



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CAMPO DISCIPLINARIO: RELACIONES INTERNACIONALES

¿GOBERNANZA GLOBAL O HEGEMONÍA DE LOS EXPERTOS EN FINANZAS?: UNA
VISIÓN CRÍTICA DEL COMITÉ DE BASILEA Y DE LAS REGLAS BANCARIAS
GLOBALES.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:

DERZU DANIEL RAMÍREZ ORTIZ

TUTOR PRINCIPAL:

DRA. ALEJANDRA SALAS PORRAS SOULÉ, FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
UNAM.

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. MARIA TERESA GUTIÉRREZ HACES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS.

DR. OSCAR UGARTECHE GALARZA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS.

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. AGOSTO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo I.....	18
LA GOBERNANZA GLOBAL DE LAS FINANZAS DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA.	18
1.1 El debate politológico sobre la gobernanza global en el ámbito financiero	20
1.1.1 Posturas estatocéntricas sobre la globalización y la gobernanza financiera	22
1.1.2 La perspectiva del juego de los dos niveles	24
1.1.3 Las diversas perspectivas ‘globalistas’	26
1.2 Actores no gubernamentales, Estados y visiones políticas: problematizando la gobernanza financiera global.	33
1.2.1 Estados, fuerzas sociales y hegemonía	36
1.2.2 Haciendo una lectura política de lo técnico: Ideologías, teorías de solución de problemas e instituciones con propósitos sociales específicos	40
1.3 Redes transgubernamentales y organismos internacionales como mecanismos de poder y dominación en la gobernanza financiera global.	45
1.3.1 Las redes transgubernamentales y sus diferentes concepciones	45
1.3.2 Problematizando a las Redes transgubernamentales	50
1.3.3 Conocimiento técnico como factor de poder y dominación	51
1.4 Resumen del marco analítico	55
Capítulo II	58
Inestabilidad financiera, financiarización y el surgimiento de las regulaciones bancarias internacionales durante la década de 1980.....	58
2.1 La financiarización como contexto material subyacente de la gobernanza financiera global	59
2.1.1 Generalidades del impacto económico-social de la expansión de las finanzas	62
2.2 Finanzas, estados, neoliberalismo y desregulación	68
2.2.2 Desregulación, financiarización, crisis y los bancos demasiado grandes para quebrar en los EEUU	71
2.3 Orígenes de la gobernanza financiera contemporánea: El Comité de Basilea como el eje de un complejo estado-sociedad transnacional.	81

2.3.1 El paradigma teórico de la gobernanza bancaria global: Las limitantes de un paradigma de ‘resolución de problemas’	82
2.3.2 La teoría de solución de problemas puesta en práctica: la comunidad transgubernamental de los reguladores financieros y el surgimiento del paradigma neoliberal de gobernanza.	90
2.3.3 La institucionalización de la visión política neoliberal	100
Capítulo III	107
El Comité de Basilea, el G-7 y la industria financiera durante la década de 1990: La dominación de un complejo financiero estado-sociedad transnacional sobre la gobernanza global	107
3.1 El Complejo Estado-sociedad financiero transnacional: Actores transgubernamentales y privados en la formulación de las regulaciones bancarias internacionales.	108
3.2 Cuatro momentos regulatorios clave	114
3.2.1 El proceso de enmienda del Acuerdo de Basilea I	114
3.2.2 La supervisión de los conglomerados financieros y las sinergias entre los organismos internacionales productores de estándares.	116
3.2.3 Las RBI y los países en desarrollo: Principios Fundamentales para una Supervisión Bancaria Efectiva.	123
3.2.4 El acuerdo de Basilea II. Resultado de la dominación de un complejo financiero estado-sociedad.	127
3.3 El propósito social incrustado del acuerdo de Basilea II	131
Capítulo IV	138
Basilea, bancos ‘demasiado grandes para quebrar’ y la hegemonía de la visión neoliberal en la gobernanza financiera internacional.....	138
4.1 La actividad política de la comunidad financiera global antes de la crisis financiera del 2008	140
4.2 Propuesta de reforma en la gobernanza financiera internacional en el periodo de Post crisis financiera y económica global	149
4.2.1 La perspectiva neo-keynesiana y su limitado impacto en la gobernanza financiera de post-crisis	150
4.2.2 La reacción del complejo financiero Estado-sociedad transnacional ante la visión neo-keynesiana	159
4.3 ¿Una <i>vetocracia</i> de facto? La consolidación de la constelación neoliberal financiera y su hegemonía sobre la arquitectura financiera internacional.	161

4.4 Las reglas financieras internacionales de la post crisis del 2008, como resultado de la visión neoliberal.....	167
4.4.1 Basilea III, bancos de riesgo sistémico y la institucionalización de la visión neoliberal en la gobernanza financiera de post crisis.	171
4.4.2 Consenso hegemónico y financiarización	180
4.4.3 La consolidación de la hegemonía global: comentarios finales	189
Capítulo V	192
La gobernanza bancaria global y los países semi-periféricos: Consolidación del consenso hegemónico y las contradicciones del paradigma regulatorio global en el caso de México	192
5.1 Las reglas bancarias internacionales y sus efectos económicos en los países semi-periféricos: Una breve revisión de la literatura.....	195
5.2 La literatura sobre el cumplimiento de estándares y reglas bancarias globales.	198
5.2.1 El cumplimiento de los países semi-periféricos con las reglas financieras internacionales.....	201
5.3 Economías semi-periféricas y el proceso de desarrollo de las reglas bancarias globales.	206
5.3.1 El Consenso de Washington como contexto de la adhesión de las economías semi-periféricas hacia las reglas bancarias internacionales.	206
5.3.2 Dependencia intelectual: La primera etapa en la consolidación del consenso de las reglas bancarias internacionales entre países semi-periféricos.....	209
5.3.3 Segunda etapa: la expansión en la membresía de los foros de gobernanza financiera global	216
5.4 México y el paradigma de gobernanza bancaria global.....	220
5.4.1 La crisis bancaria -financiera de México y sus implicaciones en la relación entre las autoridades y el sector bancario.....	224
5.4.2 México y su adhesión a las reglas del Comité de Basilea: reproduciendo el consenso hegemónico en una economía semi-periférica.	228
5.5 México como país ‘cumplidor’ de los acuerdos de Basilea: Un vistazo a las contradicciones y limitaciones del paradigma regulatorio neoliberal	245
Conclusiones Generales	258
Bibliografía	276

“Nuestra economía global es solo una de las diversas economías posibles, y a diferencia de las leyes de la física, tenemos una decisión política para determinar cuándo, dónde y en qué grado seguir permitiendo que las llamadas leyes del comportamiento económico sigan predominando.”

Joseph Stiglitz , 2009

INTRODUCCIÓN

El Sistema Financiero Internacional (SFI), definido en términos generales como aquel espacio en donde confluye “la suma de todos los acuerdos que gobiernan la disponibilidad del crédito más todos los factores que determinan los términos del intercambio entre las monedas” (Strange, *States and Markets* 1988), es definido por el economista político Philip Cerny, como la ‘infraestructura de la infraestructura económica internacional’ y como el ámbito más integrado del orden global (Cerny 1993). Además del anterior rasgo, sería difícil negar que otra de las características más visibles del sistema en las últimas décadas, sea la generación de crisis financieras internacionales, que rápidamente se han traducido en crisis para la economía real y en consecuencia, en graves problemas sociales de alcances globales.

Por mencionar un ejemplo de lo anterior, la Organización Internacional del Trabajo, estableció que la crisis financiera originada en los Estados Unidos en el año 2007, ha causado la pérdida de 50 millones de empleos a nivel mundial y que de no tomarse medidas urgentes, 200 millones de trabajadores en países en desarrollo pueden ser empujados hacia la pobreza (Stiglitz 2010). Es decir, lo que comenzó como un problema financiero en el mundo desarrollado, ha repercutido negativamente en los sectores más vulnerables de los países en desarrollo. (Stiglitz 2010)

Por lo anterior, la efectividad de los esquemas nacionales e internacionales para el control y la regulación de las actividades financieras, se ha convertido en un asunto de alta prioridad entre tomadores de decisión de varios países, de organismos internacionales y entre círculos de especialistas y académicos.

En aras de evitar otra crisis financiera global, existen diversas voces que han propuesto una gama de soluciones que podrían dotar de mayor estabilidad a la economía global. Sin tratar de ser exhaustivo, y dejando en claro que algunas de éstas visiones se

revisarán con mayor detalle en otras partes del documento, por ejemplo J. Antonio Ocampo establece que cualquier reforma a la arquitectura financiera internacional, debe de considerar el fortalecimiento del Fondo Monetario Internacional, cuya capacidad de préstamo para las economías con problemas, se ha rezagado con respecto al tamaño de la economía mundial y a la cantidad de capital circulante a nivel internacional (Ocampo 1999).

Por otro lado, Ricardo Ffrench Davis ha argumentado que la forma más eficaz de gobernar las actividades financieras internacionales y generar mayor estabilidad es reduciendo la libertad de circulación de capitales a nivel internacional a través de una estrategia coordinada de establecimiento de controles más rigurosos impuestos a nivel nacional (Ffrench-Davis 1999). Esto con el objetivo de controlar las dinámicas del mercado financiero a nivel global y de mitigar las posibilidades de las escapadas masivas de capital que el mundo ha presenciado en diversas crisis financieras regionales.

En lo que respecta al área de deuda soberana y procesos de impago, Krueger, Stiglitz, Ugarteche entre otros, han señalado, la necesidad de contar con un entramado institucional internacional de carácter supranacional, que reemplace a la inadecuada e inequitativa estructura que existe hoy en día y que empodera de forma excesiva a los agentes del mercado.¹

En este sentido, Ocampo argumenta que la configuración política internacional del mundo contemporáneo produce que los Estados se nieguen a ceder soberanía ante entidades supranacionales, imposibilitando con ello la creación de instituciones internacionales que repliquen las estructuras domésticas de control que existen para gobernar al mercado financiero. (Ocampo 1999, 38)

En contraste con las posiciones anteriores, existen autores que argumentan que el Estado es una estructura sin la suficiente capacidad para gobernar el complejo ámbito de las

¹ Ver por ejemplo: (Griffith Jones, Jose Antonio y Stiglitz 2010), o (Ó. Ugarteche 2014).

finanzas globales. Para esta tendencia analítica, los mecanismos de autoridad estatal tanto nacionales como internacionales, lejos de gobernar efectivamente las prácticas de los agentes financieros, lo que hacen es establecer reglas y normas que promueven una creciente libertad de acción y de obtención de ganancias de dicha industria, lo que a la postre resulta en la creación de las condiciones para la dominación estructural del ámbito financiero en la economía global.

Como se abordará en los siguientes capítulos, diversos especialistas han alertado acerca de una transformación económica estructural a nivel global, en la que el sector financiero ha alterado su naturaleza y función fundamental. Utilizando el término de la financiarización, argumentan que el sector financiero ha dejado de ser un mecanismo para la reubicación de capital pasivo, para convertirse en un fin en sí mismo, drenando recursos de forma desproporcionada a la economía productiva, e instalándose como lógica ordenadora de otros ámbitos de la economía, en detrimento de la estabilidad global, de la producción, de la generación de empleo y del bienestar social (Mateo 2015).

En este sentido, no son pocos los analistas que, desde diversos razonamientos e inspiraciones teóricas, promueven el argumento de que el Estado es una entidad que no sólo termina por subordinarse a una lógica financiarizada, sino que utiliza su capacidad política y legal para producir un orden de acumulación de capital asimétrico en favor del sector financiero.

Por ejemplo, para Cerny, el Estado paulatinamente se ha convertido en una estructura que supedita sus objetivos al mercado financiero, en el sentido de que para el Estado puede ser muy costoso formular políticas económicas que no se ajusten a las exigencias y criterios que el mercado dicta, constituyendo así una ‘hegemonía de los mercados financieros’ (Cerny 1993). Asimismo, otros autores argumentan que el propio Estado ha sido capturado por los intereses de la industria financiera, por lo que éste ha dejado de ser una entidad política que medie entre los intereses privados y el interés público, y se ha transformado en un brazo político de los propios intereses financieros.

La presente investigación, busca insertarse en el debate anteriormente descrito explorando las iniciativas que se han formulado a nivel internacional para tratar de regular y gobernar efectivamente el ámbito de las finanzas internacionales. Es decir, a diferencia de otras investigaciones que se concentran en plantear esquemas de regulación financiera efectivos que aún no existen, en el presente texto nos enfocamos en analizar el tipo de gobernanza financiera que opera a nivel global y a explorar si su configuración se orienta a hacer que las finanzas internacionales se alineen con objetivos de bienestar social, y desarrollo y la consecución de sociedades cada vez más incluyentes.

La regulación de lo financiero es un campo amplio en el cual se involucra desde los mecanismos de deuda externa, el comercio de divisas, los paraísos fiscales, hasta los préstamos de organismos financieros internacionales. La presente investigación se enfoca en abordar un aspecto de la regulación financiera, a saber, los esquemas de regulación de la actividad bancaria a nivel global producidos en el Comité de Basilea. En este sentido, es importante mencionar que a partir del fin del régimen del Bretton Woods en 1973, la estructura internacional relacionada con las finanzas, ha quedado limitada a una estructura, compuesta de diversos organismos especializados internacionales que formulan estándares internacionales no obligatorios, que de manera gradual, han tenido el objetivo formal de armonizar el comportamiento de instituciones regulatorias nacionales y de los agentes del mercado financiero.

Actualmente, uno de los principales rasgos de la gobernanza financiera global (GFG) es que opera a partir de mecanismos de producción de estándares público-privados. Es decir, es un ámbito en el que existe una intensa participación de actores no estatales que pertenecen al propio sector que se busca regular. Asimismo, los espacios de gobernanza global, son ocupados invariablemente por actores que comandan un importante bagaje de conocimiento técnico relativo a la regulación financiera. Otra característica más, es que la formulación de estándares globales se da en escenarios de cooperación entre pares de los cuáles surgen estándares no obligatorios, alejándose así, de formas internacionales jerárquicas de control en el que el Estado interviene desde una posición de supremacía.

El carácter especializado y técnico de los esquemas de gobernanza ha hecho que las actividades de estos cuerpos técnicos globales se dejen de lado en los análisis de economía política internacional (EPI). Generalmente, su actividad ha sido percibida como neutral y apolítica y por lo tanto, poco relevante para los análisis de las Relaciones Internacionales o la EPI. Sin embargo, dadas la ocurrencia de crisis financieras internacionales con fuertes implicaciones económicas y sociales, se vuelve fundamental darle una respuesta a las siguientes preguntas: ¿quiénes son y cuál es el pensamiento teórico y programático de los actores de la GFG?, ¿cuáles intereses promueven, privilegian y marginan en su comportamiento regulatorio? ¿Por qué son ellos y no otro tipo de actores los que comandan el actual esquema de gobernanza? ¿A través de qué modo han adquirido la autoridad suficiente para comandar los procesos de la GFG?, ¿quién los designó para comandar dichos escenarios?, ¿qué implicaciones políticas genera un esquema de gobernanza global dominada por expertos provenientes del sector público y privado, con trayectorias sociales similares?

A pesar de que la gran mayoría de los estudios sobre el tema de las reglas financieras globales son de carácter técnico, desde las ciencias sociales (específicamente desde la Economía Política Internacional y las Relaciones Internacionales), existen importantes vetas de interpretación y análisis sobre la naturaleza política y los efectos de la actual GFG.

Como se muestra en el siguiente capítulo, existen diversas perspectivas politológicas sobre dicho asunto que van desde teorías de inspiración liberal, hasta interpretaciones de corte neo-marxista. Cada una de ellas, con interpretaciones ampliamente distintas entre sí. En este aspecto, a continuación, explicamos y fundamentamos de forma sucinta, la perspectiva analítica que se desarrolla en la presente investigación y la posición teórica utilizada para dilucidar aspectos poco abordados de la naturaleza política de la GFG.

Una de las principales interpretaciones que desde la EPI y las RI se ha hecho sobre el esquema de gobernanza financiera, es la realista, que concibe a los órganos financieros productores de estándares como instrumentos de poder de los estados poderosos y como

una extensión de sus intereses.²Cabe señalar que hasta el momento, en los círculos académicos de los países desarrollados esa es la perspectiva dominante.

Para dicha perspectiva, el Comité de Basilea es en esencia un recurso de poder de los Estados Unidos, puesto que lo ha utilizado como una extensión para avanzar sus intereses nacionales. Wood propuso que durante la década de 1980, los representantes de los Estados Unidos en dicha entidad internacional, instrumentaron una serie de estrategias políticas para lograr un consenso entre los otros miembros que derivara en la creación de un acuerdo de reglas bancarias de aplicación global. Para dicho autor, la creación del acuerdo de Basilea I tuvo como principal objetivo proteger los intereses de la industria bancaria estadounidense, por medio de crear reglas que garantizaran un piso parejo internacional en lo relativo a niveles de conservación de capital bancario (Wood 2005). Sin embargo, aunque dicho planteamiento parece tener cierta relevancia analítica, el argumento se vuelve errático e inconsistente en dos aspectos fundamentales.

El primero de esos aspectos tiene que ver con la falta de efectividad de la perspectiva realista para explicar la evolución de las reglas bancarias internacionales en décadas posteriores. Si bien durante la década de 1980, el Comité de Basilea pudo haber sido un instrumento de las potencias financieras para hacer que otros países se ajustaran a una serie de reglas, en las décadas subsecuentes, no hay evidencia que el Comité de Basilea y los Estados Unidos continuaran ejerciendo dicho papel.

Por una parte, las reglas producidas en el Comité de Basilea han sido de una aplicación inconsistente y discrecional en diversas partes del mundo, lo cual no compagina con la argumentación realista de que un régimen internacional respaldado por un estado fuerte va a ser un régimen respetado casi uniformemente. Por la otra, a partir de la década de los noventa en adelante, surge una inercia global de desarrollo de otras piezas regulatorias internacionales (como el acuerdo de Basilea II), que no contó para su evolución

² Ver por ejemplo: (Helleiner y Stefano, The end of an era in International Financial Regulation? A postcrisis research agenda 2011) o (Kapstein 1992)

del respaldo político de los Estados Unidos ni de otro país en particular. Inclusive, Estados Unidos y otras economías desarrolladas comenzaron a hacer una incorporación tardía e inconsistente de los estándares bancarios producidos internacionalmente.

El segundo de los aspectos, tienen que ver con el análisis reduccionista e incompleto que la perspectiva realista realiza sobre el proceso de creación y evolución de los estándares bancarios y financieros globales. Lo anterior, debido a que la perspectiva se concentra demasiado en dilucidar los elementos de poder interestatal subyacentes en la gobernanza financiera, pero deja de lado las implicaciones de ello para el desarrollo y el bienestar de amplias capas de la sociedad global. Es decir, en el marco de análisis de dicha perspectiva, se dejan fuera elementos analíticos tan fundamentales como el del impacto social y la distribución de beneficios que resultan de la configuración y formas de decisión presentes en la GFG.

Otra de las grandes perspectivas teóricas desde la cual se ha analizado el fenómeno es la corriente liberal de las Relaciones Internacionales. Porter y otros, establecen que los organismos productores de estándares financieros no son instrumentos de los países poderosos para establecer un orden conveniente a sus intereses. Plantean que dichos organismos pueden llegar a ejercer ciertos niveles de autonomía y autoridad en el sentido de que a partir de organizarse en redes transnacionales, desarrollan una óptica grupal propia sobre el origen y los medios para resolver los problemas colectivos. Bajo esta perspectiva, la socialización de ideas, normas y principios que se lleva a cabo en dichas arenas globales, pueden trascender las perspectivas sobre los intereses nacionales y generar arreglos que promuevan decisiones eficientes que promuevan el bien público global (Porter 2005).

Como lo abordaremos en próximos capítulos, una de las principales debilidades de esta perspectiva tiene que ver con su miopía respecto a los efectos globales en la distribución de beneficios del sistema financiero global. Al concentrarse en la discusión de qué tanto el poder de decisión sobre temas relevantes se ha relocalizado en espacios de gobernanza global, en donde supuestamente se encuentran ausentes los intereses contrapuestos de las potencias; dejan del lado preguntas fundamentales que tienen que ver

con el verdadero grado de despolitización y de neutralidad de dichos espacios, así como el grado de equidad de distribución de beneficios generados por los esquemas regulatorios. A diferencia de las perspectivas liberales explicadas con mayor detalle en el próximo capítulo, en el presente documento argumentamos que el esquema de gobernanza actual de las finanzas internacionales, más que producir arreglos equilibrados, actúa como un aparato que trabaja a favor de los intereses del sector financiero global y del orden financiarizado.

En este aspecto, en la presente tesis se problematiza la noción de neutralidad y apolitismo presente en los espacios técnicos de gobernanza financiera. Se argumenta que las entidades globales de formulación de reglas financieras como el Comité de Basilea, forman parte de un esquema de dominación política que, más que servir a los intereses de Estados poderosos, tienen la función primordial de legitimar un orden material sesgado en favor del capital financiero global, para lo cual se detectan y se describe la evolución de las estrategias de dominación.

Al respecto, diversas de las perspectivas críticas (que se detallarán en el siguiente capítulo), proponen interpretaciones acerca de cómo la dominación del capital financiero global se lleva a la práctica. Algunas de ellas por ejemplo, recurren a las nociones de captura regulatoria para argumentar que el poder económico de la industria financiera se traduce en poder político y en la capacidad de influir la toma de decisiones de estructuras públicas para generar políticas públicas y legislativas favorables a la propia industria. Otras, a través del ordenamiento de evidencias de la intensa interconexión social entre el ámbito público y privado, concluyen que el poder económico acumulado de los agentes del mercado financiero se traduce más bien en un tipo de captura ideológica (Pagliari 2012).

Sin embargo, varias de estas perspectivas no reflexionan con suficiente profundidad acerca de cuáles son los factores políticos que permiten que un orden de tal naturaleza sea aceptado y políticamente viable; es decir qué tipo de 'lubricante político' hace que un orden de tal naturaleza evolucione y persista en el tiempo. ¿Cuáles son los recursos de autoridad puestos en práctica?, ¿cuáles son las implicaciones políticas de un esquema de gobernanza sustentado en la *expertise* técnica y aparentemente apolítica? En varios textos, el proceso de

legitimación de la dominación en manos del sector financiero es un hecho que se da por dado. No se ha explicado con la puntualidad necesaria, qué es lo que ha permitido que dicho orden se legitime y se mantenga en el tiempo, a pesar de sus hondas contradicciones y a pesar de los descalabros económicos tan grandes como el experimentado a partir del año 2008.

Desde nuestra perspectiva, es necesario investigar con mayor profundidad los mecanismos de legitimación instrumentados por el capital financiero, ya que es uno de los puntos de partida para hacer posible la teorización de proyectos políticos distintos que produzcan una economía más justa y equitativa. En otras palabras, se propone una lectura innovadora acerca de la naturaleza política de los organismos internacionales productores de estándares, y su función en el sistema de dominación global.

En esta línea de pensamiento, se argumenta que los organismos productores de estándares financieros globales como el Comité de Basilea, aunque de apariencia apolítica y técnica, son parte medular de un esquema hegemónico de dominación ideológica que promueve la producción y reproducción de un orden dominado por los intereses y las inercias del sector financiero, en detrimento del desarrollo económico y del bienestar social de amplias capas de población.

Es decir, argüimos que los organismos transgubernamentales productores de reglas financieras globales, a partir del reconocimiento social de expertos y del manejo de conocimiento especializado, son actores con la capacidad de capturar el proceso de deliberación sobre la interpretación de los problemas de la economía financiera y la formulación de paradigmas de solución, con lo cual logran marginar y desautorizar posiciones críticas o desafiantes del estatus quo financiarizado, limitando así el surgimiento de proyectos políticos distintos y con ello otras formas de economía global.

Asimismo, sostenemos que la función política de dichas entidades técnicas, es la de validar globalmente, un sistema de acumulación de capital a favor del sector financiero, por medio de articular un discurso técnico, que restringe los términos de los arreglos globales

acerca de los problemas de la economía financiera global a discusiones reduccionistas y parciales que, invisibilizan diversos efectos sociales negativos provocados por un orden financiarizado, pero que de manera eficiente desactivan las presiones políticas a nivel global, que pugnan por tener un sistema financiero más estable e inclusivo.

En este sentido, en el primer capítulo, después de realizar una revisión de la literatura existente de las perspectivas de la economía política internacional sobre las finanzas internacionales, se desarrolla la propuesta de un marco analítico que privilegia el análisis sobre el discurso técnico formulado en los espacios transgubernamentales antes referidos. En una primer instancia, a partir de utilizar la noción gramsciana de hegemonía, se conceptualiza a la gobernanza financiera global como un espacio social en donde interactúan élites estatales y económicas que conforman visiones políticas que tienen la función de validar un orden en el cual sus intereses vitales se ven satisfechos.

Asimismo, se propone que parte fundamental de la construcción de hegemonía es la concepción de planteamientos técnicos, basadas en teorías de resolución de problemas, generados desde espacios y actores transgubernamentales percibidos como en comando de los conocimientos científico necesarios para solventar correcciones y soluciones a nivel global, pero que terminan por construir arreglos reduccionistas en favor de la preservación de un contexto financiarizado.

En el segundo capítulo, se aborda con mayor detalle a que nos referimos con el término de orden financiarizado para definir el contexto objetivo que la construcción del discurso hegemónico global busca hacer prevalecer y reproducir. En este aspecto, recurriendo al concepto de financiarización, argumentamos que es fundamental comprender la base material que determina en gran parte la composición de la coalición de actores que dominan la gobernanza financiera global y sus estrategias para preservar sus intereses fundamentales y la reproducción de un estatus quo conveniente.

Posteriormente, en el capítulo se abordan los orígenes del paradigma de gobernanza global, que surge en la década de 1970 a partir de que el acuerdo liberal keynesiano de

Bretton Woods se cancela. En dicho segmento, se muestran las características fundamentales del paradigma de gobernanza financiera apoyado en el surgimiento de estándares financieros producidos por organismos transgubernamentales, en donde se comenzó a consolidar una comunidad epistémica que empezó a delinear el esquema de regulación laxa sobre las actividades del sector bancario. En el capítulo, ahondamos sobre las limitantes de la teoría de solución de problemas instalada como visión dominante en el esquema global de regulación bancaria, y finalmente argumentamos porqué, aunque de apariencia neutral y apolítica, el Comité de Basilea juega un papel fundamental en la construcción de un orden hegemónico dominado por las finanzas.

En capítulo tercero, se avanza en el análisis de la evolución del paradigma de gobernanza financiera, a partir de rastrear el desarrollo de las reglas bancarias producidas en el Comité de Basilea durante la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI. En el mencionado capítulo, se resalta evidencia de que la configuración de las reglas financieras internacionales no es un proceso conducido solamente por actores públicos, sino también por actores privados provenientes de la propia industria financiera global. A partir de ello, se aprecia la forma en la que actores públicos y privados internacionales se concatenan para promover fines comunes que terminan por desdibujar la frontera entre dichas esferas.

Asimismo, se privilegia la observación sobre la fase en la que el bloque de actores financieros, dominan los procesos de discusión sobre qué hacer para ‘gobernar’ mejor a las finanzas globales, desde su posición de expertos y desde la validación otorgada por el G-7. En este sentido, argumentamos que el G-7 hay que entenderlo como mecanismo legitimador de un esquema de gobernanza global que, ante la ocurrencia de crisis financieras internacionales importantes, continuó avalando un discurso técnico percibido como reformador del sistema financiero, pero que en los hechos no trastocó las contradicciones del orden financiarizado, promoviendo con ello la construcción de hegemonía.

En el capítulo cuarto, se aborda la evolución del paradigma tecnocrático de gobernanza financiera posterior al comienzo de la crisis global de 2008. En él se argumenta

que la dominación ideológica de la comunidad epistémica fue un factor clave para poder explicar por qué ante la ocurrencia de una crisis de tales magnitudes, políticamente hablando, las mismas elites y cuerpos burocráticos siguieron dominando los esquemas de gobernanza, y el propio esquema de gobernanza surgido en la década de 1970 continuó (y continua) ejecutándose sin alteraciones importantes. En este aspecto, el capítulo argumenta una consolidación hegemónica de los actores financieros al poder reproducir un esquema global adecuado a sus fines e inclusive con la capacidad de marginar ideas y potenciales políticas que desafíen al orden, a pesar de lo problemático del mismo.

En el último capítulo, se realiza una exploración sobre la forma en la que el paradigma hegemónico creado por las elites financieras a nivel global, se fue trasladando también a los países en desarrollo, consolidando así el dominio ideológico global sobre la forma de pensar el papel de las finanzas internacionales y el rol que el Estado debe de ejecutar en su regulación. Se hace un rastreo de los mecanismos burocráticos que sirvieron como sincronizadores ideológicos entre el centro de autoridad epistémica y las autoridades de los países en desarrollo.

Se argumenta que, a pesar de la inclusión formal de algunos de los países en desarrollo, a los espacios de gobernanza financiera global como el G-20 o el propio Comité de Basilea, ello no repercutió en cambios relevantes al paradigma de regulación global. Esto se contrasta con la conclusión a la que llegan otras perspectivas en cuanto a sobredimensionar las implicaciones de la expansión en la membresía de muchos espacios formales de gobernanza global.

Finalmente, el quinto capítulo termina con el caso de estudio de la economía mexicana. Se aborda la evolución de la incorporación del país al paradigma hegemónico de la regulación bancaria global. Por medio del análisis sobre la actividad del sector bancario en la economía mexicana, se muestra de forma específica la alineación existente entre el discurso científico construido por la comunidad epistémica financiera y el orden financiarizado.

En este aspecto se concluye que el paradigma hegemónico posibilita a las autoridades mexicanas argüir que *cumplen* su función de ‘gobernar’ a las finanzas, al mismo tiempo que el Estado mexicano ejecuta realmente una política de promoción de financiarización y rentismo a favor de la banca global y en detrimento del desarrollo y del bienestar social.

Capítulo I

LA GOBERNANZA GLOBAL DE LAS FINANZAS DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

A partir de la década de 1970, a raíz de la transnacionalización de las operaciones bancarias, los reguladores bancarios nacionales comenzaron a participar en mecanismos internacionales de cooperación con el objetivo de negociar compromisos que gobernasen de forma más efectiva a una industria que sistemáticamente causaba problemas de inestabilidad financiera. Uno de los principales espacios de cooperación internacional en cuestiones de regulación bancaria ha sido el Comité de Basilea, el cual paulatinamente ha ido incrementando su relevancia en la gobernanza de las finanzas globales (GFG), al ser en la actualidad uno de los principales organismos internacionales productores de reglas bancarias internacionales (RBI).

A pesar de la existencia de la GFG y de la producción de normas de proyección global, difícilmente se podría argumentar que el ámbito financiero global genere estabilidad económica, prosperidad y condiciones que promuevan el bien público mundial. La ocurrencia de crisis financieras cada vez más severas, la transferencia de recursos económicos hacia el sector bancario a través de mecanismos de rescate a bancos irresponsables, y los altos niveles a escala global de destrucción de riqueza originados por comportamientos riesgosos de actores financieros, demuestran que los mecanismos que gobiernan al sector no funcionan bajo los parámetros de estabilidad y de inclusión.

En este aspecto vale la pena preguntarse ¿por qué la cooperación entre países, ha sido incapaz de construir mecanismos eficientes que promuevan estabilidad financiera? ¿Acaso todo el conocimiento técnico activo en los organismos financieros internacionales es insuficiente o incapaz para lograr sus fines? O tal vez es necesario ahondar en la naturaleza política de la gobernanza global para poder explicar por qué a pesar de la ocurrencia de crisis financieras periódicas, el sector financiero global continúa

expandiéndose y los paradigmas que los regulan siguen intactos. ¿En qué grado las estructuras de la gobernanza se encuentran sesgadas a favor de intereses y lógicas de ganancias mercantiles en detrimento del bienestar social y la estabilidad económica?

En las siguientes páginas se propone un marco teórico y analítico para explorar la evolución de la GFG y proponer un marco que desde una perspectiva teórica, ayude a dilucidar la razón por la cual durante las últimas décadas, han sido los mismos organismos internacionales, los mismos funcionarios públicos nacionales/internacionales, y los mismos proyectos de regulación, los que han una y otra vez liderado el proceso de cambio y ‘reforma’ a pesar de terminar de forma reiterada en periodos de inestabilidad financiera.

Para ello, el presente capítulo se divide en dos secciones principales. En la primera de ellas se revisan y contrastan los diversos enfoques, que desde la economía política se han desarrollado para comprender el origen y el desarrollo de la gobernanza financiera global. En este sentido, se detecta que hay un doble debate teórico con respecto a las características y resultados de las normas en las finanzas internacionales.

El primero de esos debates se refiere al papel que el Estado y que la competencia por el poder en el sistema internacional, juegan frente a otro tipo de actores y dinámicas post-estatales, como factores determinantes en la configuración de las instituciones formales o informales que gobiernan el ámbito financiero. El segundo de ellos, tiene que ver con la capacidad de las reglas y de los esquemas de gobernanza de producir procesos y órdenes que generen estabilidad, inclusión económica y bienes públicos a nivel global. En ese sentido, señalamos las principales características de cada una de las propuestas, así como sus limitantes.

En la segunda sección del capítulo se desarrolla un marco teórico y analítico propio, que tiene como fin explicar las formas de dominación existentes que han posibilitado a las élites tecnócratas de una visión política en específico, continuar en una posición de control y poder sobre las deliberaciones acerca de los cambios que requiere la economía mundial, a pesar que sus esquemas y propuestas no han sido exitosas.

Al respecto de ello, por medio de aplicar algunas herramientas conceptuales neo-gramscianas y constructivistas al proceso y a la actividad de los actores técnicos de la gobernanza financiera global, se pretende resaltar aspectos de poder poco detectados y teorizados, pero que se vuelve necesario identificar, si lo que se pretende es corregir fallas o aspirar a encontrar nuevas y mejores formas de gobernanza.

1.1 El debate politológico sobre la gobernanza global en el ámbito financiero

La globalización definida de forma básica como una intensificación de relaciones e interacciones sociales de característica internacional, transnacional y transcontinental, que representan un cambio estructural en la organización de los asuntos humanos provocado por un alargamiento del espacio social más allá de lo nacional (Held y Grew 2007), ha estado acompañada de una intensa institucionalización de la economía, reflejada en una densa red de acuerdos multilaterales, organismos globales y regionales, redes transgubernamentales, regímenes comerciales que gobiernan, en distintos grados, prácticamente todos los aspectos de la economía global. Entre los más relevantes se pueden mencionar a la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Unión Europea, entre otros.

Dicho entramado de instituciones, considerada como el complejo de la gobernanza económica global, aunque está lejos de constituirse como un gobierno mundial con la autoridad legal y los poderes coercitivos con los que cuenta un gobierno nacional, conforman un andamiaje de normas y procedimientos con la capacidad de afectar la toma de decisiones, impulsar intereses, determinar objetivos o inclusive impedir cambios. Como C.N. Murphy lo plantea, aun con sus inconsistencias y sus límites, “el sistema actual de gobernanza global es la arena principal en donde los forcejeos sobre la repartición de riqueza, de poder y de conocimiento, se llevan a cabo (Murphy 2000).”

Inclusive, Robert Gilpin, uno de los teóricos más escépticos del fenómeno, ha señalado que es incuestionable que la rápida globalización de la economía mundial “ha elevado el asunto de la gobernanza al primer lugar en la agenda de la economía internacional (Gilpin 2001).” Asimismo el autor ha argumentado que el mundo entero se ha convertido en el

campo de batalla en el cual el tipo y el número de actores se han expandido de forma importante al incluir además de Estados, a organizaciones internacionales, empresas transnacionales y diversos actores no gubernamentales (Held y Grew 2007, 138).

En este sentido, el debate teórico y empírico sobre la gobernanza global no se centra en sí la expansión regulatoria es o no real, el debate se centra en la naturaleza política de dichas estructuras de gobernanza, en dilucidar si la gobernanza económica global trasciende el espectro de intereses nacionales de la política inter-estatal, o si las instituciones globales, junto con la sociedad civil transnacional, adquieren el poder, la autonomía y los recursos necesarios para moldear el orden económico global bajo consideraciones post-nacionales. Y si esto último es verdadero, ¿qué tanta simetría y equidad se guarda en la distribución de beneficios? Como en las próximas líneas se explicará, un desacuerdo teórico fundamental en la literatura sobre la gobernanza tiene que ver con qué tanto los Estados poderosos y la competencia por el poder entre ellos prevalece como principal determinante, o que tanto las instituciones y otras fuerzas sociales adquieren relevancia en los procesos globales.

En la literatura sobre globalización y gobernanza existe una diversidad de perspectivas y planteamientos que argumentan sobre una u otra de las direcciones analíticas antes descritas. En la literatura genérica de la gobernanza, a la corriente teórica que postula que el Estado sigue teniendo un papel central se les cataloga como estado-céntricas.

A los que argumentan que en la globalización el estado ve menguado su papel como principal agente organizador se les cataloga como ‘globalistas’. En las siguientes líneas, es nuestro objetivo presentar una revisión general sobre las posturas con el ánimo de identificar con mayor profundidad dichas corrientes aplicadas al ámbito específico de la gobernanza financiera global.

1.1.1 Posturas estatocéntricas sobre la globalización y la gobernanza financiera

En la literatura de las Relaciones Internacionales, una de las primeras teorías que intentaron explicar la creación y evolución del sistema financiero internacional y por ende su grado de estabilidad/inestabilidad, fue la teoría neorrealista. Dicha teoría argumenta que la efectividad y fuerza de las reglas financieras internacionales (RFI), como cualquier tipo de régimen internacional, proviene de factores relacionados con el grado de fortaleza/debilitamiento de un Estado hegemónico capaz de proveer los incentivos suficientes para lograr que los demás Estados del sistema muestren niveles de cooperación y cumplimiento hacia las reglas.³

Es decir, desde esta perspectiva la causa principal de la crisis financiera de 1929 fue el debilitamiento de la hegemonía de Gran Bretaña y su incapacidad de sostener normas y regímenes enteros como el Patrón Oro. De igual forma, los orígenes del descontrol que el sistema financiero internacional ha sufrido a partir de la séptima década del siglo XX, radica en el declive de la *pax americana*. En este sentido, tomando como base la teoría de la Estabilidad Hegemónica, autores como Charles Kindleberger o David Lake, plantean que la estabilidad financiera y económica global puede reconquistarse sólo cuando algún Estado del Sistema Internacional se encuentre en una posición de hegemonía y adquiera las capacidades de regular y controlar el SFI que Gran Bretaña o los Estados Unidos alguna vez tuvieron (Kindleberger 1970).

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, otras teorías y planteamientos han surgido para explicar las dinámicas y factores políticos que determinan la evolución de los regímenes financieros, tomando en consideración factores que van más allá del surgimiento, madurez y declive de un Estado hegemónico.

En este sentido, Duncan Wood ofrece uno de los estudios pioneros que desde las Relaciones Internacionales se hace sobre la evolución de las Regulaciones Bancarias

³ Entre estos bienes públicos internacionales se pueden mencionar la moneda de cambio internacional o el papel de prestamista de última instancia.

Internacionales (RBI). En su libro, *Governing Global Banking, The Basel Committee and the Politics of Financial Globalization*, utilizando la teoría realista de las Relaciones Internacionales y contribuyendo a lo que E. Helleiner ha catalogado como el nivel de análisis de la política inter-estatal (*inter-state politics*), el autor argumenta que las características de los regímenes financieros internacionales no están determinadas fundamentalmente por aspectos técnicos, sino más bien se encuentra determinada por elementos de distribución de poder en la economía internacional y por la capacidad del Estado dominante (Estados Unidos), de promover sus intereses nacionales en las negociaciones inter-gubernamentales, a partir de la utilización de estrategias y herramientas de presión (Wood 2005).

Asimismo, para este planteamiento la expansión en el perímetro de acción de las RFI, ha sido más extenso en aquellos sectores que más les conviene a los Estados poderosos. En caso contrario, aquellos nichos del ámbito financiero menos regulados, son aquellos en los que los estados poderosos consideran como costoso generar algún tipo de institución mundial, lo cual los lleva a ejercer estrategias no cooperativas como el ‘*spoiling behavior*’ o el ‘*mock compliance*’ (Helleiner y Stefano 2010, 16).⁴

De acuerdo con E. Helleiner y S. Pagliari, lo anterior explica la falta de regulación internacional en los sectores de derivados y hedge funds. En su documento intitulado *The end of self-regulation? Hedge funds and derivatives in global financial governance*, argumentan que la ausencia de regulación pública internacional en esos dos sectores refleja que los cálculos de poder de Estados Unidos y de Gran Bretaña apuntaban a preservar el estatus quo de sus sistemas regulatorios nacionales (Helleiner y Stefano 2010, 89).

⁴ El término ‘*spoiling behavior*’ se refiere al comportamiento explícito de sabotaje de representantes estatales en los espacios de negociación, con el objetivo de evitar la consolidación de acuerdos en proceso de deliberación y negociación. El término ‘*mock compliance*’ se refiere al cumplimiento simulado de alguna normatividad internacional, con el objeto de mitigar los costos del no cumplimiento y de socavar la legitimidad de la norma.

En pocas palabras, para esta corriente teórica la estructura de gobernanza es un mecanismo que responde a los intereses y a la competencia entre los Estados poderosos. Daniel Drezner en *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, argumenta que en el caso del establecimiento de estándares financieros internacionales, entidades como los Estados Unidos o la Unión Europea, aprovechan su control sobre organismos internacionales especializados en el desarrollo de estándares como el Comité de Basilea, el Foro de Estabilidad Financiera o la International Organization of Securities Commissions (IOSCO), para coordinar el proceso y establecer regulaciones a modo, para posteriormente promover su cumplimiento a nivel global utilizando para ello el tamaño relativo y atractivo de sus mercados financieros como una herramienta de presión internacional (Drezner 2007).

Por otro lado, cuando en dichos Organismos Financieros Internacionales (OFI's), se desarrolla regulación que no va acorde con el interés de los Estados dominantes, éstos simplemente abandonan las negociaciones o no hacen efectiva la implementación nacional de los estándares, argumentando con ello el bajo poder propio y la falta de autonomía de las estructuras de gobernanza.

1.1.2 La perspectiva del juego de los dos niveles

Para la corriente analítica de R. Putnam, aplicada a explicar en sus orígenes las preferencias en procesos de negociación y cooperación en países en el ámbito comercial, el cumplimiento o la ausencia de cumplimiento de los estándares producidos en las estructuras de gobernanza global, responde más a factores de política doméstica y a un juego en dos niveles.

Walter, en su estudio sobre los países del Este Asiático después de la crisis regional de 1997, argumenta que la adopción de reglas financieras bancarias en estos países obedeció más a que bancos privados y los reguladores nacionales percibieron que la adopción de las RFI's les era conveniente para su estabilidad y competitividad, que a una dinámica de

poder internacional en donde fuerzas externas presionaron para su adopción (Helleiner y Stefano 2011).

Esta perspectiva analítica no le da tanta importancia a las estructuras de poder globales y más bien vincula analíticamente la evolución de las estructuras de gobernanza, al tipo de dinámicas y cálculos políticos de orden doméstico/nacional. Los sustentantes de esta posición proponen que los Estados van a llegar a un acuerdo internacional de índole financiero, siempre y cuando dicha medida se encuentre impulsada por una coalición amplia de grupos de interés a nivel nacional.

D. Singer en su texto *Regulating Capital: Setting Standards for the International Financial System*, propone que los actores sociales que se encuentran más motivados en intervenir en los debates sobre el establecimiento de estándares internacionales son los actores de mercado directamente involucrados y los reguladores nacionales para quienes las consecuencias políticas y económicas de la evolución de las reglas financieras internacionales (RFI) son más inmediatas (Singer 2007). Por consiguiente, propone que la clave para explicar por qué en algunas situaciones los Estados dominantes favorecen la configuración de estándares financieros internacionales y en otras circunstancias no, radica en el proceso de agregación de preferencias domésticas que lleven a que el Estado adopte una posición a nivel internacional (Singer 2007).

Al respecto, el autor hace una comparación entre el liderazgo ejercido por un grupo de agencias regulatorias estadounidenses⁵ en el momento de participar en organismos financieros internacionales. En el caso de la formulación del acuerdo de reglas bancarias Basilea I, Singer argumenta que las agencias reguladoras estadounidenses ejercieron un importante liderazgo internacional como respuesta a cuestiones de índole doméstico. Plantea que su ‘activismo’ internacional se debió fundamentalmente al alto costo que representaría establecer regulaciones nacionales afectando la capacidad del sector

⁵ Federal Reserve, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency.

financiero nacional para competir contra sectores financieros extranjeros con esquemas de regulación más laxos. Para ello, el autor utiliza el ejemplo de la competencia entre un sector bancario estadounidense fuertemente regulado frente a un sector bancario japonés desarrollándose en un contexto regulatorio más flexible (Singer 2010).

En un claro contraste con el ejemplo anterior, cuando las agencias reguladoras nacionales del mercado de las *'securities'* buscaron negociar y establecer estándares en IOSCO⁶ como respuesta al 'crash' del 'Lunes Negro' de 1987, la Securities and Exchange Commission estadounidense, antes de recurrir al nivel internacional, logró establecer nacionalmente requerimientos de capital para los Bancos de Inversión estadounidenses, obteniendo el respaldo del Congreso y la del sector privado, lo que finalmente llevó a la agencia reguladora a abandonar las negociaciones en IOSCO, provocando con ello que dicha institución cancelara el proyecto en 1992 (Singer 2010, 99).

De esta forma, para las dos perspectivas hasta ahora mencionadas, las estructuras y dinámicas de gobernanza global no cuentan con autonomía ni fuerza propia, puesto que su evolución depende sobre todo de la lógica política interna o internacional a la cual están sujetos los reguladores nacionales.

1.1.3 Las diversas perspectivas 'globalistas'

Por perspectivas 'globalistas', nos referimos a aquellas posturas que argumentan que la tradicional concepción del Estado homogéneo como principal unidad de análisis en los asuntos internacionales, es una concepción limitada, ya que no reconoce que el incremento de instituciones internacionales y transnacionales han fragmentado y descentralizado de forma importante la vida política tanto a nivel nacional como global. A partir de ello, dichas perspectivas argumentan que los sitios de acción política se han 'des-territorializado' para trasladarse a complejas redes transnacionales de interacción política, cuya capacidad de incidencia global es alta (Held y Grew 2007, 20).

⁶ IOSCO es el acrónimo en inglés para la Organización Internacional de Mercados de Valores.

A pesar de ello, dentro de dicha categoría hay una división sustancial entre aquellas perspectivas liberales que le asignan a las estructuras globales una alta capacidad de producir eficientemente bienes públicos globales, y aquellas que, desde diversas inspiraciones teóricas, sustentan que la desigualdad entre clases o entre grupos para influir y determinar resultados en los espacios de gobernanza, producirán irremediablemente resultados económicos asimétricos en detrimento del interés general global y del interés de las mayorías.

1.1.3.1 Transnacionalismo Liberal

En relación a la primera postura globalista, su principal argumento consiste en que el factor político más determinante que motiva la evolución y la transformación de las RFI, así como su implementación nacional, no radica en la arena política de las preferencias de los Estados más poderosos, ni en las dinámicas de agregación de intereses y particularidades de la política doméstica.

Más bien, la arena política fundamental a analizar es el espacio de redes transnacionales de política, en las cuales se desarrollan las normas y las prácticas nacionales e internacionales de la globalización financiera. Por consiguiente esta corriente le otorga a las estructuras de gobernanza el poder suficiente para sobre-pasar los cálculos de interés de los estados y por ende, resolver de manera eficiente problemas colectivos.

Desde un enfoque constructivista, T. Porter centra su análisis en las redes de especialistas y expertos que se reúnen en los organismos especializados y que conforman ‘comunidades epistémicas’ con valores, conocimiento y visiones compartidas y que construyen intersubjetivamente⁷ postulados sobre la realidad financiera de donde derivan

⁷ En términos generales, en el constructivismo el término intersubjetivo implica la interacción entre sujetos, cuya subjetividad o la constitución de su identidad pasó por un proceso de construcción anterior al momento en que los sujetos posteriormente se encuentran. En dicho encuentro resaltan similitudes y diferencias discursivas que a su vez influyen en el proceso inacabado de la construcción misma de la subjetividad de cada

las regulaciones, las políticas y las prácticas financieras. En su libro *Globalization and Finance*, el autor argumenta que los intereses de política internacional de los reguladores financieros domésticos al momento en que éstos participan en los organismos internacionales productores de estándares financieros, son moldeados por su participación y socialización en las redes transnacionales, lo que los lleva a ejecutar un papel relevante.

Para esta perspectiva, la autoridad ejercida por los organismos financieros transnacionales y las agencias sub-gubernamentales de tecnócratas encargadas de diseñar las estrategias financieras nacionales e internacionales, radica en las dinámicas de socialización de valores, perspectivas y rutas de acción que se conforman en las redes transnacionales de expertos. Por esto mismo, esta perspectiva cuestiona de manera importante el postulado realista de que los organismos financieros internacionales son meras herramientas de los Estados poderosos para propagar la implementación de principios financieros convenientes a sus intereses.

Más bien, postula que a pesar de que estos organismos internacionales no tienen capacidad de sanción y muchos de ellos tienen una burocracia insignificante, se convierten en espacios clave en la gobernanza financiera internacional con una alta autonomía de sus gobiernos respectivos en el proceso de formulación e implementación de las RFI. (Porter 2005).

Al respecto, Anne Marie Slaughter ha argumentado (con optimismo) que los espacios transgubernamentales de gobernanza constituyen mecanismos que conducirán a la creación de *Un Nuevo Orden Mundial* más eficiente por su carácter especializado y técnico, en comparación a los esquemas multilaterales tradicionales que suelen ser lentos y tortuosos por la competencia por el poder que se filtra en ellos (Slaughter 1997).

uno de ellos. En el ámbito financiero, el encuentro entre expertos del ámbito moldea su visión del mundo y el papel que como expertos y reguladores deben jugar en él.

Dentro de esta corriente de globalismo, también se puede catalogar a posiciones que argumentan propuestas de reforma al sistema financiero internacional, en el sentido de que implícitamente atribuyen a las estructuras de gobernanza globales la capacidad de producir bienes públicos. Quizá uno de los planteamientos más importantes es el de José Antonio Ocampo, quien ha desarrollado un buen número de argumentos y propuestas para el proceso de Reforma del sistema financiero internacional, apoyados ampliamente en conceptos y teorías de la economía.

Para él, por ejemplo, uno de los principales problemas del sistema financiero internacional es la inexistencia de una red internacional de instituciones de seguridad, que imiten a los andamiajes institucionales nacionales encargados de prevenir e intervenir eficazmente en las prácticas de los agentes de mercado generadoras de volatilidad y contagio financiero (Ocampo 1999).

Para Ocampo, los complejos procesos del mercado financiero internacional podrían ser ‘governados’ de forma más eficaz con la existencia de instituciones internacionales que ejecutaran las funciones de: prestamista de último recurso, de sistemas de seguros y garantías, de tribunal internacional de quiebras, que eviten la quiebra desordenada de intermediarios financieros.

Sin embargo, en su tesis reula parcialmente de su visión optimista sobre la gobernanza, al dejar en claro que uno de los principales obstáculos para la construcción de una arquitectura financiera internacional con tales grados de supranacionalidad, radica en que “las naciones, sobre todo las industrializadas pero también muchos países en desarrollo, sólo están dispuestas a renunciar muy parcialmente a su soberanía... o bien, como ocurre en el caso de la Unión Europea, solamente a entregarla a una organización de carácter regional que ellas mismas controlan (Ocampo 1999, 37)”.

1.1.3.2 Perspectivas globalistas críticas

En cuanto a las posiciones globalistas críticas, la mayoría argumentan que la globalización y su andamiaje institucional están lejos de producir resultados políticos y

sociales equitativos. Esto debido a la capacidad de la industria financiera global de controlar estructuralmente, o de capturar tanto política como ideológicamente, los procesos políticos de nivel nacional y mundial, lo cual termina por crear legislaciones y reglas a modo, que benefician los fines privados de los agentes financieros en detrimento de los intereses de otros grupos.

Desde un enfoque institucionalista, una de las principales perspectivas críticas se concentra en el análisis del proceso de influencia y agregación de intereses que algunos actores privados transnacionales ejercen sobre los organismos internacionales de estándares financieros como el Comité de Basilea o IOSCO. Aseguran que, a través de estrategias de cabildeo político caracterizado por condiciones de acceso exclusivas y excluyentes, y de la dinámica de las ‘puertas giratorias’, el sector de los grandes bancos internacionales ha logrado ‘capturar’ dichos organismos internacionales.

A partir de lo anterior, el sector financiero ha conseguido que de los organismos internacionales emanen regulaciones ‘a modo’ que sirven a los intereses particulares de estos actores privados, a costa de perjudicar el interés público global y la estabilidad del SFI. E. Tsingou, por ejemplo, argumenta que el espectro de las reformas y entendimientos colectivos acerca de lo que se define como una reforma plausible a las reglas de los mercados financieros internacionales tanto antes como después de la crisis del 2008, se han definido en un contexto excluyente, “lejos del debate político” y dominado por tecnócratas con una visión estrecha sobre el asunto (Tsingou 2007)”.

R. Lall, por otra parte, en su documento *Reforming Global Banking Rules: Back to the Future*, argumenta que las reglas bancarias internacionales son una serie de estándares bancarios que “no satisfizo a una coalición amplia de intereses domésticos de los países miembros” sino que fue un acuerdo que claramente “favoreció a un tipo de actores llamados ‘Grandes Bancos Internacionales’ a expensas de otros” (Lall 2014).

Para este autor, el proceso de elaboración de estándares en organismos como Basilea, “están dominados por los supervisores de los países desarrollados quienes tienen una

relación muy cercana con las instituciones financieras de los países desarrollados lo que sugiere una captura del proceso político (Lall 2014, 15)”. De acuerdo al autor, lo anterior ha derivado en el desarrollo de estándares que promueven el interés y la autonomía regulatoria de grandes bancos internacionales a costa de desarrollar dinámicas de inestabilidad y de riesgo moral (*moral hazard*).

Sin embargo, una de las principales limitantes de esta perspectiva tiene que ver con asemejar estos centros de gobernanza global a instituciones nacionales como los congresos nacionales en donde los grupos de interés, a través de diversos medios, influyen en el desarrollo de leyes obligatorias. En este sentido, argumentamos que dicho enfoque cuenta con limitantes importantes ya que, como se explica en líneas posteriores, los actores y procesos políticos que se dan en el ámbito global son considerablemente distintos.

En primer término, porque los organismos internacionales antes mencionados carecen de la autoridad jurídico-política para sancionar prácticas y comportamientos. En segundo lugar, porque a diferencia de la política interna de un país, los actores que formulan las reglas internacionales no se encuentran sometidos tan directamente a un contexto de rendición de cuentas hacia otros actores políticos. En tercer lugar, porque la diferencia entre intereses, ideologías y visiones entre actores públicos y privados es tan tenue, que la noción de la agregación de intereses parece no ser la adecuada para entender el proceso político presente en la gobernanza global.

Al respecto de lo anterior, Susan Strange hace décadas ya ponía atención acerca de un realineamiento de fuerzas entre el mercado y el estado al argumentar que, a pesar de que el mercado financiero global ha crecido gracias a ciertas decisiones del sistema de estados para conformarse, se ha salido fuera de su control y ahora el mercado es el que parece dominar a sus creadores. La perspectiva que esta autora desarrolló primordialmente en tres libros⁸, plantea que las innovaciones tecnológicas en el ámbito operativo de las finanzas

⁸ Ver: (Strange, States and Markets 1988), y (Strange 1999).

internacionales, en conjunto con la autoridad que *defacto* ejercen los agentes financieros, han provocado que la estructura del sistema político internacional basado en el principio de la soberanía política y jurídica sea un sistema obsoleto para gobernar adecuadamente a las dinámicas financieras (Strange 1999).

En una concepción similar, para Cerny desde la década de los setenta, el Estado ha internalizado los intereses y objetivos de los agentes de los mercados financieros al desempeñarse más como un facilitador de procesos de los mercados globales que como una estructura de protección, que gestione procesos económicos para favorecer intereses domésticos. En este sentido, Cerny habla de una ‘nueva hegemonía de los mercados financieros’, contexto en el cual se encuentran incrustados (*embedded*), en las instituciones nacionales, los principios ortodoxos de la liberalización financiera y en el cual los Estados rivalizan entre sí, no para gobernar al sistema, sino para obtener la mayor porción posible de beneficios (Cerny 1993).

En otras palabras, la expansión de los mercados financieros ha reducido al Estado a ser un *competition state*, es decir, a ser una entidad que rivaliza con sus pares para obtener el mayor número de beneficios posibles del mercado financiero pero ya no para controlarlo (Cerny 1993).

En esta tónica, Oscar Ugarteche, en un análisis más enfocado al andamiaje regulatorio bancario mundial, argumenta que, desde la década de los ochenta del siglo pasado, se ha estado desarrollando un Complejo Financiero Bancario (CFB) que ha eliminado cualquier oportunidad de contar con una arquitectura de gobernanza capaz de generar unas finanzas internacionales estables y cuyos beneficios no se concentren de forma excesiva en pocas manos.

Utilizando el famoso término de complejo militar que el presidente estadounidense Eisenhower usó para alertar sobre el desmedido poder político de la industria militar estadounidense, Ugarteche y Martínez-Ávila, argumentan que el sector financiero bancario ha logrado capturar el proceso de política pública de los Estados Unidos para encausarlo en dirección de sus propios intereses (Ugarteche y Eduardo 2013).

Con respecto al *modus operandi*, Ugarteche y Martínez -Ávila señalan la cimentación de estructuras de poder político en dos niveles interrelacionados entre sí. Por un lado, la conformación de una especie de *triángulo de acero* nacional constituido por agentes bancarios-Departamento del Tesoro Estadounidense-Congreso, que ha facilitado a los grandes bancos trasladar sus intereses y reflejarlos en legislaciones convenientes y en políticas públicas a modo para desarrollar sus actividades con mayor autonomía y con los beneficios de una red de recursos públicos dispuestos a rescatar a los grandes bancos que atraviesen por periodos de crisis. Por el otro, un *triángulo de acero transnacional* compuesto por agentes bancarios, Departamento del Tesoro, FMI y el G-20 que fungen como el mecanismo político a través del cual los grandes bancos y el Departamento del Tesoro dispersan internacionalmente las ideas, las políticas y recursos favorables a los intereses de la banca.

Como resultado de lo anterior, los autores plantean que los grandes bancos internacionales no se encuentran incrustados en el andamiaje de regulaciones que podrían gobernarlos, sino que, por su desmedido poder económico y político, se encuentran incrustados en un andamiaje normativo que les permite continuar amasando mayor poder económico y político a sólo “10 bancos que en realidad constituyen el complejo financiero bancario [los cuales] deciden y definen su modo de operación... [a costa de] poner en peligro nuestros derechos o procesos democráticos (Ugarteche y Eduardo 2013, 67-80).”

1.2 Actores no gubernamentales, Estados y visiones políticas: problematizando la gobernanza financiera global.

Hasta aquí se ha logrado mostrar que existen diferentes lecturas sobre la naturaleza de la globalización y las estructuras de gobernanza. Como se ha señalado, la evolución teórica y empírica ha dejado ver que las concepciones ‘estato-céntricas’ hacen un análisis parcial y limitado al desplazar de su estudio a una diversidad de actores no gubernamentales (agentes de la industria financiera, redes de agrupaciones de bancos, redes de reguladores bancarios), que detentan un poder fáctico tanto en contextos nacionales como en el global. Lo anterior hace a dichas concepciones teóricas, herramientas limitadas de análisis.

Randall Germain, por ejemplo, propone que la gobernanza de las finanzas globales no se da a través del ejercicio de poder por parte de un Estado hegemónico, ni se encuentra centralizada en alguna organización internacional determinada. Más bien la gobernanza de las finanzas globales se debe entender como una multiplicidad de actores tanto públicos como privados, de una variedad de procesos y de una compleja división del trabajo especializada y repartida entre organismos internacionales que funcionan con dinámicas de toma de decisión propias y que de manera interrelacionada ‘gobiernan’ el Sistema Financiero Internacional (Germain 1997).

Es decir, es importante identificar que los diversos actores y agentes (tanto gubernamentales como no gubernamentales) presentes en la gobernanza, cuentan con intereses contrapuestos a diversos niveles. Sin embargo, a diferencia de las concepciones transnacionales liberales de la gobernanza global, problematizamos la concepción de que la confluencia de actores públicos y privados, por lo menos en el ámbito financiero, lleve a la resolución eficiente de problemas públicos.

Como se ha señalado con anterioridad, en este trabajo se busca demostrar que el espacio de la gobernanza financiera no es uno que conlleve la resolución eficiente de problemas de interés público global. Más bien la gobernanza financiera está compuesta por múltiples sitios de toma de decisión en los que se incrustan los intereses de la industria financiera privilegiando, por diversos medios, la consecución de dichos intereses por sobre consideraciones de interés público.

En este sentido, los planteamientos ‘globalistas críticos’ resumidos líneas arriba, fungen como punto de partida para la presente investigación, principalmente por la noción de que las estructuras de gobernanza global han hecho del ámbito de la regulación financiera, uno en el que entidades públicas y privadas confluyen produciendo resultados asimétricos explicados por el poder económico del propio sector.

Aun así, un área de investigación insuficientemente desarrollada tiene que ver con las formas de dominación y estrategias a través de las cuales los agentes del mercado

financiero consiguen traducir su peso económico en poder político legítimo, tanto a nivel de las estructuras de la gobernanza global como en contextos domésticos.

Al respecto, como se mencionó líneas arriba, diversas de las perspectivas críticas recurren a la descripción del poder de la industria financiera conceptualizándolo como una acumulación material de recursos que se pueden traducir en una alta capacidad de influencia en las estructuras públicas. Otras, a través del ordenamiento de evidencias de la intensa interconexión social entre el ámbito público y privado, concluyen que el poder económico acumulado de los agentes del mercado financiero, les ha permitido capturar a las instituciones públicas nacionales e internacionales permitiéndoles construir un sistema a modo para la consecución de sus intereses, inclusive en detrimento de los intereses de otros grupos.

Sin embargo, muchas de estas perspectivas no reflexionan con suficiente profundidad acerca de dos cosas. En primer lugar, cómo es que el sector financiero gana la autoridad suficiente para influir en los procesos de gobernanza y para determinar resultados. En segundo lugar, cuáles son los elementos o factores políticos que permiten que un orden que favorece sistemáticamente a un sector en detrimento de otros, sea aceptado y políticamente viable, es decir ¿qué tipo de 'lubricante político' hace funcionar a una maquinaria de tal naturaleza? En muchos de esos textos, la dominación legítima del sector financiero es un hecho que se da por dado, sin explicar con la puntualidad necesaria qué es lo que ha permitido que dicho orden se concrete y se mantenga legítimo, a pesar de descalabros económicos tan grandes como el experimentado en el año 2008.

Por lo anterior, es necesario complementar dichos estudios para identificar las formas a través de las cuales los agentes financieros determinan legítimamente a su favor el proceso de gobernanza global. En otras palabras, se argumenta que es necesario proponer una narrativa complementaria que ordene de forma racional, el comportamiento de la multiplicidad de actores técnicos y las implicaciones políticas de los espacios transnacionales en donde se generan las reglas escritas y no escritas de la gobernanza financiera global.

En este aspecto se argumenta que el proceso de deliberación internacional y el proceso de producción de estándares no obligatorios, lejos de ser actividades técnicas de escaso interés analítico para las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional, es parte medular de un esquema de dominación que se lleva a cabo en la gobernanza global, y que precisamente funge como el lubricante político que ha consolidado y legitimado un orden financiero parcial e injusto. El no tomar en cuenta esto, creemos que lleva a un entendimiento incompleto de la forma en la que un sector económico globalizado ejerce poder a nivel internacional y consigue moldear las reglas del juego.

1.2.1 Estados, fuerzas sociales y hegemonía

Tomando en consideración que las estructuras de gobernanza financiera global están instaladas en un ecosistema económico global en el que el mundo financiero es cada vez más relevante, argumentamos que algunas herramientas analíticas de la teoría neo-gramsciana pueden ser útiles complementos para interpretar y analizar el papel político de los organismos financieros técnicos como un aspecto central de este ámbito de la realidad global.

A diferencia de las concepciones realistas, la teoría neo-gramsciana reconoce que el orden social global está constituido por el devenir de estructuras históricas construidas no solamente por estados sino también por una sociedad civil transnacional, por ideas, e instituciones, y fuerzas materiales todas ellas categorizadas como fuerzas sociales. Es decir, uno de los conceptos fundamentales de esta escuela analítica es que en la realidad, el Estado y la sociedad no son esferas distintas de actividad y por ende no deben ser entendidas como tales.

En su ensayo clásico *Social Forces, States and World Orders, beyond International Relations Theory*, Robert Cox argumenta que la división analítica entre Estado y sociedad civil, aunque en siglos anteriores pudo haber tenido sentido, a partir del desarrollo del capitalismo es profundamente errónea y artificial. Al surgir una sociedad de individuos

basada en relaciones contractuales mercantiles, la función histórica del Estado se ha transformado; ha pasado de ser un guardián del orden interno y defensor contra amenazas externas de un territorio y de un orden político determinado, a una estructura jurídico-política que asegura las condiciones para el desarrollo de un mercado capitalista.

Como lo argumenta el autor, “al día de hoy el Estado y la sociedad civil se encuentran tan compenetrados, que los conceptos han devenido casi de naturaleza puramente analítica y son indicativos vagos e imprecisos de distintas esferas de actividad (Cox 1981, 126)”. De acuerdo a lo anterior, Cox propone la noción del complejo Estado-sociedad como la entidad básica de las relaciones internacionales. Por consiguiente, la concepción del poder entendida como acumulación de capacidades materiales de un Estado, queda como una forma superada para entender y teorizar sobre otros aspectos y aristas del ejercicio de poder en el contexto global.

Para los teóricos neo-gramscianos el poder opera a través de procesos sociales no monopolizados por el Estado y que van mucho más allá que el ejercicio de la fuerza o la coerción (Rupert 2009). Para entender su ejercicio, es necesario precisar que las fuerzas sociales (*social forces*) como el capital, o el trabajo, no son solamente grupos de interés buscando influir en el comportamiento de autoridades estatales, sino que son fuerzas que continuamente se encuentran produciendo y reproduciendo diversos complejos estado-sociedad que persiguen el objetivo de mantener un orden determinado a partir de estrategias nacionales y transnacionales de dominación.

Abonando a este argumento, Gill enfatiza que la teoría de Gramsci, permite dilucidar que el poder es ejercido por una amplia constelación de fuerzas políticas y sociales dominantes, es decir, a través de un bloque histórico. Este último definido como la congruencia histórica entre fuerzas materiales, instituciones e ideologías, constituido por una alianza de diferentes fuerzas de clase, o en palabras más breves, como un vínculo orgánico entre sociedad política y civil, organizado alrededor de una ideología dominante (Gill y Law 1989).

Para esta escuela teórica, la hegemonía es una de las principales formas de dominación. Es importante mencionar que el término de hegemonía utilizado aquí no es el concepto utilizado por las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales que lo entienden como la acumulación intensa de recursos materiales que llevan a un Estado a ejercer una dominación militar y de poder duro en el sistema internacional. La hegemonía, más bien, es un proceso complejo que no es sólo ejercida por Estados, sino por grupos sociales en donde los aspectos ideológicos juegan un papel central.⁹

En este aspecto, Rupert, siguiendo el trabajo seminal de Gramsci escrito en diferentes textos,¹⁰ define sucintamente a la hegemonía como aquel tipo particular de relación social en la que los grupos dominantes aseguran sus posiciones de privilegio a través de lograr el consenso de una ideología entre los demás grupos sociales (Rupert 2009, 177). Es decir, para esta escuela teórica la dominación de las fuerzas sociales, se da a partir de la articulación de una ideología dominante o visión política que pretende ser universal, que organiza políticamente a una constelación de actores y que domina a través de generar consenso social.

O como lo precisa Cox, una hegemonía es un nivel de conciencia en la que ocurre una transición de los intereses específicos de un grupo social o de una clase hacia la construcción de instituciones e ideologías de aspecto universal, que inclusive darán alguna satisfacción a grupos subordinados, sin minar el liderazgo o los intereses vitales de la clase hegemónica (Cox 2016, 145).

Esta concepción de dominación es útil para comprender el ejercicio del poder en planos más allá de los puramente nacionales. Como bien lo señala Cox, las fuerzas sociales

⁹ Es importante mencionar que algunas perspectivas liberales reconocen que la hegemonía involucra aspectos consensuales. Por ejemplo, J.Nye con su término de soft power, argumenta que la dominación de un estado hegemónico se da a través también de aspectos ideológicos y de prestigio. Sin embargo, no ahonda como sí lo hace Cox, las formas en las que el complejo estado-sociedad produce y reproduce los arreglos ideológicos.

¹⁰ Cuadernos de la cárcel, cuaderno 13; Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno.

dominantes no se encuentran contenidas dentro de fronteras políticas, sino que tienen una proyección transnacional. Por ende, la hegemonía es un proyecto y una relación social ‘educativa’ que no ocurre solamente entre las fuerzas sociales de un Estado. La hegemonía es una relación que se puede dar “en el campo internacional y mundial, entre complejos de civilizaciones nacionales y continentales (Rupert 2009, 184).” O como lo sugiere S. Gill, la hegemonía puede ser definida como la fundación y establecimiento de un sistema de atractivo universal con mecanismos que permiten la institucionalización del conflicto y la subordinación de intereses en un asentamiento político transnacional (Gill 1995, 65).

Como resultado de la hegemonía construida por una constelación de fuerzas sociales dominantes (en nuestro caso de estudio las principales fuerzas sociales son: fuerzas del mercado financiero, firmas transnacionales, bancos, organismos internacionales económicos y las agencias regulatorias de los estados) los teóricos argumentan la consolidación de ‘órdenes mundiales’ definidos como patrones persistentes de ideas, instituciones y fuerzas materiales que conforman estructuras históricas a través del tiempo y en donde dichas estructuras trascienden sociedades particulares en espacio y tiempo, creando las condiciones para su reproducción y también para su transformación (Gill 1995, 68).

En otras palabras, la hegemonía mundial es algo mucho más complejo que un orden entre Estados, es un orden de la economía mundial que sustenta modelos de producción y de acumulación de riqueza dominantes, penetrando en todos los Estados, conformando un complejo de relaciones sociales que conectan a clases sociales de diferentes países y generando reglas, normas y mecanismos que sostienen y validan al modelo de producción y de acumulación de riqueza (Ozcelik 2005).

En este aspecto, argumentamos que el ejercicio de poder y la dominación en el ámbito financiero, no se pueden comprender como un proceso de dominación exclusivo del poder duro, sobre todo por la incapacidad de los grupos financieros para gobernar directamente países y organismos internacionales.

En cambio, se debe analizar como un proceso conducido por un complejo estado-sociedad, en el que el aparato burocrático de los Estados, de los organismos internacionales, y en el que grupos dominantes de una formación social, han desarrollado una estructura de dominación ideológica con el fin de validar socialmente un régimen material desigual.

En nuestro caso de estudio, se trata de una ‘constelación financiera’ de actores con intereses compenetrados y constituida por una miríada de grupos y organizaciones de agentes del mercado financiero global. Dicha constelación financiera, como se mostrará en el siguiente capítulo, desde hace más de tres décadas, han venido desarrollando una ideología dominante y un consenso global que le ha posibilitado comandar el proceso de evolución y de cambio en la forma de gobernar las finanzas globales.

1.2.2 Haciendo una lectura política de lo técnico: Ideologías, teorías de solución de problemas e instituciones con propósitos sociales específicos

Al respecto de lo anterior, es fundamental precisar algunos aspectos de la forma en la que operan las ideologías dentro de los esquemas de dominación. Definidas en términos generales como el conjunto de ideas que expresan la visión del mundo de grupos sociales particulares que guían su acción estratégica, articulan y promueven sus intereses; es importante indicar que las ideologías o visiones políticas abarcan inclusive la articulación de narrativas científicas o lo que Cox cataloga como teorías de solución de problemas (*problem solving theories*).

Esta precisión analítica resulta útil para entender aspectos de la gobernanza financiera global, debido a que parte importante de ella tiene que ver con la estructuración y diseminación de narrativas financiero-técnicas contenidas en estándares de buenas prácticas y regulaciones con el potencial de alcanzar el estatus de verdad y atractivo universal. En las siguientes líneas ahondamos más sobre este aspecto de la relación entre conocimiento, ideología y poder.

A diferencia de la visión tradicional sobre el discurso científico que diferencia tajantemente entre teorías e ideologías, la teoría crítica argumenta que el discurso científico

realizado por los expertos, no debe de interpretarse como un discurso neutral, libre de valores e intencionalidades políticas, sino como un componente más de una ideología, de un programa político, de una visión del mundo.

En una audaz frase, ‘la teoría siempre es para alguien y para un propósito’, Cox alerta sobre la importancia de identificar que toda teoría de solución de problemas (de la economía, sociología y de todas las ciencias naturales y sociales) detrás de su aparente cientifismo y objetividad, inherentemente tienen un sesgo político que a fin de cuentas le da el carácter de ser “sirviente de intereses –cómodamente asentados en un orden dado-particulares, nacionales, regionales o de clase (Cox 1981, 130).”

Para Cox la gran carencia de la teoría de solución de problemas, es que asume el mundo como lo encuentra y tanto las relaciones sociales como las de poder predominantes en instituciones, las acepta como marco dado de acción, teniendo sólo como fin proponer soluciones para que ese marco funcione con fluidez y se mantenga en el tiempo al afrontar eficazmente los problemas existentes (Cox 1995, 32).

En este aspecto, la miopía de la teoría de solución de problemas reside en que al estar basada en una asunción de *ceteris paribus*, llega a la formulación de leyes que parecen tener validez general, pero que en realidad están determinadas por parámetros metodológicamente convenientes y en criterios ideológicos previamente asumidos (Cox 1981).

Es así como las articulaciones discursivas de pretensión científica (incluidas las financieras formuladas en espacios de gobernanza y a describirse en próximos capítulos), pueden ser consideradas además de como sirvientes de intereses, como discursos de carácter ‘conservador’, en el sentido de que buscan solucionar los problemas que están surgiendo en varias partes de un todo complejo, sin ahondar en las contradicciones del orden establecido. En este sentido, de acuerdo con Cox, la frontera entre teoría e ideología se desdibuja continuamente, puesto que la teoría a pesar de tratar a las variables analíticas

como objetos, "... está cargada de valores, pues acepta implícitamente el orden dominante como marco propio (Cox 1981, 128-129)."

Es así que un verdadero análisis económico social debe considerar que las ideas y las condiciones materiales van siempre juntas, son parte de una misma lógica. Las primeras siempre se deben de entender en relación a las circunstancias materiales que las determinan y al mismo tiempo las ideas (o la superestructura) siempre van dando forma al desarrollo de los aspectos objetivos de una sociedad.

En este sentido, es importante notar que los discursos ideológicos y científicos, al tener el poder de determinar la forma en la que se entiende y se interviene en el mundo social, se incrustan potencialmente como proyectos políticos en procesos e instituciones de alcance internacional convirtiéndose en factores que estabilizan discursivamente un contexto material.¹¹

En relación con lo anterior, en capítulos posteriores abordaremos como las reglas y estándares producidos internacionalmente reflejan un consenso ideológico que valida una visión específica del papel que el estado debe jugar en la economía financiera, suprimiendo o desplazando otras posibilidades políticas.

Para identificar esto con más precisión, resulta útil (en términos analíticos) utilizar otro tipo de elementos teóricos que no pertenecen a la perspectiva crítica y neogramsciana, pero que nos parecen fundamentales para el desarrollo del argumento. En este aspecto, la conceptualización que J. Ruggie hace sobre la naturaleza y la evolución de los regímenes internacionales, a través del concepto de propósito social legitimado, abona como

¹¹ Desde una óptica post-estructuralista, para el filósofo Michel Foucault, el conocimiento y el poder son dos variables inseparables. Los discursos científicos son una serie de prácticas que simultáneamente conforman los objetos de los que hablan, materializando así relaciones de poder. En este sentido, el discurso científico aunque en apariencia es un vehículo neutral para la transmisión de conocimiento, es un medio poderoso para representar y por extensión determinar el significado de objetos particulares (Aitken 2016). A partir de ello, el lenguaje científico limita o agranda el contorno de intervención en relación a los objetos que describe. En este aspecto, para nuestro planteamiento, el discurso científico-técnico financiero, produce un contorno específico para conocer e intervenir en las finanzas, marginando con ello diversas posibilidades políticas.

herramienta analítica para dilucidar la naturaleza política de la actuación de organismos financieros internacionales.

Con base en el planteamiento magistral de K. Polanyi en la *Gran Transformación*, Ruggie descompone en dos elementos la estructura de autoridad internacional, enfatizando la diferencia y la fusión al mismo tiempo, entre la distribución del poder material a nivel internacional (categoría analítica del realismo) y el propósito social contenido o arraigado en la institucionalidad internacional y aceptado (y legitimado) políticamente por los principales actores. El autor señala que ignorar esta segunda dimensión lleva a una interpretación limitada del orden internacional, puesto que si bien el poder puede predecir la *forma* del orden internacional, no puede hacer lo mismo con su *contenido* (Ruggie 1982, 382).

De esta forma, el autor hace una diferenciación precisa entre diversos órdenes internacionales con similares estructuras de poder pero con configuraciones Estado-Mercado e impactos sociales ampliamente distintos.

Señala que es necesario distinguir que durante el periodo de hegemonía de los holandeses durante el siglo XVII el propósito social legítimo mercantilista, fue fundamentalmente distinto del *contenido* de liberalismo ortodoxo del periodo de dominación inglés del siglo XIX en el que el propósito social dominante fue el del mercado autorregulado. El ‘liberalismo arraigado’ del régimen del Bretton Woods ya durante el periodo de dominación de los EEUU, a su vez fue disímil de su antecesor, al ser un orden internacional cuya naturaleza se acercó más al de una economía intervenida por el Estado con fines de estabilización y de protección social (Ruggie 1982).

En este sentido, en esta tesis refrendamos el enfoque de autores como S. Gill, R. Cox, y otros que han retado la concepción liberal de la gobernanza global surgida a partir del fin del acuerdo Bretton Woods, que promueve su interpretación como un esquema multifacético de cooperación y resolución de problemas globales. El propósito social arraigado en las estructuras de gobernanza económica global para dichos teóricos, es un

andamiaje político articulado por el discurso neoliberal del libre mercado que favorece a ciertas élites y produce al mismo tiempo fuertes asimetrías económico-sociales.

Al mismo tiempo, a diferencia de dichos teóricos se hace notar que, como se ha venido sugiriendo, dicho propósito social es validado y legitimado no desde entidades gubernamentales tradicionales, sino desde un discurso científico-técnico configurado por redes de expertos investidos con poder y autoridad (los cuales son abordados teóricamente en las siguientes líneas)

Dichos andamiajes logran consolidar una dominación caracterizada por lo siguiente: El incremento del poder estructural del capital relativo al de los Estados y al del factor trabajo, la creciente fortaleza y posición de las ideas neoliberales, la aplicación de las mismas en formas organizacionales e institucionales clave y por una reconfiguración de relaciones de poder material y redistribución de riqueza a favor de una élite (Gill 1995, 69).

En resumen, enfatizamos que un marco analítico adecuado para comprender los aspectos políticos de la GFG tiene que contener lo siguiente: (1) El reconocimiento que tanto a nivel nacional como global, existe una multiplicidad de actores estatales y no estatales que confluyen en el proceso político produciendo resultados determinados. (2) Una conceptualización del poder y su ejercicio, que problematice la noción como una mera acumulación de capacidades materiales y de coerción, para definirlo como un proceso que fluye en el plano de las relaciones sociales transnacionales entre las diversas fuerzas sociales (instituciones, ideas, élites empresariales y financieras, oficiales públicos).

(3) Poner en el centro a la ideología y a la visión política como principal articulador de la hegemonía o aquella forma de dominación política en un ámbito internacional, en donde los medios coercitivos residen en el traspatio del proceso, y en el cual el discurso técnico financiero y la evolución de regulaciones no vinculantes con un propósito social determinado, ocupan un lugar nuclear. (4) El reconocimiento de que los discurso científico-técnicos de la regulación financiera, son en realidad visiones políticas articuladas e incrustadas en la institucionalidad global y nacional, que están lejos de ser neutrales

políticamente hablando, y más bien, validan y coadyuvan a la reproducción de condiciones materiales inequitativas, en donde los grupos dominantes aseguran su posición de poder y privilegio (orden mundial) inclusive en detrimento del bienestar económico de millones de personas.

Sin embargo, a partir de lo anterior, la pregunta obligada que surge es ¿de qué forma la constelación de actores financieros, adquieren la autoridad suficiente para decidir el rumbo de la GFG a pesar de importantes descalabros financieros globales? ¿Por qué un orden de tales características es aceptado y reproducido sin cuestionamientos o con muy pocos? A continuación se aborda otro recurso teórico para tratar de responder a dicha pregunta.

1.3 Redes transgubernamentales y organismos internacionales como mecanismos de poder y dominación en la gobernanza financiera global.

En esta investigación, las organizaciones internacionales analizadas difieren en su estructura de las tradicionales intergubernamentales que dominan el trabajo académico. En este aspecto, creemos necesario desarrollar una definición más extensa sobre el tipo de organismos internacionales presentes en el ámbito financiero para poder, posteriormente, profundizar sobre su papel político.

1.3.1 Las redes transgubernamentales y sus diferentes concepciones

En la década de 1970 Robert Keohane y J. Nye, propusieron el término ‘transgubernamental’ para catalogar a aquellas relaciones e interacciones entre agencias burocráticas de diferentes Estados que tienen como objetivo establecer cooperación en diversos niveles para gobernar o regular algún proceso transnacional que pueda afectar o beneficiar a los países y sectores inmiscuidos (Keohane y Joseph 1974, 43). Verdier, por su parte, define a las redes transgubernamentales como foros multilaterales informales que reúnen a los representantes de agencias o departamentos de los gobiernos, con el objetivo de facilitar la cooperación multilateral sobre asuntos de interés mutuo dentro de la

autoridad de los participantes (Verdier, *Transnational Regulatory Networks and their Limits* 2009, 113).

Es decir, desde la perspectiva antes descrita, la complejidad de los problemas de las sociedades modernas ha hecho que los Estados se fragmenten en sus funciones tanto hacia dentro de sus territorios como hacia el exterior, cuando dichas sub-unidades de gobierno se enfrentan a la resolución de problemas que requieren de la coordinación con sus contrapartes de otros países.

De acuerdo con K. Raustiala, son tres condiciones las que han permitido el crecimiento de burocracias transgubernamentales como mecanismos para abordar la regulación y resolución de problemas globales. En primer lugar, la interdependencia económica ha originado que los Estados tengan que enfrentar un número cada vez mayor de problemas comunes. En segundo, la complejidad de los problemas y las realidades sociales ha provocado un isomorfismo estructural en el sentido de que desde una óptica funcionalista, los Estados se vuelven cada vez más similares y es más común que las unidades burocráticas de gobierno con funciones regulatorias específicas encuentren a su contraparte en los demás Estados. En tercer lugar el desarrollo de las tecnologías de comunicación proveen a las agencias y burocracias de gobierno, de los medios necesarios para establecer comunicación entre ellas con frecuencia y a costos de transacción relativamente bajos (Raustiala 2002, 56).

La persistencia de este tipo de interacciones internacionales en diversos ámbitos de regulación internacional, ha dado pie al análisis sistemático de los ‘espacios transgubernamentales’ como sujetos clave de gobernanza global. Inclusive se han desarrollado diversas interpretaciones y planteamientos teóricos sobre la capacidad de la política transgubernamental de conducir de forma más eficiente y democrática, los procesos de resolución de problemas globales. Dicho debate refleja en mucho los argumentos del debate sobre la gobernanza referido líneas arriba.

Una de las visiones más influyentes sobre las redes transgubernamentales (RT) es el realizado por Anne-Marie Slaughter quien ha argumentado un potencial importante de las RT como vehículos para la resolución de diversos problemas globales complejos. Para ella, las RT tienen el potencial de resolver lo que ella llama la ‘paradoja de la globalización’ o aquella situación en la que diversos problemas colectivos globales como el cambio climático o la inestabilidad en los mercados globales, que sólo pueden ser resueltos desde una escala global y colectiva, se enfrentan a un contexto político en el que la creación de un gobierno mundial “es improbable y no deseable” pues fallaría en proveer una adecuada representación democrática (Verdier 2009, 119).

En este sentido, para la autora las RT son el instrumento equipado para resolver tal paradoja ya que a diferencia de las instituciones internacionales tradicionales, las RT son más ágiles, flexibles, y cuentan con la capacidad técnica de dedicar recursos y atención a problemas regulatorios complejos.

En primer lugar porque las RT juegan un papel primordial al propiciar la producción y diseminación de información especializada lo que a su vez conforma marcos de cooperación y de toma de decisiones a nivel transnacional.

En segundo lugar, promueven una intensa interacción entre reguladores nacionales lo que crea patrones de expectativas compartidas que derivan en la armonización de políticas, evitando con ello los dañinos cálculos de poder que se pueden dar en escenarios de negociación internacional tradicionales. En pocas palabras, las RT pueden ser una “característica clave del orden mundial en el siglo XXI (A.-M. Slaughter 1997).”

Asimismo, la autora plantea una tipología útil de las RT. En primer lugar aquellas RT que se desarrollan inercialmente dentro de los procesos que se llevan a cabo en organismos internacionales formalmente establecidos como la OMC o la OCDE. Un segundo tipo son aquellas RT que se desarrollan bajo el paraguas de un acuerdo ejecutivo realizado por dos o más jefes de Estado o de gobierno. Y en tercer lugar aquellas RT que se desarrollan fuera de cualquier marco formal y legal y que surgen espontáneamente por la necesidad de las

burocracias de trabajar conjuntamente y abordar problemas comunes. Inclusive la autonomía de este tercer tipo de RT puede ser tan amplia, que los miembros por si mismos se institucionalizan como organizaciones transgubernamentales (A. M. Slaughter 2001, 355-359).

Lo anterior no significa que Slaughter no identifique y piense en posibles soluciones a problemas que una gobernanza dominada por RT puede presentar. El principal de ellos tiene que ver con la rendición de cuentas. De esta forma la autora precisa tres tipos de problemas de rendición de cuentas correspondientes a cada uno de los tipos de RT.

En cuanto al primero de ellos, las RT que se desarrollan dentro de organismos internacionales, la autora argumenta que existen organismos internacionales cuyos procesos poco transparentes generan dudas acerca de los tipos de tratos y arreglos entre burócratas encargados de gestionar el día a día de los organismos, y que terminan por crear la necesidad del propio organismo de relegitimarse ante grupos domésticos de unos o varios países miembros.

En cuanto al segundo tipo de RT, las RT creadas dentro de acuerdos ejecutivos, argumenta que la actividad de ellas puede verse contextualizada en una maniobra de los jefes de estado o de gobierno para sortear el contrapeso y la rendición de cuentas por parte de los legisladores nacionales. Esto además de reducir la legitimidad democrática de las decisiones tomadas por las RT, puede aumentar de forma poco conveniente la discrecionalidad de los jefes de Estado y de las burocracias para favorecer a algunos grupos de interés por sobre otros (A. M. Slaughter 2001, 362).

El tercer tipo de RT, las que se desarrollan fuera cualquier marco formal, son las que más le generan preocupación a la experta, debido a la posibilidad de que ciertos asuntos con potenciales efectos para diversos grupos domésticos, terminen por ser removidos de la esfera de la política doméstica y pasen a ser dominados por grupos tecnocráticos que terminen por avanzar las perspectivas e intereses de las burocracias inmiscuidas, y sin contar con el contrapeso de algún mecanismo de control ni nacional ni internacional. Vale

la pena decir que para la autora el Comité de Basilea “es el principal sospechoso” en este aspecto (A. M. Slaughter 2001, 359).

Además de la visión de Slaughter sobre la RT, existen otras perspectivas considerablemente más escépticas acerca de la capacidad y la autonomía que las RT tienen para la efectiva resolución de problemáticas globales. Entre los escépticos hay autores ‘realistas’ que conciben a las redes transgubernamentales como una extensión más de los recursos de poder que los Estados ejercen para conseguir su interés nacional.

Es decir, lejos de ser mecanismos eficientes de resolución de problemas globales, son una suerte de instrumentos de los países más poderosos para diseñar y promover la propagación de reglas convenientes para sus intereses, y por lo tanto se encuentran sujetas a los cálculos de poder que tanto obstaculizan a los organismos internacionales tradicionales.

Por ejemplo, para Epstein las redes transgubernamentales de banqueros centrales y reguladores financieros del Comité de Basilea, ha sido un mecanismo efectivo para hacer valer los intereses de los Estados Unidos y así plantear un esquema regulatorio mundial que nivelara el campo de la competencia a favor del sector bancario estadounidense. En la misma línea, E. Helleiner, sobre el entramado de gobernanza financiera global asegura que:

El débil, fragmentado y excluyente contexto institucional que ha emergido desde la mitad de la década de 1970, refleja los intereses de los Estados poderosos, los cuales han preferido establecer estándares internacionales en grupos con perspectivas semejantes y que ellos controlan, en vez de en foros multilaterales en los cuales los Estados más débiles, bien podrían tratar de bloquear sus iniciativas. (Helleiner y Stefano 2010, 9)

Para Pierre-Hughes Verdier, las RT son mecanismos políticos sobrestimados y cuestionables, primero en su grado de autonomía de acción, ya que sus agentes se encuentran fuertemente constreñidos por legislaciones nacionales que los hace estar sujetos a los designios de sus respectivos gobiernos centrales, haciendo improbable que superen el obstáculo que representan los cálculos de poder y del interés nacional.

Y segundo, en su eficacia en la resolución de problemas globales, debido a que al carecer de la facultad de establecer normatividad vinculante, la implementación de la regulación producida puede ser inefectiva o variar a tal grado que conduzca a una carencia de armonización regulatoria entre países (Verdier 2013).

1.3.2 Problematicando a las Redes transgubernamentales

Ante tal discusión y diferencia de perspectivas ¿Cuál es la naturaleza y el papel político de las redes transgubernamentales financieras y que grado de capacidad tienen para resolver los problemas complejos que plantea la globalización? Desde nuestra perspectiva la naturaleza y la eficacia política de las RT del ámbito financiero no se puede medir bajo los parámetros antes mencionados por las razones siguientes.

En primer lugar, las conceptualizaciones sobre las RT que hacen Keohane y Verdier para el ámbito financiero son limitadas ya que consideran exclusivamente a reguladores públicos como los principales agentes participantes. En el ámbito financiero dicha conceptualización ha quedado superada por la realidad debido a que las redes transgubernamentales financieras están constituidas también por una diversidad de redes de actores no gubernamentales que actúan de forma compenetrada con los oficiales públicos, de tal manera que la frontera entre los actores públicos y privados se desdibuja.

Como se mostrará en los siguientes capítulos, grupos de agentes del mercado financiero como el Institute of International Finance o el Grupo de los 30, se encuentran compenetrados por medio de diversos vasos comunicantes, con los espacios de elaboración de regulaciones financieras como el Comité de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores o la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

En segundo lugar, creemos que la concepción liberal sobre los organismos técnicos internacionales como mecanismos neutrales y apolíticos es imprecisa o por lo menos no aplica para el ámbito de las finanzas. Si se toma en consideración que el sector financiero global cuenta con un poder material elevado, que ha sujetado al Estado a ser su cómplice

jurídico-político, y que la producción de cualquier forma de dominación hegemónica requiere de formar consenso en diferentes Estados, y arenas políticas globales, las RT, lejos de fungir como canales de cooperación funcional, son el espacio en el cual se originan y se catalizan los discursos técnicos y las visiones políticas sesgadas que le dan *contenido* a los diversos espacios de la institucionalidad económica.

Es decir, las redes transgubernamentales y en general los organismos internacionales ejercen un papel de catalizadores ideológicos, produciendo discursos ‘científicos’, legitimando normas y doctrinas, definiendo directrices y legitimando prácticas sociales que reproducen determinados órdenes económicos internacionales (Cox 2016). Es decir, el discurso científico al poder determinar la forma en la que se interviene en el mundo social, tiene el poder también de abrir o cerrar posibilidades políticas.

De acuerdo a lo anterior, a las RT las concebimos como parte esencial de un aparato ideológico que articula ‘científicamente’ un propósito social específico, contrario a la regulación del mercado con fines de protección social, e incrustado en estructuras institucionales globales que responden a un contexto material financiarizado. Como Keers van der Pijl lo argumenta, “las redes transnacionales deben ser vistas como canales de sincronización cultural y de discusión informal de políticas para su preparación...[es decir] deben ser entendidas como intelectuales colectivos (van der Pijl 1995, 107).”

1.3.3 Conocimiento técnico como factor de poder y dominación

A partir de lo anterior, es importante entender que en el desarrollo de una estrategia hegemónica (o contra hegemónica), no todos los actores involucrados cuentan con la misma capacidad de articular una visión o ideología que logre el consenso de los demás grupos. En el caso de la gobernanza financiera global, argumentamos que las RT se encuentran en una posición privilegiada en el proceso de conformación y diseminación del paradigma y del propósito social que debe imperar globalmente. En otras palabras hay

asimetrías en el poder discursivo, que de forma estructural impide el surgimiento y la puesta en práctica de visiones críticas y desafiantes.

Desde la literatura de Relaciones Internacionales existen dos conceptos que pueden resultar útiles para comprender la posición de ventaja en el que se encuentran las RTF como catalizadores ideológicos y productores de normas de la gobernanza financiera.

En relación al primero de ellos, Tony Porter elabora sobre el concepto de autoridad técnica (*technical authority*) para referirse a la capacidad de ciertos actores con proyección internacional de lograr el cumplimiento de sus directrices por parte de otros actores que las interpretan como legítimas. La autoridad técnica tiene sus bases en la convención social dominante en las sociedades actuales, de la superioridad inherente que tienen los procesos científicos y/o técnicos contra formas religiosas para entender la realidad, tomar decisiones y resolver problemas (Porter 2005, 4).

De acuerdo con Porter, el concepto de autoridad técnica es cada día más relevante como herramienta analítica para interpretar una realidad global colmada de procesos intensivos en conocimiento, en la cual los actores que participan son cada vez más reflexivos. Con ello el autor se refiere a que en su actuación, los actores alteran la realidad social a través del análisis de sus propias prácticas sociales, para lo cual la aplicación de sistemas técnicos es cada vez más recurrente como medio de incorporar el conocimiento a procedimientos, sistemas y rutinas de operación.

Como bien lo indica, uno de los ejemplos más claros de esto, es la fuerza autoritativa que tienen las ‘buenas prácticas’ emanadas de organismos especializados de muy diversa índole. Las buenas prácticas son reglas basadas en conocimiento técnico y científico que recogen y analizan experiencias del pasado para establecer guías precisas de comportamiento futuro y que son obedecidas, internalizadas y reproducidas en prácticas sociales por un conjunto de actores.

Su legitimidad no proviene fundamentalmente de su conexión con una autoridad pública o moral, sino de su origen en un proceso reflexivo y científico hecho por una

entidad en comando de conocimiento suficiente que logra crear la percepción de que es legítimo y correcto aceptar su visión. (Porter 2005, 3) Es por ello que a nivel global es cada vez más recurrente encontrar grupos de reglas de amplio cumplimiento aún y cuando ningún estado participó directamente en la formulación y en la sanción de dichas reglas.

Desde una perspectiva similar, P. Haas, E. Adler, Ikenberry entre otros, privilegian el análisis de las comunidades de conocimiento científico como un actor fundamental en la configuración de intereses y en la gestión de procesos internacionales como el del régimen nuclear internacional.

Como se señaló en páginas anteriores, para dichos autores, las *comunidades epistémicas* definidas, en términos generales, como aquellos grupos específicos de expertos sobre alguna parcela de conocimiento, que desde su posición reconocida de eruditos logran influir en la toma de decisiones y políticas de gobiernos, organismos internacionales, empresas y una diversidad de actores (Haas 1992); es un factor de mayor relevancia en la estructura de poder del sistema internacional.

Aunque el trabajo original de las comunidades epistémicas comenzó con el análisis de la influencia de grupos de expertos en los ámbitos de la regulación nuclear y climática, dicho concepto puede ser aplicable a la estructura social de la gobernanza financiera, y el discurso científico que estabiliza una realidad material sesgada a favor del poder financiero.

A partir de que los tomadores de decisiones se enfrentan a problemas complejos y a situaciones de alta incertidumbre, y con base en el presupuesto de que los actores en el contexto internacional pueden aprender nuevos patrones de razonamiento, la teoría de las comunidades epistémicas argumenta que a partir de la articulación racional y científica de relaciones de causalidad, las comunidades de expertos influyen directa o indirectamente en el proceso de formulación del interés nacional, definiendo problemas de resolución colectiva, proponiendo políticas específicas y determinando la coordinación internacional sobre diversos asuntos (Haas 1992, 2-3). Por ello, se puede afirmar que la autoridad técnica

se traduce en poder regulatorio, definido como aquel poder de establecer legítimamente reglas y principios que moldean el comportamiento específico de actores clave.

En consonancia con lo anterior, argüimos que aunque su conexión con el poder público del estado es evidente, las RTF al comandar un conocimiento y un lenguaje técnico, las posiciona en una situación de autoridad privilegiada para articular interpretaciones sobre los problemas que existen en las finanzas globales y para desarrollar las rutas de solución a partir de normas, reglas, buenas prácticas y esquemas que deben gobernar el sector financiero.

Sin embargo, a diferencia del modelo teórico de Haas, y de la propuesta de autoridad técnica de Porter, sostenemos que aunque la acción de las comunidades epistémicas se encuentre impulsado por la convicción de fortalecer el bienestar humano, no siempre pueden ser consideradas como actores neutrales que no responden a intereses políticos o económicos. Si tomamos por hecho que ‘toda teoría es siempre para alguien y con algún propósito’ se debe de entender que las comunidades de expertos en finanzas no actúan en un vacío social, sino en un ecosistema sesgado a favor del poder financiero y de sus modelos de acumulación de capital.¹²

En este aspecto, conceptualizamos a las redes trasgubernamentales financieras como el mecanismo a través del cual se desarrollan las instituciones de la hegemonía y su ideología, formulando reglas que promueven la expansión de órdenes hegemónicos mundiales. Las RTF, son en sí mismas el producto del orden hegemónico global. Igualmente, legitiman ideológicamente las normas del orden. Incorporan a las élites de países periféricos como medio de dominación, y absorben ideas contra-hegemónicas para hacerlas congruentes con la doctrina hegemónica (*transformismo*) (Cox 2016).

¹² En el siguiente capítulo, a través de recurrir al concepto de la Financiarización, definiremos con más precisión a que nos referimos con un orden mundial asimétrico.

Por lo anterior, en nuestro modelo analítico, la autoridad técnica que comandan las RTF, opera como un mecanismo de dominación que produce inercias institucionales de reducción del número de actores posibilitados para intervenir en la elaboración de normas financieras a nivel global, y de limitación o encuadre ideológico dentro del cual se van a llevar a cabo las discusiones y definiciones sobre la naturaleza de los problemas en las finanzas globales y las negociaciones sobre el tipo de reformas o cambios por hacer.

En pocas palabras, la autoridad técnica de los grupos con *expertise* financiero permite que la constelación de actores dominantes se apropie del proceso político y establezca el contorno ideológico dentro del cual se llevarán a cabo la generación de propuestas y políticas para regular al sector financiero. Por consiguiente, sistemáticamente quedarán excluidas visiones que puedan desafiar los intereses fundamentales de los grupos dominantes y se producirán ‘medidas’ que no alteren el orden establecido en detrimento de los intereses de los diversos *stake holders* de los procesos de la gobernanza financiera (Tsingou 2007, 19).

1.4 Resumen del marco analítico

Para concluir el presente capítulo, el marco analítico se constituye de los siguientes componentes:

En primer lugar se propone que el grupo de actores que operan en la gobernanza de las finanzas internacionales está constituido por una coalición de reguladores nacionales que interactúan en espacios transgubernamentales permeados también por grupos de agentes del mercado financiero y por autoridades políticas. De esa forma conforman una especie de comunidad financiera transnacional que denota la integración de una diversidad de intereses que son propagados socialmente a través de una unión intelectual que pretende ser universal (Bieler y Adam David 2004, 91) y que busca hacer ver a cualquier tipo de desviación ideológica como un signo de herejía o como un contrasentido (Gill 1995). Es decir es una constelación política de actores que buscan a través de la articulación y el

consentimiento de una visión política, la prevalencia de sus intereses, lo cual los hace ser catalizadores fundamentales de la hegemonía.

En segundo lugar, en nuestro modelo analítico le damos fundamental importancia a entender el discurso científico financiero presente en la GFG como una argumentación, que no está carente de sesos ideológicos, y que a partir de asumir por dados una serie de relaciones predominantes de poder, su principal función es la de asegurar la continuidad y reproducción de un sistema social a partir de proveer la coherencia ideológica necesaria.

En tercer lugar, las RTF más que ser mecanismos de dominación de Estados, o mecanismos apolíticos que hacen más eficiente la cooperación, son mecanismos articuladores y catalizadores de ideologías hegemónicas.

Asimismo son actores que por su dominio sobre un discurso técnico se encuentran en una posición privilegiada de influencia y autoridad, como la noción de comunidad epistémica lo sugiere. Sin embargo, la autoridad técnica que comandan opera como un impulso para que se reduzca el número de actores posibilitados para intervenir en la elaboración de normas financieras a nivel global y para que las RTF monopolicen el proceso de discusión, definición y negociación sobre la naturaleza de los problemas en las finanzas globales y sobre la plausibilidad de reformas o cambios por hacer. En pocas palabras la autoridad técnica permite que la constelación de actores dominantes se apropie del proceso político, catalizando con ello el arraigo de una ideología con un propósito social específico, en un entramado extenso de instituciones políticas globales y nacionales.

En cuarto lugar, esta apropiación del proceso y la incrustación de una ideología con propósito social específico, sostenemos, genera un proceso político global altamente sesgado a favor de los intereses de un sector que ha crecido de forma desproporcionada y que genera costos a otro tipo de actividades económicas, obstaculizando con ello el progreso económico y el bienestar de millones de personas.

En quinto lugar, a diferencia de las interpretaciones que argumentan que los cambios en la estructura de la gobernanza financiera global responden a cambios en la

gestión de las potencias económicas, o de aquellas que sostienen que la adopción de cambios o de alternativas más eficientes se ve limitado por las elecciones institucionales del pasado (Verdier 2013, 1407), aquí se argumenta que el principal factor para la prolongación o la permanencia de la estructura de GFG depende de la fortaleza del consenso ideológico y de la capacidad de apropiación del proceso político que la constelación transnacional financiera logre.

Es decir, son los intereses del mercado financiero los que determinan la evolución de la gobernanza. Argüimos que mientras la constelación política transnacional arriba referida no se debilite, mientras no surjan visiones y proyectos alternativos capaces de terminar con la apropiación del proceso y mientras no haya una transformación importante en su visión política incrustada institucionalmente, la GFG seguirá trabajando a favor de la reproducción del orden mundial Financiarizado, inclusive a pesar de la ocurrencia de crisis financieras graves.

En este sentido, en el siguiente capítulo se profundiza sobre las características del orden mundial financiarizado y se analiza la evolución de las estructuras de la gobernanza financiera una vez que el Bretton Woods termina. Es durante dicho periodo en el que en las RTF (en especial en el Comité de Basilea) se empieza a articular la visión política que domina hasta nuestros días, la gobernanza financiera global.

Capítulo II

Inestabilidad financiera, financiarización y el surgimiento de las regulaciones bancarias internacionales durante la década de 1980.

En el capítulo 1, se propuso que teóricamente un aspecto central en la estrategia de dominación en el ámbito financiero global tiene que ver con la articulación de discursos técnicos por parte de organismos y redes transgubernamentales que desde su posición de expertos, monopolizan el proceso de configuración de la estructura de la gobernanza global. Estos discursos científicos no son ajenos al contexto económico y material subyacente, sino que se articulan en función de ello, al mismo tiempo que ayudan a moldear dicho contexto.

Por lo anterior, las estructuras de la gobernanza global no son neutrales o apolíticas, sino que han producido, desde sus orígenes, reglas globales que fundamentalmente reproducen el *estatus quo*, aceptan las condiciones objetivas como marco de acción, marginando con ello, la puesta en práctica de rutas alternativas para hacer del ámbito financiero uno más estable y protector en términos sociales.

En este sentido, el principal objetivo del presente capítulo, es mostrar la relación que guarda por un lado un contexto social objetivo en el que el sector financiero se encuentra en una fase de dominación económica estructural y por el otro, las articulaciones ideológicas producidas desde escenarios globales a partir de la década de 1980, periodo de tiempo en el que surge el actual paradigma de gobernanza financiera global.

Al respecto, en la primera sección del presente capítulo, se sostiene que el marco social aceptado y legitimado por el discurso científico financiero, es un contexto de paulatina *financiarización*. En la segunda sección, se argumenta que las instituciones y mecanismos de la gobernanza financiera global (GFG) surgidos a partir de la década de los ochenta del

siglo pasado, fueron desde sus orígenes, dominados por un complejo estado-sociedad transnacional ideológicamente compacto, que produjo un conjunto de reglas encaminadas a: (1) facilitar la expansión del orden hegemónico. (2) Legitimar ideológicamente al orden a pesar de los aspectos negativos que ello conlleva.

De esta forma, en las próximas líneas, se comenzará a argumentar una explicación de por qué a pesar de una aparente voluntad política dirigida a crear un sistema económico global más estable, que incluye a diversos Estados y mecanismos de concertación multilateral y organismos globales como el Comité de Basilea, el Comité para la Estabilidad Financiera, el G-7 y el G-20 e inclusive el Fondo Monetario Internacional; dichos objetivos terminan siendo meramente retóricos.

2.1 La financiarización como contexto material subyacente de la gobernanza financiera global

La financiarización es un concepto eficiente para clarificar la configuración de poder y de fuerzas en la relación entre el Estado y los agentes del mercado financiero de la que hablan Cox y Underhill. Dilucidar esto es fundamental si lo que se pretende es comprender el comportamiento político de los actores internacionales involucrados en la gobernanza global financiera.

Al día de hoy existen diversas definiciones y perspectivas sobre la financiarización. Una de las definiciones más básicas define el fenómeno como el marcado ascenso de la importancia del capital financiero dentro del funcionamiento económico empresarial y nacional, que tiene como resultado que los mercados, instituciones financieras y sus motivaciones e intereses tomen relevancia en relación a otro tipo de objetivos sectoriales o sociales (Palley 2007, 83). Mucho depende de la perspectiva teórica desde donde se parta, para la atribución de tales o cuales características a dicho proceso.

Una revisión exhaustiva sobre las perspectivas teóricas sobre el término no va acorde con los objetivos de la presente investigación. En vez de ello nuestro propósito al abordar el

carácter financiarizado de la economía contemporánea, es el de conocer las bases objetivas subyacentes al esquema de gobernanza financiera global.

El primero de los puntos importantes sobre la financiarización tiene que ver con la lógica económica de su surgimiento y de su intensificación. En la literatura hay a grandes rasgos dos lecturas distintas. Para la primera perspectiva, la financiarización tiene sus orígenes en la crisis del Fordismo a nivel mundial cuyo punto de inflexión se localiza en la década de los setenta del siglo pasado. Para esta perspectiva, el desmantelamiento del estado keynesiano y benefactor garante de prerrogativas laborales generó un debilitamiento de la demanda agregada tanto a nivel nacional como internacional, produciendo de esa manera, un estatus de ‘subconsumo’ crónico mundial.

Este debilitamiento de la demanda tuvo que ser compensado a través de impulsar el endeudamiento generalizado de los agentes económicos, trayendo consigo los incentivos para incrementar paulatinamente el tamaño de los recursos invertidos en el mercado financiero. Esta necesidad de financiamiento y formas alternas de ingreso estuvo aparejada de una proliferación de instrumentos financieros, productores del ‘efecto riqueza’, que sostuvieran los niveles de consumo pertinentes para mantener a las economías a flote. (Mateo 2015)

Para otra perspectiva, la financiarización, más que una solución sistémica ante la flexibilidad laboral y al debilitamiento de la demanda agregada, tiene sus orígenes en la monopolización empresarial y en la subsecuente sobreproducción que ello conlleva. En otras palabras, autores como Foster y Magdoff sostienen que la monopolización empresarial del Capitalismo del siglo XX llevó a un estatus de producción excesiva de bienes que, de acuerdo con la Ley del Excedente Creciente, llega a un punto tal que irremediablemente enfrenta una demanda insuficiente (Magdoff y Foster 2014).

Es en el momento en el que los proyectos de inversión productiva cuentan con perspectivas nulas de obtención de ganancias, en el que el capital en búsqueda de oportunidades de inversión, se reorienta hacia el ámbito financiero (Mateo 2015, 32). De

acuerdo a esta tesis, la compra masiva de activos financieros, produjo tendencias alcistas en la cotización de los mismos, provocando que éstos produjeran una rentabilidad superior al ofrecido por las ramas productivas, alimentando con ello la migración de los recursos disponibles para inversión hacia el sector financiero (Palley 2007).

Es importante señalar que a pesar de la discrepancia existente sobre las causas que dan origen a la financiarización (unas atribuibles a las dinámicas de producción y otras a las de la demanda), las corrientes teóricas concuerdan en el hecho de que en la economía post-Fordista, el sector financiero ha dejado de estar constreñido a su papel funcional primigenio, es decir, al servicio de las necesidades de crédito de la inversión productiva. En vez de ello, ha adquirido una función sustantiva, convirtiéndose a través de la expansión de agentes, productos y sub-mercados financieros, en una actividad final en sí misma (Medialdea García y Sanabria 2013).

Así lo sugieren los siguientes datos sobre la expansión desproporcionada del sector a nivel global. En el lapso de 1985 al 2005, las transacciones financieras internacionales incrementaron su volumen con respecto al PIB mundial al pasar de 7.4% al 27.6%. De igual forma los préstamos bancarios internacionales netos pasaron de equivaler el 6.2% del PIB mundial al 31.5% en 2010. En el año 2007 el valor de acciones comercializadas con relación al PIB mundial alcanzó el pico de 182% (Medialdea García y Sanabria 2013, 201-202).

Esta transformación económica, ha generado la emergencia de productos financieros transables cada vez más complejos. Medialdea y Sanabria nombran a esta tendencia como la titulación de los créditos, la cual consiste en una intensa “conversión de crédito bancario en bonos (referidos al valor de dicho crédito) que se pueden negociar en el mercado conforme a las expectativas de cobro que ofrece el deudor (Medialdea García y Sanabria 2013).” Esta titularización se extiende a otros instrumentos como bonos públicos, acciones, divisas, entre otros, hasta terminar convirtiéndose en un instrumento de obtención de ganancias. Para los autores, esto último termina por tergiversar su propósito inicial que era el de fungir como fórmula para reducir el riesgo asociado a la concesión de créditos.

La intensa titulación de créditos ha promovido el surgimiento y la expansión de los mercados financieros. En cuanto al surgimiento y expansión de mercados se refiere, quizá los dos ejemplos más representativos son el mercado de divisas y el mercado de derivados. Con respecto al primero, de acuerdo al Banco Internacional de Pagos, para el año 2010 las avenencias de divisas alcanzaron un volumen diario de 4 billones de dólares, monto que excede a las necesidades derivadas de intercambios comerciales.

Algo similar ocurre con el mercado de derivados, cuyo grueso de negociaciones en el mercado supera por mucho las necesidades de los inversores de proteger activos reales frente a contingencias. De acuerdo a Medialdea y Sanabría así lo demuestra el hecho de que el valor bruto de los contratos pactados en el mercado de derivados global, haya pasado de 9.1 a 24.7 billones de dólares entre diciembre de 2004 y el primer semestre del 2010 (Medialdea García y Sanabria 2013, 204).

Asimismo, Bustelo sugiere que mientras que el PIB mundial se multiplicó por tres entre 1986 y 2004 y las exportaciones de bienes y servicios por cinco, durante el mismo lapso “el intercambio de divisas se multiplicó por nueve, las emisiones internacionales de títulos por siete, los préstamos bancarios internacionales por ocho y el mercado de productos derivados (contando sólo los bursátiles) por noventa y ocho” (Bustelo 2007).

Dentro de este contexto de crecimiento exponencial de las finanzas a nivel mundial, es importante identificar el tipo de impacto que ese hecho genera para otros ámbito económicos y para los niveles de bienestar social.

2.1.1 Generalidades del impacto económico-social de la expansión de las finanzas

Sin duda una de las principales discusiones acerca de la financiarización, se refiere a los impactos sociales que genera el crecimiento exponencial de los mercados financieros. Al respecto, una de las tesis principales es que el despunte de los mercados financieros y de sus productos, tiene un impacto negativo en el crecimiento de los sectores productivos, al re-dirigir recursos de inversión productiva hacia la amalgama de instrumentos financieros

que realmente generan pocos empleos . Medialdea ha catalogado a dicha transformación como la autonomización del capital financiero respecto del capital industrial, una dinámica que termina perjudicando los niveles de crecimiento y de empleo en una sociedad. (Medialdea 2009)

Otros autores se refieren a la ‘lógica financiarizada’ en la que se ven sumergidas las unidades económicas, y que se refiere a la intensa reorientación de la inversión que se aleja de sectores productivos y se traslada a operaciones financieras que proporcionan tasas de rentabilidad superiores a las que el capital logra con la actividad productiva.

Lo anterior genera, un crecimiento desproporcionado del sector financiero en detrimento de otros y una intensa financiarización de actores y sectores que en principio no son financieros (Medialdea García y Sanabria 2013). En Estados Unidos por ejemplo, durante los primeros años de la década del dos mil, el crecimiento de los activos financieros con respecto al tamaño de la economía real fue de 196.3 por ciento, mientras que la producción y el crecimiento del PIB han mostrado tendencias a la baja.

Además de la anterior tesis, han surgido diversas líneas analíticas que teorizan sobre otras formas a través de las cuales el sector financiero drena recursos al productivo. Una de ellas le asigna un papel principal a la figura del ‘rentista’ como agente alimentador de la financiarización. Definido como aquellos agentes de la industria financiera de naturaleza parasitaria, que extraen un nivel de ganancias desproporcionado a partir de aprovechar las condiciones de escases de capital en una economía nacional o local, la figura del rentista termina por perjudicar los niveles de inversión y de ganancias del sector productivo. En este aspecto, inclusive J.M. Keynes que desde los orígenes de su teoría alertó sobre los aspectos negativos del capital parasitario, argumentó que para que el capitalismo fuera un sistema exitoso era necesaria la ‘eutanasia del rentista’ (Lapavitsas 2010).

En contraste, otra de las visiones, la neo-marxista, argumenta que se ha desarrollado un traslape entre capital financiero y capital industrial fusionando sus objetivos en *corporaciones financiarizadas*. Para esta visión, el fenómeno de la financiarización ha

logrado penetrar en los diversos rubros del capital, homogeneizando los intereses y objetivos de las élites capitalistas, en clara contraposición a la interpretación de la tensión inter-élites. En otras palabras es la corporación transnacional y no el capital rentista, el principal cinturón de transmisión a través del cual lo financiero se multiplica y drena recursos económicos en detrimento de los otros sectores (Lapavitsas 2011).

En resumidas cuentas, en un capitalismo financiarizado que permite ganancias originadas en la colocación de recursos en los circuitos financieros y cuya plusvalía puede ser obtenida en plazos cortos, genera un descenso significativo en el capital industrial, en los montos de inversión para la ampliación de la capacidad de producción en la economía real (Vidal 2011, 113).

En esta línea de argumentación, la OCDE en su estudio intitulado Finanzas y Crecimiento Inclusivo, en el cual analiza el crecimiento del valor agregado del sector financiero como proporción del PIB para las economías del G-20, demuestra que el incremento en el tamaño del sector financiero cuando sobrepasa una proporción de cinco puntos del PIB, comienza a tener efectos negativos en el ritmo del crecimiento de una economía nacional (Organization for Economic Cooperation and Development 2015, 16).

Aunque la literatura es basta con respecto a las características e implicaciones en el mundo económico y del trabajo de la existencia de la corporación no financiera pero financiarizada, para los efectos del presente documento vale la pena resaltar los siguientes elementos:

- La financiarización en el ámbito microeconómico se expresa a través de una reorientación importante y parcial de la actividad de la empresa no financiera hacia actividades financieras debido a los niveles de rentabilidad, lo cual desvía inversión de actividades productivas hacia actividades de especulación, generando así un efecto adverso macroeconómico en términos de inversión productiva y generación de empleos.

La gobernanza interna de la empresa se orienta a maximizar el valor de mercado de sus accionistas en detrimento de medidas que se ocupen de promover la actividad productiva primigenia de la entidad, incluyendo la diversificación productiva.

- La gobernanza corporativa que privilegia el valor de mercado de los activos de accionistas, termina por traducirse en recortes al capital empleado afectando negativamente al factor trabajo de la empresa a través de despidos masivos, subcontratación y otras estrategias de flexibilización laboral, lo que a su vez puede impactar negativamente no sólo en el debilitamiento de la demanda agregada sino en niveles de bienestar social.

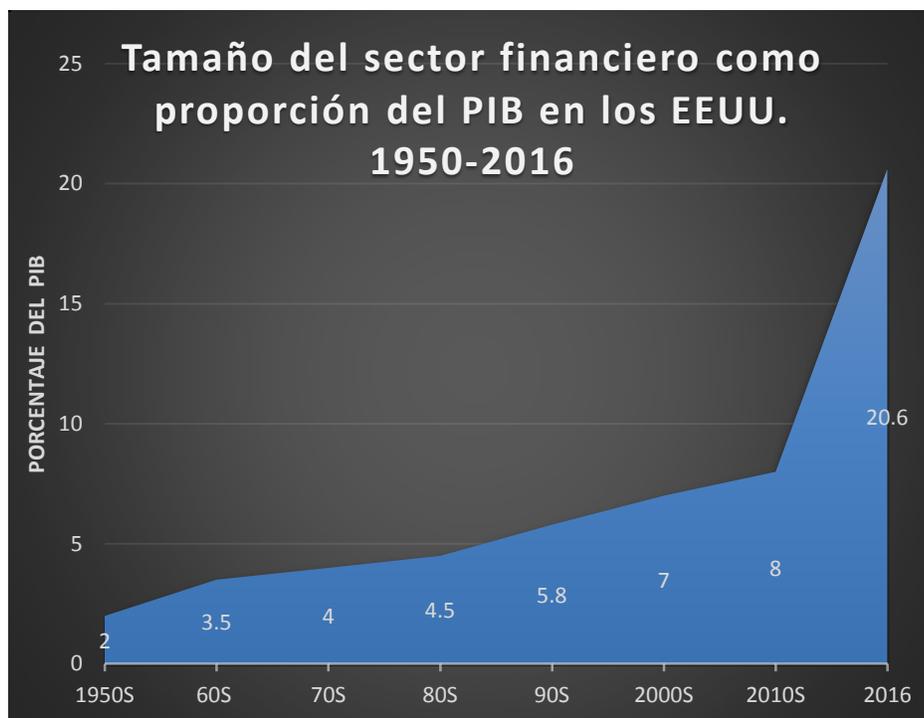
Como un ejemplo de lo anterior, existen cifras con respecto a Estados Unidos que sugieren que mientras que el peso del sector financiero como proporción del PIB ha llegado al 20%, el sector de las manufacturas ha declinado del 23% al 12% en los últimos 30 años. Una tendencia más marcada se puede encontrar en la Gran Bretaña, en donde el peso específico de las manufacturas como proporción del PIB descendió del 32% al 11% en el mismo periodo (Polanyi 2017).

Las discrepancias teóricas existentes sobre el fenómeno sugieren que la financiarización es un concepto todavía inacabado. Al respecto, no es la intención de la presente investigación resolver dicho problema conceptual. Sin embargo, es importante identificar que ha habido una expansión de la lógica financiarizada que hace que la actividad económica de corporaciones, hogares y Estados se ajusten y se ordenen en favor de las dinámicas de expansión del sector financiero, inclusive aunque ello vaya en detrimento de la actividad productiva, de los salarios y de políticas que promuevan el desarrollo social. En secciones siguientes se hace un recuento más detallado sobre el proceso político regulatorio que estructuró dicha lógica económica sobre todo en los EEUU.

Por vía de mientras, en la siguiente gráfica se puede ver que la expansión de la actividad financiera en relación a la actividad económica ha sido un proceso continuo y

progresivo. En Estados Unidos, por ejemplo, el tamaño del sector financiero con respecto a su PIB ha evolucionado en una tendencia de continuo crecimiento; en las cuatro últimas décadas la proporción prácticamente se ha quintuplicado al pasar del 4 al 20% del PIB.

Gráfica 2.1 Tamaño del sector financiero como proporción del PIB en los Estados Unidos, 1950-2016



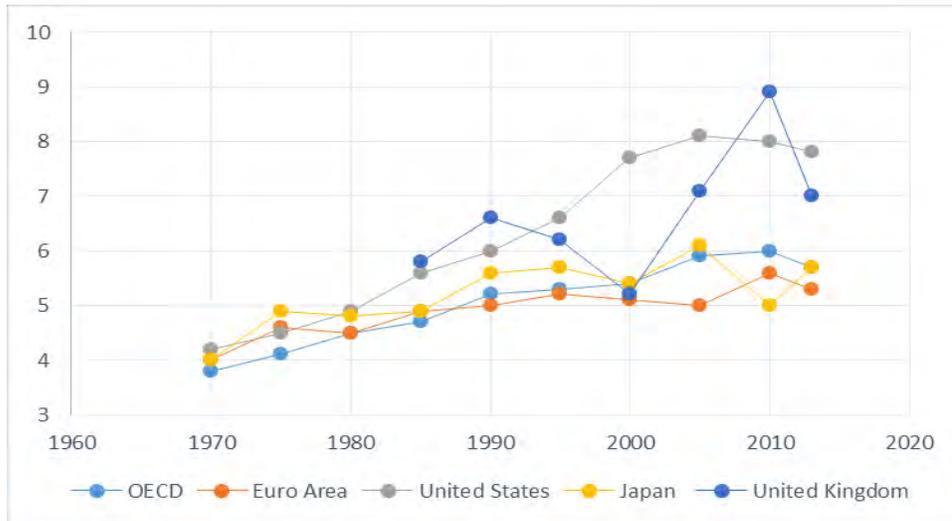
Fuente: Elaborada con datos de: (Lahart 2011) y (Statista s.f.)

Es importante mencionar que el caso de la financiarización estadounidense no es un caso aislado. Prácticamente cualquier economía que cuente con conexiones con el sector financiero global generará tendencias de financiarización y promoverá su fortalecimiento, puesto que de lo que se está hablando, es de la existencia de una lógica económica que se ha venido expandiendo a través del tiempo.

En la siguiente gráfica se puede apreciar que en las cinco de las economías más importantes del mundo, el sector financiero se encuentra en una tendencia de acrecentar su tamaño con respecto a los respectivos productos internos brutos nacionales, siendo los

casos del Reino Unido y de Francia los más extremos en cuanto a la posición de dominancia económica de dicho sector.

Gráfica 2.2 Tamaño del sector financiero en proporción del PIB para países seleccionados, 1995-2015.



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015)

Al respecto de lo anterior, se puede establecer que tanto a nivel nacional como a nivel global existe una estructura que posibilita y alimenta el crecimiento desproporcionado del sector y la expansión de su lógica. Ya algunos autores se han encargado de conceptualizar tal asunto.

Por ejemplo, como se mencionó en el capítulo anterior, Ugarteche habla de la existencia de un Complejo Financiero Global. Aquí nos referiremos a la existencia de un orden hegemónico financiarizado, que consiste en la existencia y preservación de reglas que alimentan la acumulación de capital en manos del sector financiero, y que es legitimado políticamente por una constelación de actores financieros que crean consenso a nivel global a través de despegar un discurso técnico. A continuación se resaltan algunas características adicionales de dicho sistema de acumulación de capital así como del proceso a través del cual el orden financiarizado surge en los Estados Unidos.

2.2 Finanzas, estados, neoliberalismo y desregulación

Como se ha señalado con anterioridad, la financiarización es una fase capitalista contradictoria ya que por un lado, con su expansión plantea efectos negativos claros a la actividad productiva, a los mercados laborales y al bienestar de millones de personas en el mundo. Y por el otro lado, ha construido estructuras económicas que han mantenido a flote (no sin periodos de crisis) a diversas economías nacionales y a la mundial, creando relaciones de interdependencia intensas entre los estados y el sector financiero.

Este incremento acelerado de mercados financieros, de agentes y de dimensiones que han sujetado a una posición de dependencia a otros sectores económicos y a las propias autoridades políticas, también ha sujetado al propio sector financiero a una relación de interdependencia con respecto al Estado. Es decir, la relación entre Estado y mercado financiero es simbiótica.

En otras palabras, la financiarización es un fenómeno que no habría podido originarse sin la intervención político-jurídica de autoridades públicas que establecieran reglas de mercado sancionables y que hicieran posible la expansión y la estructura de acumulación del sector financiero.

En relación con lo anterior, un punto nodal que posibilitó la financiarización, fue el giro neoliberal que las principales economías del mundo experimentaron en la década de 1970. Tras un periodo de crisis de crecimiento e inflación, se comenzaron a cuestionar las medidas keynesianas de pleno empleo imperantes. Con base en las teorías neoliberales de Friedrich Hayek y M. Freedman, se comenzó a demandar una menor intervención del estado en la economía, bajo el argumento de que la intervención estatal y las políticas de bienestar habían generado importantes ineficiencias productivas, habían obstruido la acumulación y la inversión de capital, y habían atrofiado el emprendurismo individual. (Helleiner 2016, 88)

Para finales de la década, era claro que la tesis neoliberal ganaba adeptos en las principales economías occidentales, sobre todo después del triunfo del Margaret Thatcher en Reino Unido en 1979 y de Reagan en los EEUU en 1980. A partir de ello en las economías industrializadas se comenzó a dismantelar los aparatos keynesianos y en su lugar, se comenzaron a implementar medidas neoliberales de privatización, desregulación y apertura de mercados, con lo cual “el reloj doctrinario fue regresado a los mercados de equilibrio neoclásico, reminiscencias de las ideas prevaletientes de antes de la Gran depresión” (Polanyi 2017, 163).

En cuestiones financieras, uno de los momentos clave del giro neoliberal, fue el fin del Bretton Woods (1973) como acuerdo internacional de propósito social liberal-keynesiano y que entre otras medidas, establecía el compromiso mundial de ejercer restricciones nacionales a la movilidad internacional de capital y medidas para hacer que las finanzas trabajaran en favor del objetivo de la producción, del consumo y del pleno empleo.

Para la década de 1990, prácticamente todas las economías pertenecientes a la OCDE se habían ajustado al paradigma neoliberal al abolir los controles al capital internacional, al generar esquemas que proveyeron a los inversionistas internacionales de mayor libertad, para operar internacionalmente, de la que se concedió desde la década de 1920. (Helleiner 2016, 88)

El caso de los EEUU es un ejemplo paradigmático que muestra la forma en que la postura neoliberal queda incrustada en las diferentes arenas gubernamentales y en el que el Estado comienza a fungir como impulsor político del crecimiento y transformación de la actividad financiera.

Como se mostrará más adelante, uno de los ejemplos paradigmáticos al respecto, es el periodo de desregulación bancaria en Estados Unidos en el que durante la década de los ochenta la ley Glass-Steagall de 1933 que regulaba y mantenía distanciada la actividad bancaria comercial y de inversión, empieza a ser dismantelada a manos de las principales

agencias regulatorias hasta ser totalmente cancelada en 1999, con la promulgación de la Ley de Modernización de los Servicios Financieros (Gramm-Leach-Bliley Act).

Sin embargo, al mismo tiempo que el Estado ha sido productor de la financiarización, el Estado se ha convertido en una estructura vulnerable ante las tensiones y presiones que genera una economía global financiarizada. En cuanto al papel de subordinación que el Estado juega frente a la financiarización, es importante señalar que una vez que el Estado ha promovido la creación de mercados financieros, las reglas y tendencias en ellos terminan por restringir la capacidad de actuación de sus creadores, situación que tiene sus bases en la elevada dependencia que la economía de los estados han desarrollado hacia los mercados financieros.

De acuerdo a diversos autores, esa relación de subordinación está ligada a que los mercados financieros se han convertido en una fuente vital de financiamiento para los propios Estados, los cuales encuentran así una manera de poder renunciar a un mayor uso de la vía tributaria como vía de financiación pública, pero subordinándose a los criterios económicos que el propio mercado internacional dicta (Palley 2007).

En términos generales, se puede señalar que la restricción en la capacidad de actuación de las estructuras del Estado (en su nivel doméstico) se concentra mayormente en la formulación de la política monetaria de los bancos centrales, los cuales que se ven orillados a ejercer tipos de interés altos y atractivos para las inversiones en detrimento de los cálculos para equilibrar la inflación y el nivel de desempleo. En otras palabras, a partir del fin del régimen Bretton Woods, la definición del precio del dinero se trasladó hacia las fuerzas de los mercados financieros internacionales.

Asimismo, la política económica se ve limitada a partir de la exigencia de mantener un grado de equilibrio de las cuentas públicas que genere la percepción de confianza ante el mercado. De esa forma, como lo afirman Medialdea y Sanabria, la política presupuestaria de los gobiernos y por ende las necesidades económicas y sociales de un país, pueden

quedar sujetos a limitaciones y criterios fijados por los intereses de los agentes financieros internacionales (Medialdea García y Sanabria 2013, 221).

Esta relación de compenetración ha llevado a que las autoridades interioricen las visiones, los intereses y necesidades del sector e implementen medidas que respondan a ellos, catalizando con ello la expansión y la profundización de la financiarización. En referencia al caso estadounidense, Maya es clara al afirmar que el fenómeno de la financiarización no tiene una lógica auto-gestiva, sino su expansión proviene de decisiones políticas, al afirmar que el proceso de regulación-desregulación en los Estados Unidos, debe entenderse como un juego de poder político e intereses (Maya 2017, 25).

Al respecto de lo anterior, en las siguientes líneas se abordará el proceso de expansión del mercado financiero en los Estados Unidos, poniendo especial énfasis en que una economía subordinada a la lógica de las finanzas surge a partir de la capacidad de sanción de un Estado que alinea e hibrida sus intereses con los de las finanzas.

2.2.2 Desregulación, financiarización, crisis y los bancos demasiado grandes para quebrar en los EEUU

En gran medida el proceso global de la financiarización y la conglomeración del sector, están ampliamente relacionados con el proceso político regulatorio a través del cual, en los Estados Unidos, se fue desmantelando, paulatinamente, el cerco regulatorio establecido al sector financiero y bancario creado en los años posteriores de la crisis de 1929.

En particular, la ley Glass-Steagall estableció que los bancos de comercio e inversión tenían que ser dos instituciones claramente separadas con el objetivo de mantener estándares prudenciales bancarios que evitaran periodos de inestabilidad en el sector bancario y proteger los recursos de los ahorradores.

De acuerdo a Jan Kregel, específicamente la sección 20 de la ley, prohibía a los bancos comerciales afiliarse en cualquiera de sus formas, a una corporación, asociación, conglomerado, u otra organización similar cuya principal actividad estuviera relacionada

con el negocio de venta, distribución, o participación sindicada de acciones, bonos, notas u otro tipo de instrumentos de inversión (Kregel 2010, 10). Como lo argumenta el autor, “la intención era separar los depósitos del público de la exposición a cualquiera de las actividades de los mercados de capital y, en particular, impedir a los bancos poseer y comerciar instrumentos bursátiles (Kregel 2010, 10).”

Sin embargo, esta regulación fue generando, un contexto de desventaja para el sector bancario, frente a un sector financiero no bancario y no subordinado al espectro regulatorio de la ley Glass-Steagall, lo cual le permitió proveer crédito, inclusive a tasas de interés menores que las ofrecidas por los bancos tradicionales, generando así una amplia desventaja para este último sector. (Kregel 2010, 7).

El sector de bancos tradicionales al tener prohibida su incursión a los mercados de capital y al ser desplazados del negocio del financiamiento por el poco regulado ‘sistema bancario en la sombra’ (o *shadow banking*), optaron por retar política y jurídicamente el cerco regulatorio, lo que a la postre, y junto con el advenimiento de la postura neoliberal, derivó en un desmantelamiento progresivo del paradigma regulatorio emanado del ‘Nuevo Trato’ y en la fusión y conglomeración del sector financiero bancario.

Kregel, en su explicación sobre el proceso de desregulación financiera en los Estados Unidos, da sustento al argumento de la constelación de fuerzas sociales financieras, en el sentido de que fue un proceso en el cual intervinieron diversos agentes, tanto estatales como no estatales con posiciones e intereses en común. Dentro de la constelación de fuerzas sociales se encontraron el sector de la banca tradicional, el sector de negocios interesados en contar con más fuentes de financiamiento, e inclusive, los participantes del *shadow banking* (Kregel 2010).

Por parte de agentes públicos se involucraron las principales agencias regulatorias, las cuales dentro de un contorno ideológico neoliberal instalado y a través de diversas decisiones administrativas e interpretaciones amplias sobre la ley, fueron debilitando progresivamente el cerco regulatorio sobre bancos y firmas financieras, diseñado desde la

década de los treinta. Además de dichas instancias, el paradigma desregulatorio neoliberal imperante en los EEUU, tampoco se podría explicar sin la intervención de la Suprema Corte y el Congreso de los Estados Unidos, instituciones que en momentos específicos potencializaron y legalizaron dicho paradigma.

Con base en algunos de los principales estudiosos sobre el tema, las siguientes son algunas de las decisiones más visibles que contribuyeron al desmantelamiento del paradigma regulatorio intervencionista surgido en el Nuevo Trato. Entre ellas, se encuentran decisiones que tuvieron que ver con empoderamiento de las agencias regulatorias nacionales para interpretar la ley e implementar políticas, decisiones administrativas que flexibilizaron en gran medida las regulaciones sobre la actividad del sector financiero y medidas legales que terminaron por institucionalizar la desregulación bancaria y financiera.

En 1970, con las enmiendas a la Bank Holding Company Act, los bancos comerciales comenzaron a tener las primeras rutas para participar en actividades financieras no tradicionales como la inversión en algunos instrumentos de los mercados de valores, tanto a nivel doméstico como a nivel internacional (D'Arista 2009, 6).

Con fundamento en el cambio legal anterior, en 1984, la Suprema Corte de los Estados Unidos sancionó que la reserva Federal de los EEUU, era una entidad pública con la facultad de permitir a las empresas de la banca comercial adquirir como subsidiarias a firmas especializadas en la comercialización de *securities*. En el año de 1985, la reserva Federal estableció, a través de una resolución administrativa, que los conglomerados bancarios podían adquirir empresas subsidiarias especializadas en asesorar a clientes institucionales sobre inversiones en diversos instrumentos (D'Arista 2009).

Más adelante en 1986 y 1987, la FED expresamente permitió a los bancos involucrarse en el mercado de los valores y títulos financieros a través de afiliaciones con empresas relacionadas con la actividad de invertir en instrumentos bursátiles, bonos de gobiernos municipales y bonos soportados en deuda de consumidores e hipotecas (Kregel 2010, 12).

Asimismo, durante la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990, los reguladores federales y estatales promovieron la aceptación de los mercados de valores entre una diversidad de inversionistas institucionales para los cuales estaba prohibido utilizar dichos instrumentos como vehículos de financiamiento. Por ejemplo, la Oficina del Controlador de la Moneda aprobó el uso de los mercados de valores para los bancos nacionales. La FED autorizó el mismo tipo de instrumentos para aquellos bancos comerciales estatales. Y finalmente, la Administración Nacional de Uniones de Crédito hizo lo propio para sus representados (Kregel 2010, 13).

A partir de los cambios regulatorios impulsados por los actores de mercado y públicos antes mencionados, se creó una estructura institucional que convirtió a los mercados financieros y a su diversidad de nuevos instrumentos, en una de las principales fuentes de liquidez y de ganancias no sólo para la banca tradicional sino para empresas no financieras que comenzaron a insertarse en una nueva estructura financiera que tenía como núcleo al mercado de *securities* en lugar del crédito tradicional (Maya, Capitalismo conducido por las finanzas, desregulación y crisis 2017, 7-8).

Es así que autores como Kregel, D'arista, o Maya identifican la estructuración de una economía nacional conducida por y para las finanzas, en la que el cerco regulatorio que buscaba mantener separados a la banca comercial y de inversión establecida por la ley Glass Steagall, comenzó a desaparecer incluso antes que el congreso estadounidense promulgara la ley Gramm-Leach-Bliley; pieza que legalizó la fusión y la conglomeración del sector financiero (Kregel 2010) (D'Arista 2009) (Maya, Capitalismo conducido por las finanzas, desregulación y crisis 2017).

Durante la década de los noventa, ya dentro de una estructura político legal flexible, diversos bancos en Estados Unidos comenzaron a fusionarse ya sea con otros bancos más pequeños, como con otras instituciones financieras no bancarias, con el objetivo de expandir sus actividades comerciales hacia actividades de inversión en instrumentos como los derivados; lo cual generó que el sistema bancario estadounidense comenzara a tener características de oligopolio dominado por grandes conglomerados bancario-financieros.

Al respecto de lo anterior, la siguiente tabla muestra un incremento significativo en el número de bancos en el sistema bancario estadounidense propiedad de *Bank Holding Companies*. Asimismo, la Reserva Federal por ejemplo, registro que alrededor de 11,500 fusiones bancarias se llevaron a cabo entre los años de 1980 y 2005, promediando 440 por año y reduciendo el número de bancos a 7500 (D'Arista 2009, 4). Tómese en cuenta también que para el año 2005 los diez bancos más grandes de los EEUU concentraban 55% de los activos totales del sector financiero (Ugarteche y Eduardo 2013, 76), proporción que creció al 71% en el año 2015 (Maya, Capitalismo conducido por las finanzas, desregulación y crisis 2017, 9).

Tabla 2.1: El incremento de la importancia de los conglomerados financieros (Bank Holding Companies (BHC) a través del tiempo

	1980	1990	1995	2000	2005	2007	2011
% de bancos propiedad de BHC	34	72	75	79	82	82	83
% de activos totales de bancos propiedad de BHC	S/D	S/D	94	95	96	96	98

Fuente: (J. y. Barth 2014, 14)

La misma tendencia de concentración puede observarse en el sector de los mercados de valores. A finales del año de 1984, las diez firmas más grandes del sector (que representaban el 0.12 por ciento de las 7800 empresas registradas), constituían el 41 por ciento del capital total. Y para principios del año 2008, las diez firmas más grandes, con la excepción de Merrill Lynch, Lehman Brothers y Goldman Sachs, habían experimentado algún proceso ya sea de fusión o de adquisición (D'Arista 2009, 5).

A partir de lo anterior, la tendencia de fusión entre bancos comerciales y de inversión y la conformación de grandes conglomerados financieros (o *bank holding companies*) ha derivado en la creación de instituciones bancarias que manejan tal cantidad

de activos financieros que el riesgo de quiebra individual se traduce directamente en un riesgo sistémico para la economía nacional de los países y del mundo.

Dichas instituciones han recibido el nombre de instituciones ‘*demasiado grandes para quebrar*’, concepto que denota que en la práctica el Estado tiene que llevar a cabo una serie de políticas de subsidios y fondos de rescate ante el escenario en el que una de estas instituciones financieras enfrente un escenario de crisis con el objetivo de evitar su quiebra. Lo anterior, puede derivar fácilmente en prácticas de riesgo moral (*moral hazard*), en el sentido de que los bancos encuentran los incentivos suficientes para seguir construyendo esquemas de ganancia basados en prácticas de riesgo excesivas, ya que tienen una alta certidumbre de que ante un escenario problemático serán rescatados por las autoridades públicas (Wilmarth 2010, 717).

Dentro del proceso de construcción de la estructura económica, política y legal en favor de las finanzas, el incentivo perverso del riesgo moral, fue legalizado en 1991 cuando el congreso estadounidense, a través de la ley Federal Deposit Insurance Corporation Improvement, autorizó a las agencias regulatorias federales a rescatar a aquellos grandes bancos y a cubrir sus depósitos no asegurados, en el caso de que su quiebra pudiera crear un riesgo serio al sistema bancario estadounidense (D'Arista 2009, 6).

Asimismo es importante mencionar que una ley que contribuyó al proceso de conglomeración financiera, fue la ley Riegle-Neal, promulgada en 1994, que expresamente permitió a los bancos a abrir subsidiarias en más de un estado de los EEUU (Maya 2017, 26).

La siguiente tabla muestra una lista de bancos en quiebra que requirieron la intervención del Estado para cubrir sus depósitos. Nótese los bancos en quiebra pertenecían a siete estados distintos y que la quiebra más grande fue la del banco Washington Mutual Bank, que no representó costo para el fondo de rescate gubernamental, ya que dicha institución fue absorbida por el gigante JPMorgan Chase (J. y. Barth 2014, 7).

Tabla no. 2.2 Las diez instituciones bancarias más grandes en quiebra 1988-2008 (ordenadas de acuerdo a activos totales)

Nombre	Locación	Fecha de cierre	total de activos (miles de millones de dólares)	perdida estimada para el fondo del seguro (%)
WASHINGTON MUTUAL BANK	HENDERSON, NV	9/25/ 2008	320.8	0.0
FIRST REPUBLIC BK-DALLAS N.A	DALLAS, TX	7/29/1988	32.5	3.8
INDYMAC BANK, F.S.B	PASADENA, CA	07/11/2008	32.1	13.7
COLONIAL BANK	MONTGOMERY, AL	8/14/2009	26.7	4.9
GIBRALTAR SAVINGS, FA	SIMI VALLEY, CA	3/31/1989	24.3	0.2
BANK OF NEW ENGLAND, N.A	BOSTON, MA	01/06/1991	22.2	0.9
HOME FED BANK, FA	SAN DIEGO, CA	07/06/1992	19.5	1.2
SOUTHEAST BANK, N.A	MIAMI, FL	9/19/1991	18.2	0.0
CITY SAVINGS, FSB	SOMERSTET, NJ	12/08/1989	17.8	2.8
IMPERIAL FEDERAL SAVING ASSOC	SAN DIEGO, CA	2/23/1990	16.5	0.3

Fuente: (J. y. Barth 2014)

De acuerdo con autores como Jane D’Arista o Anne Caroline Huser, el problema con los bancos ‘demasiado grandes para quebrar’ o (BDGQ), no sólo radica en el traslado del riesgo de las prácticas de los bancos hacia aquellos ciudadanos que pagan impuestos en la sociedad, sino también en que los bancos ‘demasiado grandes para quebrar’, son bancos ‘demasiado interconectados para fallar’ (D’Arista 2009, 6).

Ha de recordarse que líneas arriba se mencionó que los instrumentos bursátiles comercializados por los conglomerados financieros son utilizados en las estrategias de inversión de corporaciones, de instituciones de gobierno y de fondos de pensión de gran

parte del mundo, por lo que su interconexión con la economía real nacional e internacional es amplísima.

Por ejemplo, entre los años 1997 y 2007, el monto de deuda del sector financiero estadounidense creció exponencialmente al pasar del 64 al 114 por ciento del producto interno bruto nacional, lo cual se intensifica si se toma en cuenta que la mayor parte de la deuda del sector se contrae entre los propios miembros del sector (D'Arista 2009, 6).

Para el año 2007, aproximadamente 25 trillones de *structured-finance securities* habían sido comercializadas en el mercado estadounidense (Wilmarth 2010), lo que refleja el monto de recursos manejado por las empresas de los mercados de valores, que a través de instrumentos como fondos de pensión, seguros de vida, seguros de propiedades y fondos mutuales, involucran los recursos de amplias capas sociales a las dinámicas de las cadenas de bursatilización estructuradas por los grandes conglomerados financieros.

Como bien lo señala J. Kregel, uno de los principales problemas con un sistema de tales características es que funciona bajo la justificación teórica de que a través de las cadenas de bursatilización, se logra una mejor distribución de riesgo hacia aquellos agentes mejor capacitados para cargarlo, pero en la práctica, se ha convertido en un sistema que ha trasladado el riesgo de instituciones bancarias que dan créditos de corto y mediano plazo, hacia el público en general, muchos de los cuales ni siquiera saben que están cargando con dicho riesgo (Kregel 2010, 5).

Por lo anterior, en un sistema que ha permitido la conglomeración del sector financiero y el control del mercado en pocas instituciones, una interdependencia excesiva entre los actores del sector y un nivel de autonomía que puede derivar en prácticas riesgosas; una falla en alguno de los elementos del sistema financiero, puede conllevar un *riesgo sistémico*, definido como el riesgo de que la quiebra de una institución financiera privada desestabilice el sector financiero en tal grado que dicha condición pueda tener efectos adversos significativos en sectores no financieros y en la economía real (Levitin 2010, 443).

En este sentido, Kregel acierta en argumentar que la crisis financiera en los EEUU del año 2008, no puede explicarse a través de la teoría del Momento de Minsky en el cual periodos de estabilidad financiera prolongados incentivan el comportamiento riesgoso por parte de inversores. Más bien, argumenta, la crisis debe de entenderse a través de un ‘proceso Minsky,’ o aquellas tendencias estructurales en las cuales está inmersa la economía estadounidense y que apuntan a la multiplicación de instrumentos financieros que funcionan como creadores exponenciales de capital financiero, a la concentración del sector financiero en manos de grandes conglomerados interconectados entre sí a través de deuda, y a un contexto regulatorio laxo e incapaz de evitar y sancionar prácticas riesgosas, de asimetría de información y desleales que pueden fácilmente derivar en una falla sistémica (Kregel 2010).

Al respecto, una de las principales fallas en las cadenas de bursatilización fue precisamente la comercialización de ‘bonos basura’ que, a pesar de los intentos de algunos grandes bancos de ser ocultados por mecanismos de contabilidad, se convirtieron en grandes pasivos y en la razón de quiebra de algunas de ellas como el caso del banco Lehman Brothers (Maya26). Asimismo, a través de la intensa interconexión entre las empresas del sector, la quiebra de estos grandes bancos de inversión también echó abajo derivados y permutas de incumplimiento que precipitaron la caída de instituciones gigantescas de cobertura como el caso de AIG, cuyas ramificaciones a nivel internacional generaron inestabilidad sobre todo en Reino Unido. Todo lo anterior dentro de un contexto regulatorio flexible.

Si se toma en cuenta que, a través de las cadenas de bursatilización, el riesgo de falla se proyectó a fondos de pensión, empresas no financieras, cajas de ahorro, tanto nacionales como extranjeros, el gobierno de los EEUU tuvo que responder a través de un rescate masivo a los grandes conglomerados de su sistema financiero. Cabe señalar que con dichos rescates la estructura de dominación de las finanzas sobre la economía real se perpetuó, lo único que cambió fue el tamaño de algunos de los participantes de la industria.

En la siguiente tabla se muestra una lista de los veinte bancos que recibieron las inyecciones de capital más grandes que el gobierno de los EEUU realizó través del programa Troubled Asset Relief Programm (TARP), fomentando así el riesgo moral por parte de las instituciones bancarias.

TABLA 2.3: INFORMACION SELECTA DE LOS 20 BANCOS QUE RECIBIERON LAS MAYORES INYECCIONES DE CAPITAL MAS GRANDE RESPALDADO POR EL TARP's CAPITAL PURCHASE PROGRAM Y POR EL TARGETED INVESTMENT PROGRAM (TIIP)			
Banco	Primer recepción de fondos	Fondos recibidos (\$bn)	Total de activos (\$bn)
CITIGROUP	10/28/2008	45.0	2050
BANK OF AMERICA CORP.	10/26/2008	45.0	1831
WELLS FARGO&CO	10/29/2008	25.0	622
JPMORGAN CHASE & CO	10/28/2008	25.0	2251
MORGAN STANLEY	10/26/2008	10.0	987
GOLDMAN SACHS GROUP	10/28/2008	10.0	1082
PNC FINANCIAL SERVICES	12/31/2008	7.6	146
US BANCORP	11/14/2008	6.6	247
SUNTRUST BANKS	11/14/2008	4.9	175
CAPITAL ONE FINANCIAL	11/14/2008	3.6	155
REGIONS FINANCIAL CORP	11/14/2008	3.5	144
FIFTH THIRD BANKCORP	12/31/2008	3.4	116
HARTFORD FIN. SVCS. GRP	6/26/2009	3.4	311
AMERICAN EXPRESS	01/09/2009	3.4	127
BB&T CORP	11/14/2008	3.1	137
BK OF NEW YORK MELLON	10/26/2008	3.0	268
KEYCORP	11/14/2008	2.5	101
CIT GROUP	12/31/2008	2.3	N/A
COMERICA INC	11/14/2008	2.3	65
STATE STREET CORP	10/26/2008	2.0	286

Fuente: (J. y. Barth 2014, 13)

En este sentido, como lo argumentan diversos autores, la crisis del año 2008 es resultado de un proceso político de desregulación de por lo menos 40 años, en el que el poder de grandes actores de mercado ha prevalecido sobre consideraciones del interés público. Sin embargo, este orden de las cosas ha tenido que encontrar los canales para auto-legitimarse y sobrevivir a periodos de inestabilidad y de destrucción de riqueza.

A continuación se muestra que uno de los factores que ha posibilitado la viabilidad política de un orden de tales características, tiene que ver con el dominio ideológico y político de una constelación transnacional de instituciones y expertos en finanzas sobre el proceso de diagnosticar científicamente, las fallas de la economía mundial y de validar las rutas globales ‘correctas’ que se deben de seguir.

2.3 Orígenes de la gobernanza financiera contemporánea: El Comité de Basilea como el eje de un complejo estado-sociedad transnacional.

Como se mencionó líneas arriba, el periodo que corrió de 1958 a 1970 fue uno en el que la industria bancaria internacional experimentó un proceso de crecimiento internacional y de innovación en sus actividades, lo que a su vez permitió que los actores económicos en diversas partes del mundo accedieran a nuevas fuentes de financiamiento. Al mismo tiempo, la expansión del sector financiero, estuvo acompañado por un periodo de vacío regulatorio internacional con el fin del régimen Bretton Woods (a principios de la década de 1970) que derivó en que las economías nacionales ya no estuvieran sujetas a un régimen de tipo de cambio fijo y con discrecionalidad pudieran adoptar regímenes de tipo de cambio flexible y disminuir controles de la balanza del capital.

La década de 1970 fueron años en los que las oficinas de los grandes bancos dedicadas al mercado de compra y venta de divisas internacionales crecieron dramáticamente y sus actividades y ganancias comenzaron a ganar terreno en sus balanzas contables. Como se señaló en la sección pasada, lo anterior generó que además de las actividades tradicionales bancarias, los grandes bancos desarrollaran nuevos instrumentos y

nuevas prácticas financieras encaminadas a incrementar sus ganancias a partir de operaciones de riesgo y especulación (Wood 2005, 40).

Como se desarrolla en las siguientes líneas, los problemas que comenzó a generar este contexto de expansión, fue uno de los principales impulsos para generar cooperación internacional entre reguladores bancarios, sin embargo, fue una cooperación con un propósito social sesgado desde sus orígenes en favor de la expansión del poder de las finanzas.

2.3.1 El paradigma teórico de la gobernanza bancaria global: Las limitantes de un paradigma de ‘resolución de problemas’

Un caso paradigmático que es citado en una gran variedad de textos sobre la evolución de la actividad bancaria internacional y los retos de la regulación sobre la misma, es la quiebra del banco estadounidense Franklin National, el cual en julio de 1972 tras ser adquirido por capital italiano, comenzó a incrementar el riesgo en las operaciones de préstamo y especulación como estrategia de los inversionistas para recuperar de forma más rápida su inversión. En el momento en que muchas de estas operaciones de alto riesgo comenzaron a resultar en pérdida, rápidamente afectó a otros bancos estadounidenses y de otros países que tenían importantes vínculos comerciales con el banco Franklin, lo cual creó un periodo de desequilibrio financiero tanto en los EEUU como en países europeos.

Tal fue la dimensión del problema, que en 1974 las autoridades regulatorias de los Estados Unidos tuvieron que cerrar el banco (Wood 2005). El caso del banco Franklin National no fue el único que generó riesgo sistémico. El banco alemán I.D. Herstatt y los estadounidenses Continental Illinois, Republic Bank y First Chicago también elevaron demasiado el riesgo en sus actividades. Esta serie de exabruptos provocaron una presión generalizada sobre las instancias regulatorias encargadas de preservar la estabilidad financiera, lo cual llevó a que los reguladores bancarios miembros del G-10, comenzaran a concretar mecanismos de cooperación internacional, bajo el argumento de pactar una supervisión más eficiente sobre las prácticas de la industria bancaria.

En ese sentido, estos mecanismos de regulación y supervisión internacional se formularon sobre un paradigma teórico específico que privilegia la elaboración de estándares y buenas prácticas internacionales de instrumentos de conservación de capital que no desafían ni cuestionan las situaciones negativas que representa el estatus financierizado. Por esta razón, argumentamos que en su conjunto, constituyen lo que R. Cox definió como un conocimiento acrítico y con un enfoque de resolución de problemas.

A continuación se argumenta que la teoría desarrollada sobre la regulación bancaria es un cuerpo teórico que aunque de apariencia es técnico y neutral, es una articulación con significado político en el sentido de que asume sin cuestionar un contexto determinado en el que el sector financiero se encuentra en una posición de dominancia con efectos perniciosos para la sociedad como los arriba mencionados.

En el cuerpo teórico sobre regulación bancaria, dominan algunas justificaciones teóricas al respecto de porqué el sector bancario requiere de regulaciones por parte de las autoridades públicas y cómo es que estas regulaciones deben de ser. La principal de estas posiciones, conocida como el argumento del riesgo sistémico, postula que el sector bancario está sujeto a episodios de desconfianza por parte de los usuarios lo que puede llevar a ‘corridas’ de los recursos debido a que una vez que se ha generado la percepción de que un banco puede fallar los depositantes, se ven impulsados a retirar sus recursos de la institución, por la perspectiva de que otros lo hagan primero y el banco no alcance a garantizar los recursos depositados. En una economía en donde existe simetría de información, esta situación de tensión de liquidez, puede ser superada por la institución bancaria recurriendo al mercado interbancario.

Sin embargo, la teoría argumenta que los sistemas bancarios suelen ser contextos de asimetría de información sobre los activos bancarios, lo que disminuye la posibilidad de que un banco realice un préstamo a otro en problemas, por la incertidumbre de ejercer un

préstamo hacia un banco de estatus precario al que otros bancos previamente rechazaron prestarle (Santos 2000).¹³

El argumento prosigue con el postulado de que la percepción de falla sobre un banco en particular, puede derivar una percepción generalizada de vulnerabilidad del sistema bancario en su conjunto, provocando con ello una falla sistémica de liquidez. Como bien lo explica Santos, esta perspectiva establece que el riesgo sistémico proviene de la incapacidad de los bancos de evitar hojas de balance en donde se combine una gran cantidad de pasivos en la forma de demanda de depósitos, junto con una proporción alta de activos poco líquidos (Santos 2000, 10).

Para ello, los teóricos de esta perspectiva, argumentan que para evitar una falla sistémica de liquidez, las autoridades deben de establecer mecanismos regulatorios que prevengan que los bancos incurran en problemas de liquidez. Entre los principales mecanismos propuestos por esta teoría se encuentran los siguientes cuatro:

(1) El estado debe de establecer regulaciones que limiten las opciones de inversión de los bancos y orientarlos hacia los instrumentos menos riesgosos como los bonos gubernamentales. (2) La autoridad debe de establecer niveles de conservación de capital para que los bancos puedan enfrentar de mejor forma un escenario de impago de deudas.

(3) Se deben establecer medidas regulatorias que posibiliten la suspensión de la convertibilidad. Es decir no permitir que un banco haga líquidos un monto mayor de recursos de lo estrictamente suficiente para cubrir la demanda de liquidez de aquellos consumidores que quieren consumir primero. Ello de acuerdo a la teoría, eliminaría los incentivos de los otros usuarios de retirar precipitadamente sus recursos del banco. (4) Los bancos centrales deben de hacer evidente que cuentan con las vías necesarias para ejercer el papel de prestamistas de última instancia, es decir, prestar cualquier cantidad de dinero a

¹³ En el lenguaje técnico a esta situación se le conoce como “winner’s curse”.

un banco que atravesase problemas de liquidez con el objetivo de evitar su quiebra y por ende disminuir las posibilidades del riesgo sistémico (Santos 2000, 6-7).

Otro de los argumentos teóricos sobre la regulación bancaria, postula que la gobernanza corporativa de los bancos plantea un problema de asimetría de información entre los administradores de las instituciones y los propietarios de los fondos del banco, entre los que se encuentran depositantes que no están en una posición de monitoreo efectivo sobre los administradores, pues muchos de ellos son pequeños y poco informados. En el Modelo de Dewatripont y Tirole, se establece que estos depositantes requieren de una entidad que los represente en la estructura de decisiones.

En dicha teoría, los autores proponen que el mecanismo de monitoreo óptimo es uno que provenga de la autoridad pública y amenace al administrador con interferir en el momento en que se dé una actuación pobre del banco y que al mismo tiempo garantice no interferir como una forma de recompensar una actuación satisfactoria y responsable. En este sentido, se propone que los bancos se ajusten voluntariamente a estándares de recapitalización y que se cuente con mecanismos creíbles de transferencia de control al regulador cuando la solvencia del banco vaya a la baja (Santos 2000, 16).

Como se mostrará en las siguientes páginas, el consenso dominante en Basilea estuvo estructurado, sobre todo, alrededor de los argumentos de la teoría del riesgo sistémico arriba señalada. Es decir, los razonamientos de dicha teoría constituyeron los principales parámetros ideológicos con los que se comenzó a entender e interpretar, desde un nivel internacional, la realidad del sector bancario. La implicación política de lo anterior es que las redes transgubernamentales que son pieza clave de la gobernanza financiera internacional, fundamentaron su actividad en un discurso científico que estructura una visión sesgada y parcial de la realidad de las finanzas internacionales y la forma de intervenir en ellas. Dicha visión asume a la financiarización como marco dado de acción y no la problematiza.

Dada la argumentación de Kregel y D'Arista arriba señaladas, las teorías y las prácticas de la regulación bancaria, para ser efectivas, deben de tomar en consideración los cambios estructurales sufridos por el sector a regular. En otras palabras, dadas las condiciones estructurales de concentración y de fusión entre la banca comercial y la de inversión del sector financiero contemporáneo, no es suficiente un andamiaje regulatorio, que deposite en las fuerzas del mercado la responsabilidad de inyectar y/o retirar crédito a instituciones bancarias de acuerdo con su nivel de solidez financiera. Por ello, para los autores mencionados, es necesario generar un andamiaje regulatorio de mayores alcances, de mayor intervención del estado en la economía,

A continuación, se puntualizan algunas de las limitantes y de las miopías del discurso técnico sobre la regulación bancaria.

La primera de ellas tiene que ver con que la argumentación sobre la necesidad de la regulación bancaria, se limita a considerar los efectos perniciosos de la incorrecta gestión bancaria sobre la salud sistémica de un sistema bancario, sin prestar atención alguna al crecimiento desproporcionado de la industria financiera y a la lógica financiarizada a la que se ven sometidos otros ámbitos económicos y productivos.

En segundo lugar, la teoría no toma en cuenta que la financiarización es un fenómeno en el que el sector financiero se encuentra en una dinámica política que favorece su libertad de acción, lo cual ha dado pie a que las entidades bancarias y financieras desarrollen instrumentos cada vez más complejos y poco transparentes como las cadenas de bursatilización.

Al respecto de los dos puntos anteriores, D'Arista a partir de la crisis financiera del año 2008, argumenta con solidez que cualquier andamiaje regulatorio robusto debe de limitar el tamaño del sector financiero en relación al tamaño de la economía nacional, con el objetivo de que exista una relación más proporcional entre el tamaño del capital financiero y aquel de la economía real. Asimismo, arguye la autora, lo anterior debe de ir acompañado por políticas anti-monopolio y de competencia, que expanda el número de

jugadores en el sistema, se reduzca el riesgo de comportamientos financieros ‘seguidistas’ y se incremente la diversidad de servicios financieros que se ajustan a las necesidades locales de financiamiento (D'Arista 2009, 10-11).

En la misma sintonía teórica, Galbraith sostiene que el Estado debe de quitarle a las fuerzas del mercado la tarea de garantizar una evaluación prudente del crédito y de administración de riesgo, y asumir dichas responsabilidades. Esto a través de poner en práctica políticas intervencionistas que fragmenten a los grandes bancos y los conviertan en pequeñas instituciones privadas lo suficientemente cercanas a la comunidad de sus clientes para garantizar una mejor administración del riesgo y “fomentar una efectiva reanimación del crédito a los hogares y los pequeños negocios independientes”, carencias que el autor marca como una notable consecuencia originada de la ‘conglomeración’ bancaria (Galbraith 2009).

En tercer lugar, hay algunos autores que destacan que las reglas de Basilea, además de adjudicar a las fuerzas del mercado financiero la tarea de evaluar la administración del riesgo, cuando son aplicadas pueden generar efectos negativos para el crecimiento económico, al restringir el flujo de crédito en una economía.

En el caso de que los diversos tipos de niveles de conservación de capital se elevan, de forma automática el banco enfrenta diversas restricciones para ejercer préstamos. Por ejemplo, en el caso de los requerimientos de liquidez presentes en los Acuerdos de Basilea II y III, se establece que el banco aumentará la demanda de los activos de mayor calidad crediticia, como lo es la deuda del Estado, y disminuirá los de menor calidad y liquidez (varios de ellos emitidos por empresas), con lo cual la banca tradicional deja de transformar depósitos en recurso para el sector productivo (Carrascosa Morales 2010).

En este sentido, los planteamientos teóricos son limitados ya que están contruidos bajo una visión tradicional y acrítica de las actividades de un banco, cuando la realidad plantea que el sector bancario y financiero, por su expansión, se ha convertido en un poder fáctico con capacidad de influencia política para favorecer su propia expansión y para

generar efectos adversos en el desarrollo productivo y en la capacidad de generar bienestar de las economías.

Además, dichas teorías son miopes en relación a pasar por alto que de lo que se está hablando es de un sector que se ha alejado de su función primigenia de movilizar recursos y gestionar riesgos crediticios, para convertirse en entidades que trazan miles de millones de dólares en instrumentos de deuda e inversión a través del mercado bursátil. Estos instrumentos además de drenar recursos a la actividad productiva, han mostrado ser altamente riesgosos y en no pocas ocasiones han derivado en periodos de destrucción de riqueza no solamente para grandes inversores y corporativos, sino también para pequeños usuarios como los ahorradores en fondos de pensión.

Es por lo anterior que autores como Galbraith, argumentan la necesidad de pensar ‘fuera de la caja’ a través de perseguir dos objetivos de política pública. Por un lado reducir y controlar el tamaño del sector financiero a partir de fragmentar a las grandes corporaciones. Y por el otro lado, suplir al mercado con el Estado en lo referente a la inyección de capital a través de contar con leyes de recuperación económica, que le den al Estado la capacidad de generar programas de gasto que incrementen la actividad productiva y el empleo. Específicamente en relación a la economía estadounidense de la post crisis del 2008, el autor arguye que “debe haber apoyo sin límites a los gobiernos locales y estatales, las empresas de servicios públicos, las autoridades de transportes... y un generoso apoyo de capital de inversión pública en el corto y largo plazo” (Galbraith 2009, 35).

En cuarto lugar, mencionar que uno de los principales argumentos de la teoría de la regulación, establece que es importante que el banco central de un país cuente con los mecanismos suficientes para ser un prestamista de última instancia creíble, es sumamente cuestionable si se toma en cuenta que, como se abordó anteriormente, la dinámica de acumulación en el sector financiero tiende a la creación de instituciones demasiado grandes para quebrar.

Como se mencionará en posteriores capítulos, uno de los principales problemas de asegurar que los grandes bancos sean rescatados por la autoridad pública es que agudiza el riesgo moral, o el cúmulo de incentivos para el comportamiento riesgoso que un banco tiene cuando cuenta con la certidumbre de que ante un eventual periodo de inestabilidad puede ser rescatado.

A este respecto, como se mencionó con anterioridad, diversos autores subrayan la importancia de generar un esquema regulatorio que inhiba el surgimiento y la consolidación de los bancos demasiado grandes para fallar, a través de leyes antimonopolio que faculten a las agencias regulatorias no solo para prevenir aglomeraciones excesivas sino para dividir a instituciones que excedan el tamaño máximo fijado por la normatividad. Por ejemplo, para el caso específico de los EEUU, D'Arista propone que una base para establecer el tamaño máximo que una institución financiera debe tener, tendría que corresponder al porcentaje de recursos públicos que el estado tendría que utilizar del fondo público destinado para rescatar a una institución (D'Arista 2009, 11).

En este sentido, más adelante se muestra que los planteamientos teóricos dominantes sobre la regulación bancaria, fungen como un conjunto de ideas que validan y promueven la financiarización al dominar la narrativa sobre el problema bancario desde un enfoque que es omiso acerca de las implicaciones negativas que el estatus quo financiarizado puede tener sobre la producción y el crecimiento económico.

En este aspecto, el discurso científico de manera implícita blinda al orden hegemónico, a través de definir el problema de las finanzas de tal forma que sólo se validan algunas formas de intervención (insuficientes) sobre el propio problema. Y también, como se muestra más adelante, blinda al orden en contra de un escrutinio crítico, al marginar del debate político y de la realidad institucional, diversas contradicciones del orden financiarizado.

2.3.2 La teoría de solución de problemas puesta en práctica: la comunidad transgubernamental de los reguladores financieros y el surgimiento del paradigma neoliberal de gobernanza.

En 1974, los mecanismos de cooperación transgubernamentales tomaron la forma de reuniones consultivas y de cooperación *ad hoc* entre los bancos centrales de Europa, Japón y los EEUU. El primer nombre que recibió fue el de *Standing Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* y comenzó a funcionar dentro del Banco de Pagos Internacionales, organismo internacional que dicho sea de paso, es un foro de cooperación instituido desde 1920 dedicado al intercambio de información y convergencia en cuestiones de política monetaria.

El primer producto regulatorio del *Standing Committee on Banking Regulations* tuvo lugar en el año de 1975 y recibió el nombre de Concordato. En él se especificaron las responsabilidades de la supervisión de aquellos bancos que operaban en más de dos países y crear los mecanismos necesarios de flujo de información internacional sobre las actividades de las entidades privadas.

Concretamente, los puntos principales de dicho acuerdo fueron los siguientes: (1) La supervisión bancaria debía aplicarse a toda actividad bancaria que se realizara en más de un país. (2) La supervisión sobre los niveles de liquidez de una subsidiaria era responsabilidad primaria del país receptor. (3) La supervisión sobre los niveles de solvencia de las subsidiarias extranjeras debía de ser responsabilidad de las autoridades del país de origen del banco. (4) Los flujos de información entre autoridades supervisoras nacionales debían de ser promovidos (Goodhart 2011, 115-118).

Posteriormente el foro de cooperación entre entidades de supervisión bancaria recibió el nombre de Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria cuyos fines oficiales son el de asegurar la estabilidad y resiliencia del sistema bancario internacional. Para ello de acuerdo con la información institucional el Comité lleva a cabo tres funciones principales:

- Estudiar e investigar el estado del sistema bancario internacional en cuanto a avances tecnológicos, innovación de prácticas bancarias y financieras, políticas públicas nacionales, y comunica los hallazgos a través de publicaciones.
- Vigilar y monitorear el sistema bancario internacional detectando y dando seguimiento a problemas que puedan afectar la estabilidad.
- Promover la cooperación y acuerdos entre los países miembros para incrementar la armonización de políticas entre los reguladores nacionales y eliminar fallas en la supervisión de actividades bancarias internacionales (Banco Internacional de Pagos s.f.).

Es importante mencionar que a partir de 1984 el Comité de Basilea pasó de ser un organismo sin personal propio (el Secretariado estaba compuesto por *staff* del BPI) a un organismo con personal especializado respaldado por personal de las entidades nacionales. A partir de finales de la misma década el número de subgrupos semi-permanentes creados para abordar diversos asuntos del sistema bancario como mediciones de riesgo o definiciones de capital, fueron creados (Goodhart 2011, 63).

Es decir, es en este periodo en el que se puede apreciar que el proceso de regulación bancaria a nivel internacional comienza a ser abordado por una red transgubernamental de burócratas, de perfil técnico y altamente especializado en la regulación bancaria que comenzaron a deliberar de forma periódica, con el objetivo de formular diagnósticos y propuestas de reforma ante los problemas expuestos por un sector bancario transnacionalizado.

Otra de las características fundamentales de la comunidad transgubernamental de reguladores es su intensa conexión y su traslape con las élites de la industria financiera global. La siguiente tabla sobre la trayectoria de los presidentes del Comité de Basilea del año 1998 al 2015, presenta sólo un ejemplo de una práctica sistemática que se da en el ámbito financiero, en el cual se da un intenso tránsito (de ida y vuelta), de personas entre posiciones en agencias de regulación y posiciones de dirección en instituciones financieras privadas.

Este fenómeno reconocido como la “puerta circulatoria”, genera no solamente un control de información que bien puede utilizarse en favor de fines personales o corporativos (Salas-Porras 2017, 124-125), sino, como se mostrará en siguientes capítulos, promueve también la generación de visiones e intereses comunes entre las esferas públicas y privadas.

Tabla 2.4 Los Presidentes del Comité de Basilea y su trayectoria laboral en el sector financiero privado, 1997-presente		
Periodo	Director	Posiciones en el sector privado antes o después del periodo como Presidente del Comité de Basilea
2011-presente	Stefan Ingves, Gobernador del Banco Central de Suecia	-Funcionario del Banco Svenska Handelsbanken de 1984 to 1986. -Presidente de la Bolsa de Valores de Suecia en 1987 (Sweden's Options and Futures Exchange).
2006-2011	Nout Wellink, Presidente del Banco Central de Países Bajos	-Actualmente director independiente del Banco de China.
2003-2006	Jaime Caruana, Gobernador del Banco Central de España	-1987 a 1996 fue consejero delegado, y director general del banco Renta 4 SGIIC. - 1997 presidente del banco Renta 4 SGIIC.
1998-2003	William J McDonough, Presidente de la Reserva Federal de Nueva York	-1967 a 1986 funcionario del First National Bank of Chicago. -1987-1989 Presidente de la Junta de gobierno del First National Bank of Chicago.
1997-1998	Tom de Swaan, Director Ejecutivo del Banco Central de Países Bajos	-En 1999 se convirtió en miembro de la junta de administración y jefe financiero del Banco ABN AMRO.

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, cabe resaltar que dichas deliberaciones se dieron dentro de un contexto excluyente, puesto que las autoridades participantes provenían solamente de los países del G-10, de donde surgió y evolucionó el paradigma aún vigente y dominante de la gobernanza global.

Tabla 2.5 Instituciones nacionales que conformaron el Comité de Basilea en sus primeros 20 años	
Alemania	Banco de Alemania Oficina Federal de Supervisión Bancaria
Bélgica	Banco Nacional de Bélgica Comisión de Banca y Finanzas
Canadá	Banco de Canadá Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras
España	Banco de España
Estados Unidos	Comité de la Reserva Federal Banco de la Reserva Federal de Nueva York Oficina del Contralor de la Moneda Corporación Federal de Seguro de Depósitos
Francia	Banco de Francia Comisión Bancaria
Italia	Banco de Italia
Japón	Banco de Japón Agencia de Supervisión Financiera
Luxemburgo	Banco Central de Luxemburgo
Países Bajos	Banco de Países Bajos
Reino Unido	Banco de Inglaterra Autoridad de Servicios Financieros
Suecia	Banco Central Sueco Autoridad Sueca de Supervisión Financiera

Fuente: (Goodhart 2011)

Tabla 2.6 Número de reuniones anuales del Comité de Basilea desde 1975 a 1989	
1975	5
1976	3
1977	3
1978	3
1979	3
1980	3
1981	3
1982	4
1983	3
1984	3
1985	4
1986	4
1987	3
1988	4
1989	4

Fuente: (Goodhart 2011)

Como se mencionó con anterioridad, durante las décadas de 1970 y 1980 las prácticas bancarias comenzaron a cambiar de forma importante. Específicamente los reguladores financieros nacionales tuvieron que dar respuesta ante a una industria bancaria que cada vez incrementaba sus niveles de exposición de riesgo en actividades de otorgamiento de crédito y de especulación en el mercado de divisas. De hecho dichas prácticas bancarias de alto riesgo, fueron un componente que terminó por desatar la crisis del endeudamiento de la década de 1980, acontecimiento que promovió la evolución de las regulaciones bancarias internacionales.

Aunque en el presente escrito no abordaremos a profundidad las causas y consecuencias de dicha crisis, creemos importante resaltar lo siguiente. En primer lugar la crisis de endeudamiento dejó en claro que el sector bancario estadounidense (el más importante del mundo) se encontraba deficientemente regulado, si se considera que los 17 bancos más grandes habían otorgado préstamos al gobierno de México, equivalentes al total de sus respectivas bases de capital, lo cual puso al sistema bancario en su conjunto en una

situación extremadamente peligrosa ante la declaratoria de suspensión de pagos en 1982 por parte del gobierno mexicano y posteriormente por parte de otros gobiernos de países en vías de desarrollo (Singer 2010, 95).

En segundo lugar, el sistema bancario estadounidense no era el único sistema bancario con problemas. El impago de los créditos puso a una diversidad de bancos de distintos países desarrollados en una posición de quiebra lo que a su vez obligó a los gobiernos de los bancos inmiscuidos, a comenzar a planificar los programas de rescate. En tercer lugar a nivel internacional los reguladores financieros nacionales se vieron presionados políticamente para conformar mecanismos que evitaran o redujeran las actividades bancarias de riesgo que habían desatado un periodo de inestabilidad financiera de consideración.

A raíz de la inestabilidad financiera internacional ocasionada por la crisis del endeudamiento, fue la comunidad de reguladores bancarios que venían reuniéndose año con año en el Comité de Basilea, el cuerpo político en el que recayó la responsabilidad de interpretar cuál era el problema en la economía internacional y de delinear como debía abordarse.

Como se muestra a continuación, al interior de la comunidad de los reguladores bancarios miembros del Comité, se definió que el problema que enfrentaba la economía internacional no tenía que ver con el crecimiento desproporcionado de instituciones financieras y el impacto tan negativo que sus prácticas de riesgo podían tener sobre la estabilidad macroeconómica nacional. El problema fue definido como uno de nivel microeconómico, es decir, en el que el problema radicaba solamente en las prácticas de préstamo de algunos bancos las cuales debían de ser corregidas a partir del uso y armonización internacional de los niveles de conservación de capital, lo cual haría más seguras y eficientes a las instituciones bancarias.

Es importante mencionar que la propuesta sobre la armonización internacional de los niveles de conservación de capital (NCC) comenzó a discutirse en el Comité de Basilea

incluso con anterioridad al comienzo formal de la crisis. En documentos del Comité de aquella época se puede observar que los reguladores financieros pronosticaron un escenario adverso al subrayar el crecimiento de las operaciones de préstamos a nivel internacional y la flexibilidad de los requerimientos de conservación de capital aplicados a los bancos, sobre todo cuando realizaban operaciones fuera de su país de origen.

Uno de los principales artífices ideológicos fue Peter Cooke en ese entonces director asociado del Banco de Inglaterra y Secretario del Comité de Basilea (1977-1988). En el año de 1981, encargó al Secretariado del Comité que realizara un cuestionario a las diversas autoridades de los países miembros para preguntarles qué tipo de definición de capital utilizaban para diseñar sus niveles de conservación de capital (NCC) con el objetivo de evaluar las verdaderas posibilidades de armonización internacional.

De igual forma, el propio Cooke, comenzó a promover en foros internacionales de política financiera, sobre la importancia de que los bancos centrales formularan y establecieran estándares bancarios internacionales para gobernar las grandes transacciones bancarias. Como se puede ver, la visión dominante se encontró totalmente permeada pro el discurso científico de la regulación bancaria. En junio de 1981 en la Conferencia Internacional de Laussanne, hizo notar que:

No puede haber certidumbre, y no puede haber dogma acerca de la conservación de capital: Es por lo tanto un área en la que los supervisores deben de jugar un papel determinando estándares para llenar lo que de otro modo sería un vacío. Podría argumentarse que se le debería de permitir a las libres fuerzas de mercado establecer las restricciones necesarias para el negocio bancario. El problema con esa visión es que la percepción de inadecuación de capital por parte del mercado seguramente podría llegar en un momento en el que ya no están en una posición de remediar la situación... pero podría ser que algunos movimientos hacia una convergencia de niveles nacionales de adecuación de capital sean útiles para formar, por lo menos, una de las bases de un marco más coherente para la conducción de los negocios bancarios internacionales (Goodhart 2011).

De acuerdo con Ethan Kapstein en su artículo *Supervising International Banks*, los reguladores estadounidenses fueron actores que retomaron e hicieron suya la idea de Cooke para promover a nivel internacional la agenda de construcción de estándares de NCC. Vale

la pena resaltar que en el caso de los Estados Unidos, las autoridades regulatorias se encontraban presionadas para actuar internacionalmente, por un contexto doméstico que les reclamaba no haber regulado adecuadamente el sistema bancario, y haber permitido que la crisis de endeudamiento evolucionara (Kapstein 1992, 270).

Como respuesta a lo anterior, en los EEUU se produjo uno de los actos legislativos más relevantes, la *International Lending Supervision Act* (ILSA) promulgada en el año de 1983; ley mediante la cual el Congreso estadounidense intervino en la gobernanza de las finanzas internacionales de dos formas distintas pero relacionadas. La primera de ellas fue que en dicha ley el Congreso aprobó una elevación en el monto de la contribución estadounidense al Fondo Monetario Internacional (FMI), con la intención de mandar un mensaje a otras economías desarrolladas sobre su responsabilidad de compartir los costos de recapitalizar a los bancos internacionales y de reestructurar las economías de los países deudores, tratando de evitar que la crisis de endeudamiento se convirtiera en un colapso financiero más profundo.

La segunda de ellas, el Congreso mandató a través de la ILSA que las diversas agencias reguladoras “promovieran que los bancos logaran y mantuvieran niveles adecuados de capital por medio de establecer niveles mínimos de capital”. En respuesta a este episodio, las tres principales agencias reguladoras estadounidenses, la Reserva Federal, la Office of the Comptroller of the Currency (OCC), y la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), produjeron de manera conjunta el *‘Program for Improved Supervision and Regulation of International Lending’* (Wood 2005, 71).

Este programa obligaba a los bancos estadounidenses y a los propios reguladores a cumplir con los siguientes principios:

- 1- Mejorar la evaluación y examinación del riesgo país al momento de ejercer préstamos.
- 2- Mayor transparencia en la exposición a préstamos de deuda soberana

- 3- La creación de un mecanismo de reserva de capital para protección ante pérdidas o impago.
- 4- Fortalecer la cooperación entre reguladores bancarios y con el FMI
- 5- Crear criterios que permitan comparar de mejor forma el nivel de capital que un banco tiene contra la diversificación de su portafolio (Wood 2005, 73).

La ILSA también estableció que las agencias regulatorias debían de “promover que otros países con industrias bancarias importantes mantengan y fortalezcan las bases de capital de aquellas instituciones bancarias que tengan actividades de préstamos a nivel internacional (Oatley y Nabors 1998, 45).” Con lo anterior se muestra que la industria bancaria estadounidense consideraba que las medidas domésticas para promover la estabilidad financiera los pondrían en desventaja competitiva frente a los bancos de otros países que disfrutaban de un esquema regulatorio más flexible.

Una de las industrias bancarias que causaba mayor preocupación a los bancos estadounidenses era la japonesa y tenían suficientes razones para hacerlo. Por ejemplo, para 1987 Japón tenía 9 de los diez bancos más grandes (basado en activos) en el mundo, un número tres veces más grande en comparación a los primeros años de dicha década. Del mismo modo, entre 1981 y 1988 el número de subsidiarias de bancos japoneses en Estados Unidos se cuadruplicó.

Estas cifras de acuerdo a Singer se explican en gran parte debido a la práctica de los bancos japoneses de mantener reservas de capital relativamente estrechas para ampliar su dominio en el mercado internacional a costa de no estar lo suficientemente protegidos en contra de escenarios de impago (Singer 2010, 96).

Como respuesta a lo anterior, la *American Banking Association* (ABA), fue el principal grupo de interés que llevó a cabo una campaña de cabildeo en el Congreso estadounidense, a través de la cual subrayaron que “por medio de operar con menores niveles de conservación de capital que los bancos estadounidenses, los bancos extranjeros

serán capaces de aplicar menores tasas de interés en sus préstamos y aun así serán capaces de lograr los mismos márgenes de ganancia que los bancos estadounidenses (Wood 2005, 75)”.

En esta misma línea la presión de la ABA comenzó a tener receptividad no solamente con las autoridades regulatorias sino también en el Congreso estadounidense. Como ejemplo de ello en el año de 1983 el Representante Charles Schumer de Nueva York quien era un congresista vinculado a los intereses de la industria bancaria declaró abiertamente lo siguiente: “nosotros no podemos poner a nuestros Bancos en una desventaja competitiva frente a los bancos japoneses, alemanes y otros bancos extranjeros (Goodhart 2011, 165).” En este sentido en las siguientes líneas se muestra que la globalización del paradigma regulatorio descrito tuvo como motor consideraciones de competitividad del sector bancario estadounidense.

A raíz de que el poder legislativo estadounidense había mandado a la Reserva Federal de los Estados Unidos establecer esquemas de regulación bancarios más estrictos sin afectar la competitividad del sistema bancario estadounidense, la FED comenzó a cabildear intensamente entre los miembros del Comité de Basilea la formulación de un NCC internacional. Inclusive en el reporte del Comité de Basilea (BS/84/31) Peter Cooke no dejó que pasara desapercibida la posición de los estadounidenses al afirmar que:

Paul Volcker introdujo su documento cuyo contenido fue más allá del punto de la evaluación por parte de los reguladores estadounidenses sobre los niveles de capital de bancos extranjeros en una situación de compra, el documento discutió también la necesidad de armonizar mundialmente las técnicas de medición de los niveles de adecuación de capital de los grandes bancos. Él indicó que la Reserva Federal y el Tesoro de los EEUU han sido mandados por el Congreso para perseguir este asunto con los supervisores del mundo y sugirió que al trabajo que el Comité venía realizando sobre este aspecto, se le diera un nuevo ímpetu por parte de los Gobernadores. En particular él pidió que se establecieran algunas ‘equivalencias funcionales’ sobre medición de capital para superar las diferencias nacionales... (Goodhart 2011)

2.3.3 La institucionalización de la visión política neoliberal

En un primer momento, las autoridades reunidas en el Comité de Basilea reaccionaron de manera cauta ante la posición de los EEUU, arguyendo la imposibilidad de llegar a un acuerdo internacional como el que los estadounidenses proponían. Por ejemplo, los japoneses argumentaron que el sistema bancario de su país mantenía niveles altos de salud y solidez financiera y que por lo tanto no era necesario establecer nuevos estándares de conservación de capital a las prácticas de sus bancos. Los alemanes por su parte manifestaron en las deliberaciones del Comité de Basilea que su sistema bancario basado en la operación de ‘universal banks’,¹⁴ era tan diferente a los sistemas de los otros miembros de Basilea que el tratar de armonizar los niveles de requerimiento de capital era un proyecto demasiado complicado y no reflejaría la situación especial de la industria bancaria alemana (Wood 2005, 75).

La resistencia de los miembros del Comité de Basilea hacia la armonización de estándares bancarios, llevó a que los reguladores estadounidenses e ingleses unificaran fuerzas e hicieran converger sus regulaciones de conservación de capital al suscribir en 1986 el *‘Agreed proposal of the United States federal banking supervisory authorities and the Bank of England on primary capital and capital adequacy assesment’*.

Tal acuerdo bilateral fue catalogado por la comunidad bancaria como ‘uno de los más importantes logros diplomáticos de la década de 1980 – el primer protocolo de definiciones, marco y estándares mínimos para la conservación de capital de los bancos con actividades internacionales (Solomon 1995).’ El hecho de que las reglas bancarias de los dos países con los mercados financieros más grandes del mundo, hayan establecido un régimen común, promovió que las demás jurisdicciones tuvieran que ajustarse a las

¹⁴ El término de Universal Banks, se refiere a un sistema en el cual se permite combinar en una sola institución bancos comerciales y bancos de inversión y seguros.

regulaciones establecidas en el acuerdo bilateral para evitar cualquier tipo de exclusión de sus bancos en ambos centros financieros (Kapstein 1992, 266).

Para 1987, la convergencia de otros países miembros de Basilea comenzó a darse. Brian Quinn representante de los reguladores europeos y Corrigan presidente de la FED de Nueva York viajaron a Tokyo para convencer a los oficiales japoneses de la importancia de la armonización de estándares de capital entre países.

De acuerdo a Wood, las negociaciones trilaterales estuvieron lejos de ser fáciles. Los japoneses aun considerando el nivel de internacionalización de sus bancos y por ende los posibles costos de no cooperar, demandaron que en el eventual acuerdo se plasmara que las acciones de corporaciones poseídas por los bancos pudieran ser registradas como capital base (reservas ocultas), práctica que era bastante común en la economía japonesa. Los estadounidenses y británicos se negaron a concederle a los japoneses esta demanda, ya que dichas prácticas no estaban permitidas en sus respectivas legislaciones nacionales (Wood 2005, 78). Para septiembre del mismo año, los reguladores de los tres países lograron un acuerdo aceptable para las partes.

Esta cooperación trilateral entre EEUU, Reino Unido y Japón, fue el impulso final que llevó a los demás miembros del Comité de Basilea a solidificar el consenso sobre que la armonización internacional de los niveles de capital era la ruta adecuada para ‘gobernar’ de mejor forma a una industria bancaria transnacional. Al respecto Mark Lusser Vicepresidente de la junta de gobierno del Banco Nacional Suizo, constata ello al haber expresado que:

Aquellos países no preparados para unirse al acuerdo realizado entre ese grupo de tres países, podrían, fácilmente, ser puestos bajo presión. Bastaría con que se les prohibiera a sus bancos utilizar los tres centros financieros o sujetarlos a un tratamiento especial ahí (Norton 1989).

Como se puede apreciar hasta aquí, las discrepancias entre los actores transgubernamentales en el momento de detectar un vacío regulatorio internacional, se dieron dentro de un contorno ideológico delineado por el discurso técnico de la regulación

bancaria, que como bien lo argumenta D'Arista, estaba orientado a depositar en las fuerzas del mercado la responsabilidad de restringir la concentración excesiva en el sector. Ante una situación de potencial inestabilidad, la discusión nunca se dirigió a desafiar el tamaño desproporcionado de los bancos, ni a cuestionar el potencial peligro de ello para la estabilidad económica.

La discrepancia mayor tuvo que ver con la pertinencia de producir estándares no obligatorios que introdujeran la figura de niveles de conservación de capital que moderaran las políticas de riesgo tomadas por las diversas instituciones bancarias y que armonizaran su aplicación para evitar el arbitraje regulatorio entre países. En este aspecto, las consideraciones del debate entre los actores transgubernamentales, estuvieron impulsadas por las potenciales repercusiones que los estándares producidos podrían tener sobre la capacidad de generación de mercados y de ganancias por parte de los grandes bancos.

Es decir, el discurso técnico surgido por los cuerpos transgubernamentales, desde sus orígenes estuvo orientado a la formulación de estándares o leyes de validez técnica dentro de una comunidad, que implícitamente asumía como válido el marco objetivo de la financiarización a pesar de los efectos adversos antes señalados. En este sentido, es posible ver que el contorno ideológico en el que se encontraba sustentado las acciones de este espacio transgubernamental fue desde el inicio uno completamente acrítico y preservador del estatus quo, lo cual produjo formas de intervención cosméticas y preservadoras del orden.

Tabla No. 2.7 Cronología de la evolución de las regulaciones bancarias durante la década de 1980.	
Fecha	Evento
1980	El Comité de Basilea despliega un comunicado en donde subrayan la importancia de armonizar entre sus miembros los niveles de capital ante las prácticas de riesgo de los bancos internacionales.
1982	Gobierno mexicano anuncia suspensión de pagos con lo que inaugura la crisis de endeudamiento de los ochentas.
1983	El Congreso estadounidense promulga la <i>International Lending Supervision Act</i> (ILSA) que mandató a las autoridades financieras promover la armonización de niveles de capital bancario a nivel internacional.
1986	Las autoridades regulatorias de EEUU y el Reino Unido firman el <i>Agreed proposal of the United States federal banking supervisory authorities and the Bank of England on primary capital and capital adequacy assesment</i>
1987	Las autoridades regulatorias japonesas se suman al Proyecto de armonización de niveles de capital bancario establecido por EEUU y Reino Unido.
1987 (Diciembre)	El Comité de Basilea publica el documento consultivo 'Proposals for international convergence of capital measurement and standards' en el cual se establece las bases para la armonización de niveles de capital regulatorio.
1988	Los miembros del Comité de Basilea unánimemente aceptan armonizar niveles de capital bancario a través del Acuerdo de Basilea I.

En el año de 1988 dicho consenso ideológico se codificó en el llamado Acuerdo de Basilea I, en el cual se estableció que los bancos tenían que observar a más tardar a finales del año financiero de 1990, un estándar de conservación de capital temporal del 7.25% de sus activos y a finales del año financiero de 1992 uno del 8%. Además, Basilea I promovió que las autoridades de regulación bancaria establecieran criterios para que los bancos asignaran coeficientes de riesgo a sus acciones de préstamo. Cinco fueron los niveles de riesgo para ponderar los activos del banco 0 por ciento, 10 por ciento, 20 por ciento, 50 y 100 por ciento. Aquellas prácticas que recibieron el máximo de riesgo fueron los créditos a instituciones privadas y/o otros bancos. Aquellos activos que recibieron una ponderación del 0% fueron las inversiones en instrumentos gubernamentales de países desarrollados (de Miguel Domínguez y Miranda 2004, 4).

A manera de conclusión del presente apartado, desde la década de 1970, una comunidad epistémica conformada por actores transgubernamentales de reguladores financieros se apropió del proceso de interpretar los problemas y formular las soluciones que desde un nivel internacional debían de aplicarse para corregir a una industria que generaba problemas para diversas economías nacionales y para la internacional.

La perspectiva que tuvo dicha comunidad estuvo alimentada, desde un inicio, por un conocimiento técnico pero acrítico, ejemplo claro de una teoría de ‘resolución de problemas’ que se convirtió en una especie de ideología dominante. En ese sentido, la estructura regulatoria creada en 1988, no desafió de ninguna forma el contexto financiarizado, pero sí generó la percepción de que los expertos pertinentes se encargaban de regular correctamente la economía.

Paulatinamente, en mayor o menor medida, las reglas formuladas en los espacios transgubernamentales, se comenzaron a aplicar en diversos sistemas bancarios lo que hizo que muchas de las instituciones bancarias en problemas recuperaran y/o mantuvieran cierta salud financiera, evitaran la quiebra y sobre todo recuperaran la confianza del usuario, al ser entidades que comenzaron a cumplir con las medidas establecidas por la comunidad de expertos a quienes se les atribuyó la *expertise* y la autoridad necesaria para conducir el proceso de creación del paradigma internacional para ‘gobernar’ a la industria bancaria.

Sin embargo, a partir de que el paradigma de resolución de problemas se difundió internacionalmente, éste comenzó a tener repercusiones económicas negativas en aquellos países que lo implementaron. García Herrero, tras analizar la evolución del crédito en 16 economías emergentes, concluyó que efectivamente, el establecimiento de niveles de conservación de capital puede contribuir a una situación deflacionaria al restringir y encarecer el crédito hacia los actores económicos. En términos particulares el autor concluyó que “Basilea I contribuyó a una fuerte desaceleración del mismo y a un aumento de la prociclicidad en la concesión del crédito (García Herrero y Gavilá 2006).”

En segundo lugar, el establecimiento de Basilea I, alivió las presiones sobre las autoridades políticas acerca de controlar a una industria que había causado inestabilidad y afectaciones económicas para la sociedad, después de lo cual la atención y presión sobre la regulación bancaria se disipó.

El acuerdo de Basilea I contó con el sello de aprobación de gobiernos que lo designaron como adecuado, y a partir de ahí las redes transgubernamentales de técnicos financieros se encumbraron como el grupo con la autoridad técnica necesaria para interpretar los problemas del sistema financiero y para formular las adecuaciones y normas a nivel global, tal y como la teoría sobre las comunidades epistémicas y el discurso científico señalan.

Sin embargo, como se ha mencionado, la interpretación y la formulación de reglas apropiadas, se realizó dentro de un esquema con límites ideológicos claros, y con personas con trayectorias sociales, ideologías y visiones muy parecidas, que en síntesis globalizaron un enfoque regulatorio que asume que las fuerzas del mercado van a determinar y controlar el tamaño de las instituciones financieras a partir de premiar o castigar su nivel de solidez financiera.

En tercer lugar, el paradigma de la gobernanza financiera se caracterizó por ser un contexto excluyente ya que, de 1975 a 1997, participaron las ABN exclusivamente del G-10.¹⁵ En cuarto lugar, la generación de regulaciones internacionales estuvo conceptualizada desde un inicio, para crear estándares de comportamiento o buenas prácticas legitimadas como tales por el nivel de especialización de la comunidad de expertos que dominaron el proceso, pero sin llegar a ser reglas legalmente vinculantes. Esto último le dio al marco regulatorio un carácter de flexibilidad que inclusive abrió la posibilidad de que los países incorporaran dichas reglas de manera irregular, desfasada e inclusive discrecional.

¹⁵ Actualmente el Comité de Basilea está compuesto por las autoridades de regulación bancaria de 27 jurisdicciones: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía.

A continuación, se aborda como todos estos elementos han ido conformando un sistema de gobernanza global tecnocrático que, de manera retórica, responde a las exigencias políticas de lograr una estabilidad financiera global, pero que en términos reales no coarta la dominación y expansión del sector financiero y bancario, alimentando con ello las contradicciones del propio orden financiarizado y validando en los hechos un orden inequitativo.

Capítulo III

El Comité de Basilea, el G-7 y la industria financiera durante la década de 1990: La dominación de un complejo financiero estado-sociedad transnacional sobre la gobernanza global

Como se logró apreciar en el capítulo anterior, a partir de una serie de problemas y fallas en el plano financiero internacional, la comunidad epistémica de los reguladores bancarios y financieros de los países del G-10, reunidos en el Comité de Basilea, se comenzó a apropiarse del proceso de definir los problemas y el tipo de soluciones que se deberían poner en práctica tanto a nivel internacional como a nivel doméstico. La autoridad que le permitió a ese grupo tomar comando sobre la evolución de una de los ámbitos más importantes de las finanzas internacionales—el bancario—, provino en lo fundamental de su manejo de un conocimiento sumamente técnico que los legitimó políticamente.

Asimismo, el paradigma de gobernanza global establecido por dicha comunidad epistémica, marcó límites muy claros sobre el tipo de cambios que se debían de generar en la forma de ‘gobernar’ a las finanzas globales. Dentro de los márgenes de una teoría de ‘solución de problemas’, el paradigma regulatorio surgido en la década de los ochenta no puso en práctica una visión crítica sobre los problemas de fondo de un orden financiarizado, sino que puso en práctica un enfoque fundamentalmente ‘conservador del estatus quo’. Esto al establecer estándares no obligatorios de conservación de capital como principal medida de estabilidad frente a un sector con trayectorias de diversificación, de incremento de riesgo en sus prácticas y de crecimiento desmedido en detrimento de la producción de la generación de empleos y del salario.

En el presente capítulo, se demuestra que la década de 1990, a pesar de ser una en la que hubo diversos episodios de inestabilidad financiera regional y global (por ejemplo la crisis de 1994 de México y el *Efecto Tequila*, la crisis financiera del Sudeste asiático de 1997 y la crisis financiera del rublo de 1998 por mencionar algunas) el paradigma

regulatorio así como las estructuras de gobernanza creadas no sufrieron alteración importante y más bien se afianzaron como el enfoque dominante. En este sentido, el presente capítulo explora cómo es que las actividades del Comité de Basilea y la construcción de normas posibilitaron, políticamente hablando, el fortalecimiento de un sistema global de acumulación en favor del capital financiero.

Al respecto, quizá uno de los rasgos más importantes a destacar en este periodo es la incorporación de otros actores en el proceso de la evolución del paradigma de la gobernanza bancaria, con lo cual se muestra que el proceso de construcción de la estructura de reglas internacionales, no sólo ha recaído en los representantes de las autoridades financieras de cada uno de los países, sino que fue un proceso comandado en términos reales por coaliciones y grupos de la industria bancaria con una ideología e intereses fundamentales en común.

3.1 El Complejo Estado-sociedad financiero transnacional: Actores transgubernamentales y privados en la formulación de las regulaciones bancarias internacionales.

La década de 1990 fue una en la que el Comité de Basilea como organismo formulador de estándares bancarios, tuvo transformaciones considerables. Una de ellas es que la membresía y las actividades del Comité se expandieron hacia actores no estatales pertenecientes a la industria bancaria global siendo el Instituto de Finanzas Internacionales, el actor privado con mayor compenetración con el Comité de Basilea. El otro factor tuvo que ver con la vinculación que el G-7 comenzó a establecer con las actividades del Comité y con el proceso de ‘reestructuración’ de la arquitectura financiera internacional. A continuación se realiza una breve descripción sobre cada uno de estos actores y posteriormente se presenta un recuento de su influencia sobre la evolución de la RBI y las actividades financieras regulatorias de 1993 al año 2004.

El Instituto de Finanzas Internacionales (IFI)

El IFI es una asociación global de la industria financiera que de acuerdo a sus estatutos oficiales, tiene como fin principal representar y promover los intereses de la industria en los procesos internacionales de toma de decisión. Sus miembros incluyen a instituciones privadas de la banca comercial, de la banca de inversión, de compañías de seguros, de fondos de inversión. De acuerdo con la información de su página de internet, actualmente (2016) el IFI representa a 500 instituciones financieras de más de 70 países.¹⁶

Creado en el año de 1975, la actividad primaria del IFI fue la de responder a la demanda de información por parte de los bancos privados de las economías desarrolladas que requerían de información más confiable y oportuna de aquella que se generaba en el FMI o en el BPI, para sus operaciones de préstamo hacia instituciones y gobiernos de países en vías de desarrollo. En 1990, a partir de que en el Comité de Basilea se comenzaron a tomar decisiones con un gran impacto para la industria bancaria, el Consejo de Directores del instituto amplió las funciones del mismo, e inauguró una división dedicada a analizar y generar propuestas sobre las regulaciones financieras internacionales.

En el año de 1993, el IFI comenzó a involucrarse más claramente en las discusiones sobre la revisión del acuerdo de Basilea I. Desde entonces, a través del grupo de trabajo especializado que lleva por nombre *Working Group on Capital Adequacy (WGCA)*, el IFI ha desarrollado una estrecha vinculación con el Comité de Basilea en las actividades de formulación de regulaciones y estándares. El WGCA se compone de directivos de los departamentos de administración de riesgo de los bancos con actividad internacional más importantes. De acuerdo con documentos del WGCA, su principal objetivo es el de “representar los intereses de los bancos comerciales en el proceso de reforma [financiera] para lo cual activamente ha establecido un diálogo continuo con los supervisores sobre las propuestas de reforma a través de los años (Institute of International Finance 2008).” El

¹⁶ Ver: <http://www.iif.com/>, consultado durante el mes de Agosto del 2014.

mismo esquema siguió dicha institución para participar en el desarrollo de estándares internacionales de riesgo operacional bancario.

A partir de las reformas regulatorias que el Comité de Basilea echó a andar en 1999 como respuesta a las crisis financieras, el IFI creó un Comité Permanente de Capital Regulatorio para que guiara y coordinara las actividades de vinculación y cabildeo del WGCA y del Working Group on Operational Risk en el Comité de Basilea y en otros organismos financieros. En la siguiente tabla, se puede apreciar que las instituciones bancarias de mayor relevancia a nivel mundial, formaron parte de cada uno de estos comités de colaboración permanente con el organismo transgubernamental.

Tabla 3.1 Bancos Integrantes de Comités de trabajo de IFI con el Comité de Basilea			
	Comité Permanente de Capital Regulatorio	Grupo de Trabajo de Capital Regulatorio	Grupo de Trabajo de riesgo operativo
1	Abbey National Ple	Abbey National Ple	Abbey National Ple
2	ABN AMRO Bank N.V.	ABN AMRO Bank N.V.	ABN AMRO Bank N.V.
3	Australia and New Zealand Banking Group Limited.	Arab National Bank	Arab Banking Corporation
4	Banco Itaú S.A.	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	Australia and New Zealand Banking Group Limited.
5	Banco Mercantil	Banca Nazionale del Lvaro S.p.A.	Banca Monte dei Paschi di Siena.
6	Bank of America	Banco Badresco SA.	Banco Itaú S.A.
7	Bank of China (Hong Kong) Limited	Banco Mercantil	Banco Mercantil
8	Bank of Nova Scotia	Bank of America	Bank of America
9	Bank of Tokyo- Mitsubishi, Ltd.	Bank of China(Hong Kong)	Bank of China
10	BBVA	Bank of Montreal	Bank of Montreal
11	BNP Paribas	Bank of Nova Scotia	Bank of New York
12	CIBC	BBVA	Bank of Nova Scotia
13	Citigroup	BNP Paribas Group	Bank of Tokyo- Mitsubishi, Ltd.
14	Commerzbank AG	Byblos Bank	BBVA
15	Credit Suisse Group	CIBC	BNP Paribas Group
16	Deutsche Bank	Citigroup	CIBC

17	Dresdner Bank	Commerzbank AG	Citigroup
18	Fortis Bank	Credit Agricole Indosuez	CommerzBank AG
19	J.P. Morgan Chase & Co.	Credit Suisse First Boston	Credit Suisse First Boston
20	Lloyds TBS Group plc.	Deutsche Bank AG	Deutsche Bank AG
21	Mizuho Financial Group	Fortis Bank	Dresdner BankAG
22	Riyad Bank	Gulf International Bank	Euroclear Bank
23	Royal Bank of Scotland	HSBC Holdings plc	Fortis Bank
24	Sanpaolo IMI S.p.A.	ING Group	HSBC Holding plc.
25	Société Générale	J.P. Morgan Chase & Co.	J.P. Morgan Chase & Co.
26	Standard Chartered Bank	KBC Bank N.V.	Lloyds TSB
27	UBS AG	Lloyds TBS Group plc	Mizuho Financial Group
28	UFH Bank Limited	MCC S.p.A. Capitalia Group	PKO BP SA
29	IIF Working Group on Operational Risk	Mizhuo Financial Group	Rabobank Group
30	UniCredito Italiano S.p.A.	PKO BP SA	RBC Financial Group
31	Wachovia Corporation.	Rabobank Group	Royal Bank of Scotland Group
32		RBC Financial Group	Sanpaolo IMI S.p.A.
33		Riyad Bank	Skandinaviska Enskilda Banken
34		Royal Bank of Scotlan Group	Société Générale
35		Sanpaolo IMI S.p.A.	Estándar Chartered Bank
36		Skandinaviska Enskilda Banken	Sumitomo Mitsui Financial Group
37		Société Générale	TD Bank Financial Group
38		Estándar Chartered Bank	UBS AG
39		Sumitomo Mitsui Financial Group	UFJ Holding Inc.
40		TD Bank Financial Group	UniCredito Italiano S.p.A.
41		UBS AG	Wachovia Corporation
42		UFJ Holding Inc.	
43		Unibanco	
44		UniCredito Italiano S.p.A.	
45		Wachovia Corporation	

Fuente: (Institute of International Finance 2008)

Como se muestra más adelante, el involucramiento del IFI en las discusiones sobre las modificaciones a las regulaciones bancarias ha ido incrementándose hasta llegar a tal punto que es difícil delinear una frontera clara entre actores públicos y privados dentro del

mecanismo de formulación de estándares bancarios internacionales. Inclusive, el proceso a través del cual el Comité de Basilea toma decisiones con respecto a las regulaciones, tienen que pasar por la revisión y crítica de la agrupación de banqueros a través de documentos intitulados ‘Respuestas a los documentos consultivos del Comité de Basilea’, en los cuales elaboran propuestas y realizan comentarios a lo estipulado por el Comité.

De esta forma en algunos casos el proceso de formulación de regulaciones que realizan los organismos reguladores, deben de contar con el sello de aprobación del IFI, lo que en los hechos hace a esta comunidad de expertos sobre cuestiones financieras uno de los centros de autoridad más influyentes en la gobernanza financiera internacional.

El G-7

El G-7 surgió en 1975 como un espacio de cooperación entre los Ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales de las siete economías más importantes del mundo.¹⁷ La segunda mitad de la década de los setenta y la de los ochenta, las actividades del G-7 estuvieron enfocadas en abordar los problemas de coordinación de políticas monetarias para mantener el valor del dólar estadounidense a través de mecanismos y acuerdos como los Acuerdos Plaza Louvre, y para coordinar el establecimiento de acciones y políticas que mitigaran y ayudaran a solucionar el problema de la crisis de endeudamiento de la década de 1980.

Es importante hacer notar que hasta la década de 1990, el G-7 fundamentalmente fue un mecanismo de gobernanza que se mantuvo al margen de la formulación e implementación de los estándares prudenciales financieros, es decir de los estándares que tienen como objetivo influir en las prácticas de riesgo de los diversos actores privados del mercado financiero y en las formas de supervisarlos.

¹⁷Alemania, Canadá, Estados Unidos, Italia, Japón, Francia, Reino Unido.

Lo anterior comenzó a cambiar a raíz de las sucesivas crisis financieras que durante gran parte de la década de los noventa pusieron en riesgo al sistema financiero global. Dichas crisis como la de México de 1995, la crisis asiática de 1997 o la rusa de 1998, aunque con diferencias relevantes entre ellas, plantearon un nuevo escenario y nuevos retos regulatorios para gobiernos y supervisores nacionales.

Mientras que la crisis de endeudamiento de la década de los ochentas se derivó fundamentalmente de la concentración de préstamos bancarios a gobiernos de países en vías de desarrollo y de las políticas de sobreendeudamiento por parte de éstos últimos; las crisis de los noventa involucraron prácticas de préstamos riesgosas entre actores de mercado (como bancos y fondos de inversión), así como la fuga de grandes sumas de instrumentos financieros en manos de inversionistas privados a través de los mercados bursátiles (Porter 2005, 38). Con base en dicha interpretación, el G-7 comenzó a intervenir discursivamente en el trabajo de los organismos técnicos internacionales.

De hecho, fue en la *Cumbre de Halifax* de 1995 cuando el G-7 inició su intervención sistemática y permanente en las actividades de los organismos internacionales técnicos entre ellos el de Basilea. Sin embargo, como a continuación se demuestra, aunque en apariencia el G-7 comanda los trabajos de las redes transgubernamentales, en los hechos el papel político del G-7 (y del G-20 en años posteriores) es el de afianzar la legitimación de la comunidad de expertos financieros como la coalición que debe de estar en control de la evolución de las reglas de la gobernanza.

En este sentido, la estrategia general que emergió de Halifax tuvo tres componentes fundamentales: a) El fortalecimiento de mecanismos internacionales para prevención de crisis, b) El establecimiento de procedimientos para abordar accidentes y/o periodos de inestabilidad, c) El fortalecimiento del sistema financiero internacional en su conjunto por medio de la formulación de regulaciones apropiadas.

Mientras que los dos primeros objetivos se enfocaron principalmente en hacer del FMI un organismo mejor equipado para ser auditor de información económica

proporcionada por los países y para ser un prestamista de último recurso con mayores capacidades de préstamo, el tercer objetivo estratégico enmarcó la estrecha relación entre el G-7 como foro de gobernanza intergubernamental y los organismos técnicos internacionales de producción de estándares.

Al respecto de lo anterior, son cuatro los momentos regulatorios importantes durante la década de los noventa comandados por los actores arriba descritos: El proceso de enmienda de Basilea I, la regulación hacia los conglomerados financieros, la elaboración de principios fundamentales de supervisión bancaria y por último la formulación de los Acuerdos de Basilea II. En las siguientes líneas se analiza cada uno de ellos y se identifica el actuar de la coalición de las fuerzas sociales dominantes en el ámbito de la gobernanza financiera global.

3.2 Cuatro momentos regulatorios clave

3.2.1 El proceso de enmienda del Acuerdo de Basilea I

En el año de 1993 el Comité de Basilea comenzó un proceso de corrección de algunas estipulaciones del acuerdo que se había alcanzado en el año de 1988, por considerarlas insuficientes y limitadas. Para ello, el Comité de Basilea instauró un sistema de consulta con el sector bancario internacional y lo incluyó al proceso de formulación y enmienda de estándares. Dicho sistema consistió (y consiste puesto que sigue vigente) en publicar un documento sobre las características y la dirección de las regulaciones que el Comité planea instaurar.

A partir de ahí las diversas asociaciones de bancos así como los especialistas fueron congregados a generar un análisis y un cúmulo de propuestas de cambio sobre el documento del Comité. Posteriormente el Comité tiene la prerrogativa de incorporar las propuestas que considere pertinentes, aunque informalmente el Comité incorpora la mayoría de las propuestas hechas por las entidades privadas.

Con anticipación al comienzo del proceso de consulta sobre las enmiendas del acuerdo de Basilea I, el IFI dio acceso a diversos bancos de inversión permitiendo de esa forma que tuvieran representación directa en el Consejo del IFI y por tanto en el proceso de transformación de las RBI. En este sentido, una de las principales propuestas que el IFI puso en la mesa del Comité de Basilea fue que la medición del riesgo y el cálculo de los requerimientos de capital que los bancos tuvieran que hacer en sus operaciones de préstamo, no fueran realizados con las metodologías propuestas por los reguladores, sino que a los grandes bancos se les permitiera utilizar sus modelos internos de medición de riesgo.

Dicha propuesta tuvo un gran eco entre las autoridades del Comité tanto que en abril de 1995 en el documento intitulado '*Planned Supplement to the Capital Accord to incorporate market risks*', el Comité de Basilea aseguró que uno de los principales cambios de enfoque en la regulación tendría que ver con el "posible uso de modelos internos para medición de riesgo como una versión de enmienda a la alternativa del marco de medición estandarizada que originalmente se propuso (Institute of International Finance 2008, 62)".

Posteriormente, en el documento '*Overview of the Amendment to the Capital Accord to incorporate risk*' publicado en enero de 1996, el Comité de Basilea pidió explícitamente a la industria bancaria que fueran ellos los que se encargaran de sugerir las metodologías pertinentes para medir diversos tipos de riesgo en los que puede caer un banco. En palabras simples, el mecanismo de cooperación internacional de los bancos centrales, delegó a los grupos de trabajo del IFI, el proceso de diseño de reglas internacionales que el Comité de Basilea establecería como las pertinentes.

En este sentido, es importante enfatizar que el proceso de interpretar los problemas del ámbito bancario y financiero así como el de proponer rutas de solución, continuó bajo el control de una comunidad compacta de reguladores y de ejecutivos de la industria financiera con perspectivas muy similares sobre qué y cómo se debería proceder. Asimismo, se pudo apreciar que la línea ente actores públicos y privados participando en la formulación de estándares, quedó desdibujada debido a la coincidencia ideológica,

operativa y de intereses en cuanto al paradigma de gobernanza que desarrollaron de forma conjunta. En tercer lugar, es importante advertir que el propósito social de la actuación del Comité de Basilea continuó siendo uno que privilegió la generación de estándares no obligatorios, tendientes a que la industria bancaria desarrollara sus propios métodos de autorregulación y por postulados totalmente acrílicos de un orden económico financiarizado.

En las siguientes líneas se muestra como el propósito social de las actividades de la estructura de gobernanza financiera continuó siendo el mismo durante los últimos años de la década y los primeros de la siguiente.

3.2.2 La supervisión de los conglomerados financieros y las sinergias entre los organismos internacionales productores de estándares.

Además de iniciar un proceso de modificación a Basilea I, durante los primeros años de los noventa, el Comité de Basilea comenzó a expandir su campo de acción por medio de sinergias y trabajo regulatorio conjunto con otros organismos internacionales técnicos. Lo anterior respondió, en parte, a que las autoridades bancarias nacionales tenían serias dificultades en el monitoreo y supervisión de las prácticas de mercado de los conglomerados bancarios que comenzaron a reproducirse de forma notable en estos años.

Como se mencionó en el capítulo 2, la fusión entre bancos comerciales y bancos de inversión, conlleva el desarrollo de nuevas prácticas bancarias y de nuevos tipos de riesgos. Dentro de esta lógica en el año de 1993 se creó el Grupo Tripartito que fue el primer vínculo oficial entre los organismos especializados en la regulación de los sectores bancario, bursátil y de seguros (Porter 2005, 37).

El origen del Grupo Tripartito se encuentra estrechamente relacionado con las limitantes de Basilea I señaladas por la industria bancaria. Una de las principales críticas de la industria bancaria a Basilea I, fue que si bien los requerimientos de capital nivelaban el campo entre los distintos sectores bancarios nacionales, no lograban el mismo efecto en lo concerniente a los subsectores financieros.

En especial, el sector bancario argumentaba que las restricciones de capital estipuladas en Basilea I, los ponía en desventaja competitiva con respecto a instituciones financieras no bancarias (IFNB), en especial con las empresas bursátiles. Desde la óptica de las instituciones bancarias, lo anterior fue una preocupación sustentada si tomamos en cuenta que Basilea I provocó que las actividades y funciones tradicionales de los bancos (captación de ahorro y otorgamiento de crédito) fueran reemplazadas por otro tipo de negocios como el bursátil, seguros y fondos de inversión (Barth, Li y Lu 2009).

En este sentido, se puede apreciar el carácter parcial del paradigma de regulación establecido por los organismos técnicos financieros ya que, inclusive, desde la propia industria se enfatizó una especie de desfase entre las prácticas reales de los agentes en el mercado financiero y el ritmo con el que se desarrollaban las regulaciones internacionales.

El énfasis puesto en crear regulaciones internacionales desde una perspectiva más integral llevó a que en el año de 1996 el Grupo Tripartito fuera relevado por el *Joint Forum* (o Foro Conjunto), mecanismo de cooperación y el intercambio de información entre los organismos técnicos internacionales, y liderado por el Comité de Basilea y compuesto por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS). Es importante hacer notar que esta convergencia regulatoria fue también un proceso influido por el sector privado y por el G-7. En referencia al IFI, en el año de 1996, instauró un grupo de trabajo especializado en Supervisión de Conglomerados con el objeto de participar en las discusiones regulatorias entre los organismos especializados del Joint Forum.

Como resultado en febrero de 1997, presentó un reporte en el cual propuso que la supervisión de las actividades de los conglomerados se debería realizar desde una perspectiva basada en los diversos tipos de riesgo en los que incurren las diferentes divisiones de negocios de los conglomerados en vez de supervisar globalmente a las entidades corporativas. En otro reporte de julio de 1998, el IFI refrendó ante los organismos técnicos internacionales que abandonaran el intento de desarrollar metodologías de supervisión de riesgos basadas en fórmulas de capital regulatorio por conglomerado y que

en vez de ello desarrollaran metodologías de supervisión más consistentes a las prácticas de administración y a los riesgos inherentes en las diversas divisiones de negocio (Institute of International Finance 2008, 63). Cabe señalar que los trabajos de coordinación del Foro Conjunto terminaron por incorporar el enfoque sugerido por el IFI.

Con respecto al G-7, desde la Cumbre de Halifax de 1995, dicho foro mandató el trabajo conjunto entre el Comité de Basilea, la OICV y la AISS para la creación de metodologías que permitieran identificar problemas en la regulación de los respectivos sectores financieros, de tal forma que el G-7 contara con información que le permitiera actuar de forma más efectiva ante prácticas riesgosas por parte del mercado financiero. La instrucción concreta dirigida a los organismos técnicos fue que aceleraran la creación conjunta de regulaciones que cimentaran un régimen financiero regulatorio capaz de monitorear de mejor forma prácticas financieras riesgosas de los conglomerados.

En las siguientes cumbres del G-7, Lyon 1996 y Denver 1997, se volvió a refrendar el trabajo conjunto que venían realizando el Comité de Basilea y la OICV con respecto a la supervisión de los mercados bursátiles y bancarios. De esta forma, de manera paulatina el G-7 fue refrendando la legitimidad de la comunidad de expertos en finanzas como las entidades indicadas y con la autoridad de interpretar los problemas y fallas y proponer las rutas a seguir.

En la misma dinámica de legitimar a la élite tecnocrática transgubernamental, en 1999 en el G-7 se tomó la decisión de incrementar la institucionalización de la vinculación entre entidades productoras de reglas financieras a través de la creación del Foro de Estabilidad Financiera (FEF).

El FEF reunió de forma periódica, por vez primera, a diversos representantes relevantes de la comunidad financiera, al estar conformado por tres representantes de cada uno de los gobiernos del G-7, representantes nacionales de otras economías fuertes y un representante de cada una de las entidades internacionales relacionadas con el ámbito

financiero como el Comité de Basilea, OICV, AISS, OCDE, FMI, BM, Banco Central Europeo entre otros organismos (Porter 2005, 39).

El propósito oficial del FEF fue proveer una respuesta más coordinada ante la década de inestabilidad financiera a través del intercambio de información entre los diversos organismos financieros. En una primera instancia, en el FEF se planteó la necesidad de una *Nueva Arquitectura Financiera Internacional* que fuera capaz de coordinar de mejor forma la regulación y supervisión financiera en una escala internacional (Carrasco 2010, 207).

Para ello, el FEF, dentro del contexto ideológico de ‘resolución de problemas’ generó un Compendio de Estándares que armonizara e hiciera más funcionales los diversos estándares producidos por los organismos reguladores (Porter 2005, 41). El Compendio incluyó 64 estándares y los clasificó en las siguientes tres subcategorías: a) Política Macroeconómica y Transparencia de Información en el cual se incluyen los diversos códigos de buenas prácticas en política monetaria y Fiscal que el FMI formula. b) Regulación y supervisión bancaria en la que es común que se incluyan paquetes de principios regulatorios relativo a regulación bancaria, regulación sobre mercados bursátiles, y regulación sobre la industria de seguros. c) Infraestructura institucional y de mercado en el que se incluyen estándares de gobernanza corporativa emanados de la OCDE, estándares de prevención de crisis y aseguramiento de depósitos, estándares internacionales para la auditoría y contabilidad del sector financiero (Carrasco 2010).

Tabla 3.2 Instituciones conformantes del Financial Stability Forum

País/ Tipo de Institución	Institución nacional
Australia	-Reserve Bank of Australia
Canadá	-Department of Finance -Bank of Canada -Office of the Superintendent of Financial Institutions
Francia	-Ministry of the Economy, Finance and Industry -Banque de France -Autorités des Marchés Financiers
Alemania	-Federal Ministry of Finance -Deutsche Bundesbank -BaFin
Hong Kong	-Hong Kong Monetary Authority
Italia	-Ministry of the Economy and Finance -Banca d'Italia -CONSOB
Japón	-Ministry of Finance -Bank of Japan -Financial Services Agency
Países Bajos	-De Nederlandsche Bank
Singapur	-Monetary Authority of Singapore
Suiza	-Swiss National Bank
Reino Unido	-H M Treasury -Bank of England -Financial Services Authority
Estados Unidos	-Department of the Treasury -Board of Governors of the Federal Reserve System -Securities and Exchange Commission
Instituciones Financieras Internacionales	-Fondo Monetario Internacional -Banco Mundial -Banco de Pagos Internacionales

	-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - Banco Central Europeo
Comités de Expertos	-Committee on Payment and Settlement Systems -Committee on the Global Financial System
Organismos Financieros productores de estándares	-Basel Committee on Banking Supervision -International Accounting Standards Board -International Association of Insurance Supervisors -International Organization of Securities Commissions -The Joint Forum

No obstante, la tónica discursiva presente en el surgimiento de esta entidad internacional, la noción de nueva arquitectura no tuvo mucho de nueva, puesto que realmente su diseño estuvo circunscrito al contorno ideológico y a los fundamentos institucionales de la gobernanza detectado con anterioridad.

Por ejemplo, el Foro Financiero coordinó la creación de reglas generales y no obligatorias, cuyo propósito social continuó dirigiéndose a no cuestionar la posición de dominancia del sector financiero. El propósito social más bien estuvo dirigido a institucionalizar las teorías de resolución de problemas encaminadas a garantizar un margen de desarrollo de mercados y de planes de negocio, a priorizar la adopción flexible de reglas que hicieran más eficientes el funcionamiento de las diversas instituciones bancarias y financieras.

De hecho, en el siguiente capítulo se muestra que el andamiaje de reglas internacionales creadas a nivel internacional, no limitaron de ninguna forma la expansión de la actividad financiera a nivel global, incluso a pesar de la ocurrencia de la crisis financiera del 2008, que dejó en evidencia los riesgos de mantener en una posición de dominación a un sector financiero cada a vez más globalizado.

Tabla No. 3.3 Cronología de la evolución de las regulaciones bancarias durante la década de 1990.	
1993	Grupo de trabajo del IFI se involucra en las discusiones para modificar el acuerdo de Basilea I, proponiendo, entre otras cosas, la utilización de métodos de medición de riesgo de los bancos.
1995 (Enero)	Comienza la crisis financiera y bancaria de México
1995 (Abril)	El Comité de Basilea acepta la propuesta del IFI sobre la necesidad de suplantar las metodologías de medición de riesgo por los modelos internos de medición de riesgo de los grandes bancos.
1995 (Junio)	En la Cumbre de Halifax, el G-7 mandata a los organismos reguladores internacionales a que trabajen conjuntamente en la formulación de regulaciones y supervisión.
1996 (Enero)	El Comité de Basilea pide a la industria bancaria y al IFI que sugiera metodologías para la medición de riesgo bancario.
1996 (Enero)	Se crea el Foro Conjunto para la supervisión de conglomerados. Lo integran el Comité de Basilea, la OICV, AISS.
1996 (Junio)	En la Cumbre de Lyon el G-7 llama a los organismos reguladores internacionales a colaborar en el Foro Conjunto.
1997 (Febrero)	El IFI sugiere al Foro Conjunto esquema de supervisión de conglomerados basado en la categorización del tipo de riesgo de sus actividades.
1997 (Julio)	Se produce el colapso del baht tailandés y el desencadenamiento de la crisis asiática
1997	El Comité de Basilea publica el documento Principios Fundamentales para una Supervisión Bancaria Efectiva que establece principios fundamentales para que los países emergentes los incorporen.
1997	En Denver, el G-7 refrenda el trabajo realizado por el Foro Conjunto con respecto a la supervisión de conglomerados y llama al FMI y BM a que promueva la incorporación nacional de lo estipulado en Principios Fundamentales para una Supervisión Bancaria Efectiva.
1998 (Agosto)	Se desencadena la Crisis financiera de Rusia.
1998	El IFI establece el Comité sobre las Finanzas de los Mercados Emergentes encargado de promover la incorporación nacional de los estándares del Comité de Basilea en países emergentes.
1999	El FMI implementa el ROSC. Mecanismo encargado de monitorear el cumplimiento de los estándares bancarios.
Junio 1999	El Comité de Basilea publica el primer Documento de Consulta para la formulación de Basilea II.
Julio 1999	El IFI crea el Comité Permanente sobre Capital Regulatorio, encargado de cabildear en el proceso de formulación de Basilea II.
2004	El Acuerdo de Basilea II es aceptado por los miembros del Comité. El acuerdo incorpora varias de las propuestas del IFI, entre ellas la de permitir que los bancos utilicen sus propios métodos de medición de riesgo.
2005	El G-7 refrenda y avala el trabajo regulatorio realizado por el Comité de Basilea y el Foro Conjunto.

3.2.3 Las RBI y los países en desarrollo: Principios Fundamentales para una Supervisión Bancaria Efectiva.

En relación a lo planteado sobre la función política del G-7, es importante hacer notar que para este mecanismo de concertación, los eventos de inestabilidad financiera durante la década de los noventa tenían que ser enfrentados desde un enfoque flexible que creara reglas que tuvieron el propósito de incidir de forma no invasiva en las prácticas de los agentes del mercado y en las de los agentes reguladores nacionales, con el objeto de que la diversidad de mercados financieras funcionaran de forma más eficiente y se consolidara su tendencia de crecimiento a nivel global.

Por lo anterior, el consenso político dentro del G-7 fue el de promover la adherencia de economías en desarrollo a las reglas creadas bajo la coordinación del FEF, para los cual los organismos técnicos financieros comenzaron a generar mecanismos de supervisión y revisión del nivel de internalización en los contextos domésticos de sus estándares. Un ejemplo claro de este esquema de supervisión y monitoreo hacia los países en desarrollo (PED), ejercido desde organismos internacionales conformados por las economías más poderosas del mundo, es el documento regulatorio del Comité de Basilea intitulado Principios Fundamentales para una Supervisión Bancaria Efectiva del año 1997. En dicho documento, el Comité de Basilea claramente estableció que uno de los principales objetivos del organismo hacia el futuro, sería exportar y lograr el cumplimiento de sus regulaciones a escala global (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 1997, 1).

El documento de 1997, fue cualitativamente distinto a los anteriores documentos de estándares que habían emanado del Comité de Basilea. A diferencia de ellos, el proceso de formulación del documento se caracterizó por la participación formal de autoridades regulatorias de países no miembros del G-10, como las de Brasil, Chile, China, Hong Kong, Hungría, Malasia, México, Tailandia entre otras. De acuerdo con lo expresado en el documento, los 25 principios contenidos en él fueron formulados con el objetivo de ser un marco de referencia para las autoridades nacionales que estuvieran tratando de fortalecer sus regímenes regulatorios y fue un documento que, oficialmente, se puso como propósito

elaborar regulaciones que reflejaran en mayor medida las condiciones y la realidad de la industria bancaria en las economías emergentes.

Cabe señalar que el documento de Principios Fundamentales de 1997, fue ampliamente aceptado y refrendado por la comunidad de las finanzas globales, lo cual es explicable ya que por un lado, provenía de una comunidad ideológicamente cohesiva de reguladores y de agentes del mercado, en control de un discurso complejo y técnico y refrendados políticamente por el mecanismo de concertación política más relevante en términos económicos (el G-7). El espaldarazo más importante a dichas regulaciones se dio en la Cumbre de Denver de 1997, en la cual el G-7 la catalogó como una pieza fundamental en el proceso de reforma de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI) (Baker 2006).

Es importante indicar también que aunque los estándares emanados del Comité de Basilea siguieron siendo ‘soft law’, el papel del G-7 en el proceso provocó que el proyecto de reforma regulatoria se allegara de mecanismos de presión para su cumplimiento, lo cual evidencia el nivel de avance y de consenso de la visión política por parte de los organismos económicos más importantes del globo. En el año de 1997 el Comité de Basilea enfatizó que el FMI y el Banco Mundial co-participaran como organismos verificadores de la implementación de dichos estándares. De hecho, en el documento de Core Principles Methodology se expresó abiertamente que:

Ambos el FMI y el Banco Mundial van a jugar un papel activo en el proceso de implementación. En el contexto de su mandato como supervisor, el FMI va a promover que sus Estados miembros cumplan con los Principios Fundamentales y va a trabajar con ellos en la evaluación del cumplimiento sobre una base de prioridad y caso por caso. En el curso de sus operaciones regulares el Banco Mundial va a promover que sus países clientes adopten los Principios Fundamentales y va a trabajar con ellos para comparar su actual marco de supervisión con respecto a los Principios (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 1999, 4).

La respuesta tanto del FMI como del BM fue afirmativa. Para finales de la década de los noventa, el FMI además de concentrarse en influir en las políticas macroeconómicas

de los países miembros, comenzó a promover el cumplimiento de los estándares financieros emanados del Comité de Basilea y otros organismos reguladores. De hecho ambos organismos comenzaron a publicar una serie de reportes periódicos y detallados en los cuales se le da un seguimiento al proceso de incorporación y cumplimiento que cada país realiza de los estándares promovidos por el FEF.

Dicho sistema de seguimiento lleva el nombre de *Reports on Observance of Financial Standards and Codes* (ROSC), el cual, como se mostrará en capítulos siguientes, ha sido un mecanismo que ha incrementado la presiones sobre las economías al hacer más visible, para los actores de la comunidad financiera, el nivel de cumplimiento con las reglas internacionales. Cabe señalar que de acuerdo con el FMI, para el año 2003, 85 países habían cumplido con gran parte de los estándares establecidos en los ROSC (Porter 2005, 42), lo cual no hace sino evidenciar el proceso de consolidación de una hegemonía.

En cuanto a la influencia del IFI en la formulación de los Principios Fundamentales de Supervisión Bancaria y de las estrategias para exportarlos a los países en desarrollo, se puede decir que también fue significativa. En mayo de 1998 el IFI estableció el Comité sobre las Finanzas de los Mercados Emergentes con el objeto de desarrollar propuestas e identificar las principales debilidades que ocasionaron algunas de las crisis financieras y bancarias que habían sucedido años atrás como la de México o la asiática.

El principal mensaje de dicho Comité que coordinaba los trabajos de Grupos regionales específicos en Asia y Europa del Este, fue que los reguladores de las economías emergentes debían de adoptar lo más pronto posible los Principios Fundamentales emanados del Comité de Basilea para garantizar mayor estabilidad en las finanzas internacionales.

Además de avalar ante la comunidad financiera a dicha pieza regulatoria, el IFI participó activamente en la promoción de la adopción de la misma a través de socializar la idea entre los miembros de la industria privada y los supervisores bancarios de los países en desarrollo. De acuerdo a un reporte sobre las actividades del IFI, dicha institución organizó:

- (1) diversas juntas regionales entre los directores ejecutivos de los bancos de las economías emergentes,
- (2) sesiones periódicas de consulta entre las instituciones bancarias y las autoridades supervisoras de los países en vías de desarrollo,
- (3) foros entre los oficiales bancarios encargados de los departamentos de riesgo y sesiones de asesoría técnica hacia autoridades supervisoras y bancos de las economías emergentes (Institute of International Finance 2008, 67).

De hecho, el IFI fue la entidad preponderante que catalizó la inserción de las élites financieras de diversas economías en desarrollo al paradigma regulatorio neoliberal estructurado desde el Comité de Basilea. La declaración del Presidente de la República Checa en la Conferencia de Ditchley organizada por el IFI, en 1996, expresó este punto cuando afirmó, en referencia a la participación de autoridades de economías en desarrollo en los foros de discusión regulatoria lo siguiente: “Debo decir que para mí y para nuestra región del mundo, el IFI fue muy decisivo para meternos al proceso, para hacernos participantes reales en el juego (Institute of International Finance 2008, 150).”

Con lo anterior se demuestra que ante el tópico de la regulación bancaria en países emergentes, el complejo G7-Organismos reguladores-IFI trabajó de manera alineada y coordinada, lo cual de manera pronta se comenzó a reflejar en una aceptación clara de las autoridades del paradigma neoliberal, mostrando así su efectiva función como sincronizadores ideológicos. De hecho en el capítulo quinto se desarrollará con mayor profundidad la relación entre los mecanismos de gobernanza-hegemonía financiera globales y los países no desarrollados.

3.2.4 El acuerdo de Basilea II. Resultado de la dominación de un complejo financiero estado-sociedad.

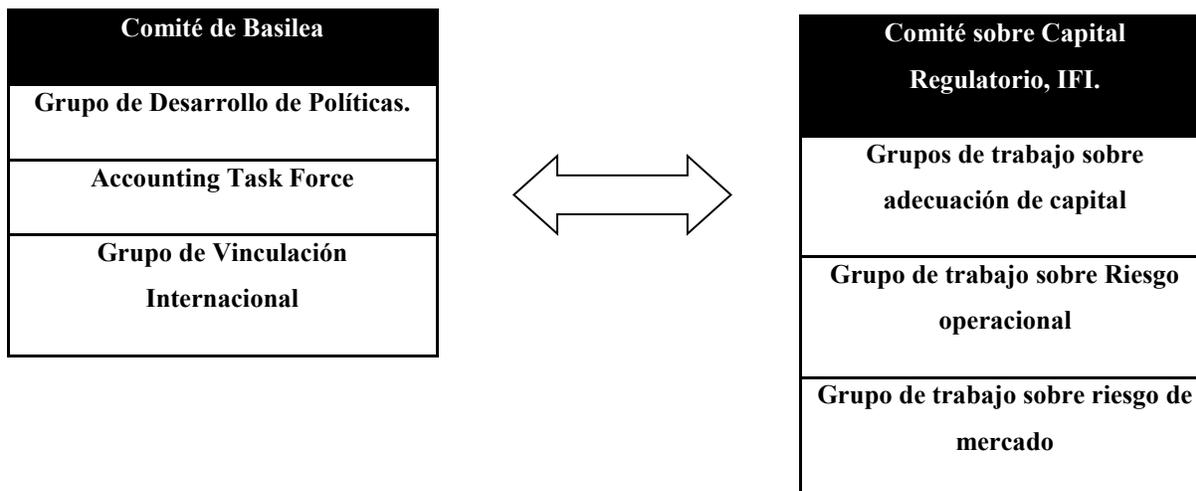
Durante los primeros años de la década del 2000, se creó otra de las piezas más importantes de la arquitectura financiera internacional, los Acuerdos de Basilea II. Como ocurrió con las anteriores piezas regulatorias, la formulación de estos estándares también se debe enmarcar en el contexto político conformado por el complejo G-7-Organismos reguladores-IFI.

3.2.4.1 Actores privados y Basilea II

En cuanto a la influencia del IFI sobre los Acuerdos de Basilea II, esta comenzó años atrás en el momento de que el grupo privado comenzó a cabildear para la reforma de Basilea I. En esos momentos el IFI promovió que la regulación de los niveles de capitalización así como las metodologías que las autoridades deberían de emplear para supervisar a sus industrias bancarias, tenían que cambiar y apegarse más a las circunstancias de los propios agentes de mercado.

Posteriormente, en el año de 1999 el Comité de Basilea comenzó una serie de procesos consultivos con el IFI para sentar las bases y formular Basilea II. Vale la pena señalar que dichos procesos consultivos comenzaron a ser sistemáticos e institucionales en el sentido de que el IFI creó sub-oficinas de cabildeo que tenían una contraparte ya establecida dentro de la estructura del Comité de Basilea. La figura número 3 muestra la vinculación formal y sistemática entre ambos actores.

Figura No.3.1 Esquema del proceso consultivo entre el Comité de Basilea y el IFI.



En términos generales el IFI argumentó durante este proceso que el Comité de Basilea debía innovar sus regulaciones y estándares de supervisión de acuerdo a las siguientes directrices.

- a) En primer lugar el IFI propuso que Basilea II estableciera una diferenciación de los tipos de riesgo en los que puede caer un banco como base para las estrategias de supervisión bancaria. Criticaron que Basilea I ponía en una misma clasificación de riesgo a aquellos préstamos realizados a países de la OCDE que a préstamos otorgados a países en vías de desarrollo. De acuerdo con los debates de aquella época, esto motivó, por un lado, un excesivo flujo de créditos hacia países con una cuestionable estabilidad macroeconómica, como los del Este Asiático, y por el otro desincentivaba a aquellos países más solventes que ejercían políticas macroeconómicas disciplinadas (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008).
- b) En segundo lugar el IFI propuso que los criterios de riesgo debían diferenciar entre empresas económicamente solventes y empresas con alto riesgo en sus actividades (como las dedicadas a la búsqueda de minerales o desarrollo de nuevas tecnologías.)

- c) En tercer lugar el IFI propuso que Basilea II debía de incluir un estándar de riesgo operativo. Criticaron que la ausencia de esto incentivaba la puesta en marcha de prácticas de colocación ineficiente de recursos y de riesgo sistémico (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008, 317).
- d) En cuarto lugar, el IFI continuó promoviendo la idea de que Basilea II alentara la utilización de modelos internos de los bancos para la medición de riesgo en lugar de que fueran métodos establecidos por los reguladores nacionales. Por último el IFI propuso que el Comité de Basilea encabezara un grupo que promoviera la implementación del acuerdo a través de las diversas jurisdicciones nacionales.

Es importante indicar que el nivel de influencia por parte del IFI fue bastante exitoso ya que en términos generales el Acuerdo de Basilea II incluyó la totalidad de las propuestas que el organismo privado promovió. Por consiguiente, se puede afirmar que durante los años noventa el IFI fue gestándose como un centro de autoridad efectivo en la gobernanza de las finanzas globales, al establecer procesos de consulta sistemáticos con el principal organismo regulador internacional de cuestiones bancarias y al asegurarse que los intereses y puntos de vista de la industria bancaria internacional permearan en el contenido de las RBI.

Al respecto, con base en la tabla 5 que muestra la incorporación al acuerdo de estándares bancarios de las principales propuestas del IFI, sería difícil negar que el proceso de formulación de Basilea II, fue la culminación de la capacidad de influencia de una coalición de fuerzas que gobiernan a través de la articulación de visiones dominantes.

Tabla No. 3.4 Principales propuestas del IFI incorporadas en el proceso de formulación de Basilea II	
Propuesta	Incorporación
El IFI propuso que se les debe permitir a los bancos utilizar métodos cada vez más sofisticados para determinar requerimientos de capital.	Basilea II estableció la necesidad de incorporar metodologías de riesgo innovadoras. En la medición de riesgo crediticio se establecieron los IRB Approaches y en medición de riesgo operativo los Advanced Measurement Approach.
El IFI propuso que Basilea II reconociera diferentes niveles de adecuación de capital dependiendo del perfil de riesgo de los deudores.	Basilea II establece que haya una asignación de riesgo crediticio diferenciada y conforme al perfil del deudor. Recomienda la utilización de las agencias calificadoras para la medición de riesgo.
El IFI propuso que los reguladores nacionales dejarán de establecer los modelos de medición de riesgo crediticio y permitir que los bancos utilicen sus propios modelos internos.	The Advanced Measurement Approach contenido en Basilea II, establece que los bancos desarrollen sus propios modelos internos de medición de riesgo en sus operaciones.

3.2.4.2 El G-7 en el proceso de formulación de Basilea II

Quizá uno de los actores principales que mostraron cierto disenso ante la formulación de Basilea II eran las asociaciones de medianos y pequeños bancos de EEUU que argumentaban que el contenido de Basilea II daba un espectro de libertad a los grandes corporativos bancarios y no a ellos. Aun así, el proceso de Basilea II siguió caminando gracias a que el G-7 actuó como un organismo político que fortaleció el proceso y legitimó el desarrollo de los estándares bancarios.

Es decir, a pesar de la posición estadounidense, la formulación de Basilea II continuó realizándose ya que formaba parte de la inercia regulatoria y del consenso emanado de la conferencia de Halifax de 1995, en el cual, el G-7 había catalogado a las reglas producidas en el Comité de Basilea y otros como la respuesta correcta ante los episodios de inestabilidad y crisis. En este sentido como se mostrará más adelante el consenso generado en el G-7 (y después en el G-20) dificulta o hace más costoso que los países en lo individual puedan disentir y bloquear o elegir distintos proyectos políticos de regulación financiera.

Una vez que el proceso de elaboración de Basilea II comenzó, el G-7 dio de manera constante su sello de aprobación política ante la comunidad internacional. Es decir, entre las autoridades del G-7 se creó un amplio consenso con respecto a que los cambios a la

arquitectura financiera internacional provenientes de los organismos técnicos y de los ‘procesos de consulta’ con las asociaciones de la industria bancaria global, eran los adecuados para realizar e implementarse. Un ejemplo de esto ocurrió cuando en la cumbre del G-7 de Londres de 2005 en la declaración conjunta, el G-7 estableció que “los ministros recibían con beneplácito el trabajo del Foro de Estabilidad Financiera sobre códigos y estándares para apuntalar los mercados financieros (Grupo de los 7 2005).” Entre ellos por supuesto se encontraban las regulaciones de tipo bancario.

Sin embargo, la delegación de poder de las autoridades políticas de la gobernanza financiera hacia los organismos reguladores, sumado a la efectiva influencia por parte de la industria, provocaron que además de que Basilea II fuera sensible a las prácticas de la industria a regular, fuera un acuerdo con claros sesgos para favorecer a la expansión de un tipo de bancos en específico y en lo general para promover la consolidación de un sistema de acumulación de capital en favor del sector financiero.¹⁸ En las siguientes líneas desarrollamos dicho planteamiento.

3.3 El propósito social incrustado del acuerdo de Basilea II

En el año 2004 el acuerdo de Basilea II fue aprobado con base en tres pilares. El primero se refirió a las reglas relacionadas a la adecuación de capital, el segundo a la supervisión de los niveles de adecuación de capital y el tercer pilar a fortalecer la presión del mercado sobre bancos para tener comportamiento prudente, a través de diseminar información acerca del desempeño de los bancos a inversionistas potenciales y depositantes (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008, 317).

La principal innovación al respecto fue que los supervisores bancarios nacionales establecieran el nivel de riesgo de los potenciales deudores sino que ésta medición dependiera de las metodologías internas de los bancos y de la evaluación de agencias

¹⁸ Ver por ejemplo análisis de (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008).

calificadoras, como criterios para establecer la cantidad de capital a conservar por parte de la institución bancaria. Al respecto cabe señalar que Basilea II incluyó también que en la medición de riesgo se tomaran en cuenta requerimientos de capital contra riesgos de operación (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008, 317).

No obstante lo anterior, cabe aclarar que la delegación de la medición del riesgo a los propios bancos no fue extendida a todo tipo de bancos. Basilea II legitimó tres formas distintas a través de las cuales los bancos podían medir el riesgo en sus operaciones. La primera de ellas es la aproximación estandarizada basada en los criterios de Basilea I, es decir en el que el supervisor es el encargado de calcular los riesgos, pero aplicando criterios un poco más sensibles al tipo de deudor. Esta opción iba dirigida a los bancos menos sofisticados que no contaban con los suficientes recursos para formular sus propias metodologías.

La segunda opción o la opción ‘fundacional’ fue aquella que permitió un uso limitado de las metodologías internas de los bancos. En esta opción sólo el riesgo de impago es calculado por el banco y los demás ratios de capital como el de riesgo operativo, recaían en la responsabilidad del supervisor. La tercera opción conocida como ‘*Advanced IRB approach*’ legitimó el uso extendido de las metodologías internas de los bancos prácticamente para la totalidad de las mediciones de riesgo y de fijación de niveles de capital. En palabras simples, Basilea II validó globalmente que los grandes bancos con operaciones internacionales, se autorregularan en aspectos de asignación de riesgo de sus prácticas financieras.

El siguiente cuadro es una comparación entre los Acuerdos de Basilea I y II y con base en los criterios para clasificar la orientación de una regulación establecidos en el capítulo pasado, muestra claramente como la pieza regulatoria sobre cuestiones bancarias de la década de los noventa adquirió rasgos claramente neoliberales. Como se puede apreciar, aunque Basilea II es un acuerdo que incluyó un mayor número de criterios de conservación de capital, el acuerdo propuso delegar la responsabilidad de medición y de

asignación de los niveles de conservación de capital a los propios bancos, por medio de ocupar sus modelos internos de medición.

Tabla número 3.5. Comparativo de la orientación política de los Acuerdos de Basilea.		
Dimensiones	Basilea I	Basilea II
Diversidad de criterios de criterios de conservación de capital.	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de capital para riesgos de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de capital para riesgos de crédito. • Requerimientos de capital para riesgos de mercado. • Requerimientos de capital para riesgo operacional.
Responsabilidad de medición de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades públicas supervisoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos internos de los bancos para medición de riesgo. • Entidades privadas como calificadoras.
Niveles de conservación de capital	<ul style="list-style-type: none"> • 8% para riesgos de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • A determinar para cada criterio por parte de la institución bancaria.

Fuente: Elaboración propia

En otras palabras, el propósito social incrustado de dicho acuerdo continuó siendo el de mantener márgenes de autonomía importantes para el sector bancario, mantener el paradigma regulatorio dentro de un esquema de baja interferencia con las actividades bancarias, privilegiando la formulación de niveles (no obligatorios) de conservación de capital. Paralelamente, la formulación de directrices en las que las comunidades de Estados establecieran pautas dirigidas a coordinar la actividad financiera con metas de desarrollo

económico y social fueron marginadas por el propio enfoque del discurso técnico imperante.

Inclusive lo que acentúa más la tendencia política neoliberal y desregulatoria del acuerdo, es que dicha prerrogativa de autorregulación sólo iba dirigida a aquellos grandes y sofisticados bancos con los recursos y tecnología suficiente para construir sus propios modelos y metodologías internas de medición de riesgo. En franca diferencia, aquellos bancos medianos y pequeños, sin la capacidad de construir sus propios modelos tenían que seguir utilizando las metodologías de riesgo propuestas por los supervisores públicos.

En otro aspecto del acuerdo, en los países que fue implementado de manera más o menos completa, éste tuvo el potencial de afectar la provisión del crédito sobre todo en los países en desarrollo. Por ejemplo, Majnoni muestra que, en Argentina, los estándares de Basilea II llevan a unos requerimientos de conservación de capital 15 por ciento más altos que los estipulados por Basilea I. Para el caso de México y Brasil, de acuerdo al mismo autor, lo acordado en Basilea II incrementará los niveles de conservación de capital en un 10 y 14 por ciento respectivamente, por encima de lo determinado en el primer acuerdo de Basilea. Lo anterior se trasladó en tasas de préstamo más alta para empresas locales y hogares (Majnoni 2004).

En otro caso, las autoridades de Corea del Sur al tener que recibir un préstamo del FMI de 57 mil millones de dólares, se vieron presionadas a implementar una serie de amplias reformas entre las cuales se encontraron reformas al sector financiero.

A su vez gran parte de éstas fueron la implementación de políticas prudenciales como las establecidas por Basilea como por ejemplo el establecimiento de estándares de conservación de capital con el riesgo de mercado, el incremento en la independencia de las agencias regulatorias bancarias (en 1998 la Comisión de Supervisión Financiera, una agencia para regular a la banca, a los seguros y al mercado bursátil, fue creada); el uso de mecanismos de disciplina de mercado como la integración de calificaciones crediticias para los bancos; y limitar el problema de riesgo moral creado por los bancos demasiado grandes

para quebrar (Kouba s.f.). Refiriéndonos particularmente a la adopción de niveles de conservación de capital, Shin y Chang demostraron que su implementación a partir de la crisis de 1997-98, crearon un “crunch” crediticio severo lo cual terminó por afectar los pronósticos de crecimiento económico para la economía coreana (Shin y J.Chang 2005).

Además de lo anterior, es importante enfatizar que Basilea II fue una norma que ignoró gran parte de las actividades que el sector bancario venía realizando con las innovaciones financieras. Como se vio en el capítulo anterior, para la década de 1990, la actividad financiera de los grandes bancos ya se encontraba en plena fase de diversificación. A partir de la cancelación paulatina de la ley Glass Steagal, el negocio de los bancos comenzó a trasladarse a actividades no tradicionales como la titularización de los créditos, lo cual comenzó a ser pieza clave en el esquema de acumulación del sector financiero.

Al respecto, la normatividad de Basilea fue omisa con respecto a estos cambios estructurales en el sector. En el punto 82 del acuerdo de Basilea II, claramente se reconoce que dichas transacciones no tienen por qué caer dentro del espectro regulatorio del acuerdo. En dicho punto, se establece textualmente que “la calibración de riesgo entre las partes en relación a las transacciones de los derivados OTC no estarán sujetas a ningún techo específico (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2006, 20).”

En este sentido, se puede argumentar que el propósito social de las RBI de las décadas de los noventa, puede explicarse con base en la presencia de dos factores fundamentales: Por un lado, una sinergia entre el sector financiero y los reguladores activos en espacios transgubernamentales en donde de manera franca se hizo a los grandes bancos privados un actor de facto con la autoridad para fijar las reglas del juego.

Por el otro, un consenso político entre los miembros del G-7 acerca de que lo que necesitaba la arquitectura financiera internacional era el desarrollo de reglas internacionales que fueran desarrolladas por una comunidad de expertos e internalizada tanto por las economías desarrolladas como por las economías en desarrollo. Claro está, que dichas

reglas no obstaculizaron de ninguna forma las dinámicas de expansión del orden financiarizado. Como un ejemplo de lo anterior, en el lapso de 1985 al 2005, las transacciones financieras internacionales incrementaron su volumen con respecto al PIB mundial al pasar de 7.4% al 27.6%. De igual forma los préstamos bancarios internacionales netos pasaron de equivaler el 6.2% del PIB mundial al 31.5% en 2010.

A partir de lo anterior, se argumenta que la articulación ideológica de apariencia técnica desarrollada por el grupo de actores formales e informales y que culminaron en el acuerdo de Basilea II, fungieron como el lubricante político necesario para seguir haciendo políticamente viable un sistema global sesgado a favor de los intereses de un sector en plena expansión.

Es decir, a pesar de las contradicciones económicas inherentes del orden financiarizado y los periodos de inestabilidad experimentados, la articulación técnica a cargo de una comunidad de expertos, que presentó soluciones a los problemas, generó una retórica efectiva de que las principales autoridades globales se encontraban en camino de construir una arquitectura financiera internacional más estable; blindando de esta manera a la actual organización de las finanzas internacionales de formas de escrutinio crítico que hubieran podido abrir las puertas a proyectos políticos distintos, quizás más equilibrados y justos con respecto al interés de la sociedad en general.

No obstante lo antes dicho, la solidez de un proyecto hegemónico se puede apreciar en el momento en que sus postulados se les impone una realidad opuesta que refleja su inadecuación o sus contradicciones inherentes, lo cual a su vez abre ventanas de oportunidad para que visiones ideológicas opuestas, o distintas se abran paso y desafien el estatus quo.

En este aspecto, el proyecto hegemónico de la gobernanza financiera descrito en líneas anteriores, entra en una seria crisis cuando el esquema de desregulación financiera presente en los Estados Unidos permite el surgimiento de una crisis bancaria nacional en el 2008, que se convierte de forma rápida en una crisis financiera y económica de alcances globales.

Sería lógico pensar que un descalabro económico de tales magnitudes pudiera haber provocado una reconfiguración política en cuanto al tipo de coaliciones y visiones políticas en control sobre la gobernanza global y sus reglas. Mencionando de nuevo el paralelismo histórico, la crisis de 1929 no solamente activó el ‘doble movimiento’ hacia la constitución Estado protector en contra del mercado autorregulado al interior de los Estados Unidos con el New Deal, sino que también a nivel internacional se conformó el régimen del Bretton Woods cuyo propósito social, en palabras de Ruggie, fue el de acotar o limitar al mercado por parte del Estado (*embedded liberalism*) (Ruggie 1982).

Sin embargo, como a continuación se muestra, a partir de la crisis global financiera de 2008 no se ha constituido un ‘doble movimiento’ de tales características. Esencialmente, a raíz de la gran falla, es la misma comunidad financiera la que sigue comandando el proceso de decisión en lo relativo a modificar las reglas internacionales en lo particular y en lo referente a decidir la visión global que debe gobernar al ámbito financiero global. En el siguiente capítulo se abordará que, ante la crisis, lejos de apreciar un debilitamiento del paradigma neoliberal, se reforzó el proyecto hegemónico cuya gestación se abordó en este y el anterior capítulo.

Capítulo IV

Basilea, bancos ‘demasiado grandes para quebrar’ y la hegemonía de la visión neoliberal en la gobernanza financiera internacional

Como se señaló en el capítulo anterior, el crecimiento económico y el poder político de la banca internacional, se encuentra estrechamente vinculada con un periodo de reformas legales en los Estados Unidos en el cual de forma progresiva, el Estado fue retirando controles hacia la industria financiera alimentando con ello un orden que privilegió la autorregulación por parte de la propia industria.

Como se apuntó con anterioridad, el proceso de desregulación bancaria en E.E.U.U., comenzó con la Ley de Desregulación de Instituciones Depositarias y de Control Monetario en el año de 1980, ley que relajó los impedimentos para la fusión de las instituciones financieras. A ello le siguió la ley de Instituciones de Depósitos en 1982 que permitió que algunos bancos adquirieran firmas financieras en el exterior (Ó. Ugarteche 2014, 320).

Posteriormente la ley FIRREA de 1989 y la Ley Gramm-Leach-Bliley de 1999 redujeron considerablemente los candados para la vinculación de Bancos de Inversión y Bancos Comerciales y construyeron un sistema de incentivos que a la postre resultaron perversos. Dentro de este sistema, los bancos minoristas accedieron a un nuevo esquema de ganancias a partir del surgimiento de cadenas de bursatilización en las cuales los grandes de bancos de inversión, demasiado grandes para quebrar, mediante los instrumentos de deuda colateralizada (CDO's); se deshicieron de la responsabilidad de la calidad de los préstamos realizados, transfiriendo con ello el riesgo a firmas financieras y no financieras tanto de los Estados Unidos como de varios otros países.

Este proceso de desregulación también implicó el surgimiento de mercados derivados con respecto al mercado de hipotecas y al mercado de CDO's lo cual intensificó el fenómeno de destrucción de riqueza una vez que fue evidente que una gran proporción

de CDO estaban contruidos sobre préstamos *subprime o bonos basura*. Uno de los principales mercados de derivados que intensificó la profundidad de la crisis de 2008 fue el mercado fallido de las permutas de incumplimiento crediticio (*credit default swaps CDS*) que causaron la quiebra de instituciones como AIG.

A pesar de que hay algunos autores que tratan de exculpar a este instrumento financiero de su contribución de la crisis, lo cierto es que el contexto de desregulación financiera en los Estados Unidos y en el mundo, provocó un crecimiento significativo de dicho mercado que, al entrar en crisis, originó destrucción de riqueza real por parte de una gran cantidad de inversionistas, además de re-dirigir recursos para inversión productiva hacia mercados de especulación. De acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales, mientras que en 1998 el tamaño del mercado mundial de CDS era de \$180 billones de dólares, para finales del año 2008 el tamaño del mercado era de \$41 trillones de dólares (Stulz 2010, 13).

En pocas palabras, el tipo de nexo del Estado estadounidense con el sector financiero fue de una interpenetración intensa, que se acerca mucho a la concepto de complejo de estado-sociedad o al de ‘globalización del Estado’ propuesta de S. Gill, en la que describe una forma de estado en la que las autoridades políticas trabajan a favor de la fuerza social dominante (clase financiera), proveyendo de un contexto jurídico político que brinda un entorno amplio de libertad a los procesos de acumulación de capital, lo que a su vez involucra “el crecimiento en el poder del capital tanto en el nivel doméstico como en el internacional, en un proceso transnacional de formación de clase (Gill 1995, 85).”

En este sentido, el principal objetivo de este capítulo es demostrar que a partir de la ocurrencia de la crisis de 2008, se consolida un proceso en cual la industria bancaria en su carácter de fuerza social dominante, además de impulsar la desregularización de las finanzas al interior de contextos nacionales, penetra en las estructuras globales de gobernanza con amplia efectividad. Se abordarán los canales transnacionales a través de los cuales, este complejo estado-sociedad ha venido configurando formas particulares de

dominación, generando reglas que legitiman y promueven consentimiento con respecto al orden hegemónico.

4.1 La actividad política de la comunidad financiera global antes de la crisis financiera del 2008

Como se mostró en el capítulo anterior la industria financiera global creó organizaciones cuyo fin principal ha sido el de articular ideológicamente lo que hemos llamado el paradigma neoliberal sobre la gobernanza económica. Durante la década de los noventa y los primeros años de la década pasada surgieron diversas agrupaciones de la industria bancaria global que paulatinamente se han ido incrustando en los procesos de discusión y formulación de principios y reglas financieras internacionales.

Como lo muestra la siguiente tabla, las agrupaciones internacionales, entre las que se encuentran, el Instituto para las Finanzas Internacionales (IFI), el Grupo de los 30, o la Federación Bancaria Internacional han sido conformadas por los grandes bancos a nivel global. En términos generales la participación del sector privado en las deliberaciones internacionales, contribuyó al fortalecimiento de la legitimidad de los organismos técnicos como el Comité de Basilea, frente a las autoridades políticas tanto del G-7, como de economías emergentes, fungiendo como canal de sincronización ideológica hacia autoridades de países que habían estado relegados.

Como se demostrará en las siguientes líneas, el nivel de compenetración ideológica mostrado entre el actor privado y los reguladores es tal que realmente se hace difícil establecer una línea divisoria entre ambos. En vez de ello, se puede hablar de la conformación de una comunidad ideológicamente cohesiva de actores públicos y privados que a pesar de la existencia de discrepancias sobre algunos temas, ejercen acuerdos en puntos fundamentales, es decir ambos actúan dentro del contorno ideológico del paradigma liberal financiero.

Tabla 4.1 Grandes bancos y asociaciones bancarias internacionales					
País de origen	Institute of International Finance	Bussiness-20	Grupo de los 30*	International Banking Federation	BBA
Estados Unidos	-Bank of New York Mellon -Bank of America -Goldman Sachs -JP Morgan Chase -Morgan Stanley -Wells Fargo - Citigroup -State Street	--	-JP Morgan Chase (Chairman Jacob Frenkel) -Goldman Sachs (Managing Director E. Gerald Corrigan) -Morgan Stanley (Ex- presidente Richard A Debs, miembro emérito del Grupo de los 30) - Citigroup (Asesor Senior William R. Rhodes miembro emérito del Grupo de los 30)	-Bank of New York Mellon -Bank of America -Goldman Sachs -JP Morgan Chase -Morgan Stanley -Wells Fargo - Citigroup -State Street (A través de la Asociación de Bancos Americanos)	-Bank of America - Citigroup -JP Morgan Chase -Morgan Stanley -State Street -Bank of New York Mellon -Wells Fargo
Gran Bretaña	-HSBC -Barclays -Royal Bank of Scotland -Standard Chatered	-Standard Chatered	-Barclays (Presidente de la Junta de Gobierno Sir David Walker)	-HSBC -Barclays -Royal Bank of Scotland -Standard Chatered (A través de la Federación Europea de Bancos)	-Barclays -HSBC -Standard Chatered -Royal Bank of Scotland
Francia	-BNP Paribas -Groupe Crédit Agricole -Société Générale	-BNP Paribas -Société Générale -Groupe BPCE	-BNP Paribas (Consejero Jaques de Larosiére, miembro emérito del Grupo de los 30)	-BNP Paribas -Groupe Crédit Agricole -Société Générale -Groupe BPCE (A través de la Federación Europea de Bancos)	-BNP Paribas -Société Générale

China	-Agricultural Bank of China -China Constructon Bank -Bank Of China -Industrial and Commercial Bank of China Limited	--	--	--	-Bank Of China
Alemania	-Deutch Bank	-Deutch Bank	--	-Deutch Bank (A través de la Federación Europea de Bancos)	--
Japón	-Mizuho FG -Mitsubishi UFJ FG -Sumitomo Mitsui FG	Sumitomo Mitsui FG	--	Mizuho FG -Mitsubishi UFJ FG -Sumitomo Mitsui FG (A través de la Asociación de Bancos Japoneses)	-Mitsubishi UFJ FG -Mizuho FG -Sumitomo Mitsui FG
Italia	-Unicredit Group	--	--	-Unicredit Group (A través de la Federación Europea de Bancos)	--
Suiza	-UBS -Credit Suisse	-Credit Suisse	--	-UBS -Credit Suisse (A través de la Federación Europea de Bancos)	-Credit Suisse -UBS
Suecia	-Nordea	--	--	-Nordea (A través de la Federación Europea de Bancos)	
España	-Santander -BBVA	-Grupo Santander -BBVA	-Grupo Santander (Vice-presidente Guillermo de la Dehesa)	-Grupo Santander -BBVA (A través de la Federación Europea de Bancos)	-Grupo Santander
Países	-ING Bank	--	--	-ING Bank	-ING Bank

Bajos				(A través de la Federación Europea de Bancos)	
--------------	--	--	--	--	--

* Los miembros del Grupo de los 30 van cambiando con el tiempo. Para la tabla se toma en cuenta la lista de miembros del segundo semestre del año 2016 y se enfatiza que la institución bancaria se encuentra representada por alguno de sus funcionarios.

Después de la conformación del acuerdo de Basilea II, el ‘activismo’ de la industria bancaria a través de sus asociaciones globales, se intensificó de forma importante y con las siguientes características.

En primer lugar la actividad política a nivel global de la industria bancaria se encausó a través de la creación y participación en agrupaciones privadas con un enfoque transnacional en el sentido de que la membresía de dichas agrupaciones se compone de bancos de diversos orígenes nacionales. En segundo lugar, estas agrupaciones de alcance global, son instituciones con una configuración de intereses sesgada en el sentido de que entre sus miembros principales se encontraron los bancos con las capitalizaciones bursátiles más grandes a nivel mundial (quizá la excepción a esto es la Federación Internacional de Bancos).

En tercer lugar, la naturaleza política de estas agrupaciones es la de la articulación ideológica de propuestas sobre políticas y reformas en las principales arenas internacionales de formulación y discusión de reglas financieras. De hecho, la dinámica que ha regido la vinculación entre las agrupaciones de la industria y los foros de gobernanza internacional, ha sido la de la consulta y pronunciamiento de los actores privados sobre la pertinencia de las propuestas de cambio que se deliberan en los espacios transgubernamentales. Es decir, en los hechos, la participación de la industria bancaria a través de las agrupaciones mencionadas tiene el carácter de ser un sello de validación sobre las decisiones tomadas por los actores públicos.

En el año 2004 se constituyó la Federación Bancaria Internacional que es una entidad que aglutina a las federaciones bancarias nacionales de las principales economías, y que de manera formal tiene el objetivo de ser un foro que “aborde asuntos legislativos y

regulatorios donde hay un interés común y donde se afecte globalmente a la industria bancaria... incrementando la efectividad de la industria para responder a asuntos nacionales y multilaterales (International Banking Federation s.f.)”.

De acuerdo a la información oficial de la asociación, para el año 2005 la agrupación representaba a más de 800 bancos de mayor importancia a nivel internacional provenientes de las economías europeas, de Estados Unidos, Australia, Canadá y a partir del mismo año, de Japón cuando la Asociación de Banqueros Japonenses se adhiere. La dinámica de dicha agrupación se ha basado en un sistema de consultas con los principales foros de producción de principios y estándares internacionales en una diversidad de temas que van desde crimen financiero hasta la regulación prudencial.

Por su parte, el Grupo de los 30 es un *think tank* global que se ha convertido en uno de los principales centros de análisis y fuente de recomendaciones sobre cuestiones económicas y financieras. Está compuesto por personas que han tenido una amplia trayectoria en instituciones privadas del ámbito financiero, en organismos financieros nacionales e internacionales y por académicos; no por instituciones. Su poder de influencia, radica precisamente en su condición de eruditos que como se mostrará más adelante, les da una posición de privilegio para interpretar que es lo que falla en la economía financiera y que medidas deben de tomarse.

Antes de la ocurrencia de la crisis financiera del año 2008, el Instituto para las Finanzas Internacionales (IFI), continuó siendo uno de los principales canales de la industria para incidir en el proceso de las discusiones sobre el futuro de la gobernanza financiera global y el desarrollo específico de las reglas bancarias internacionales. Como se mostró en el capítulo anterior, durante la década de los noventa y de los primeros años de la siguiente, la institución creó comités de consulta que le permitieron institucionalizar un diálogo continuo en los procesos de deliberación que se llevaron a cabo en el Comité de Basilea.

En este sentido, es importante enfatizar que el IFI fungió como punta de lanza para delinear el paradigma neoliberal financiero a las autoridades regulatorias de países en desarrollo. Esto en un periodo en el que el Comité de Basilea y otras estructuras de gobernanza financiera como el Foro de Estabilidad Financiera, estaban integrados solamente por autoridades nacionales del G-7.

Como también se señaló en el capítulo anterior, el IFI comenzó un proceso de expansión relevante en su membresía reflejo del importante activismo de la institución en los foros internacionales de discusión y de la expansión del rango de su acción hacia otros ámbitos financieros distintos del bancario. A partir del año de 1996, más de 40 nuevas instituciones financieras se unieron a la institución incluyendo no sólo bancos sino instituciones como compañías de seguros y fondos de inversión tales como American International Group (AIG) o Alliance Capital Management; e instituciones provenientes de países en desarrollo como Bank of China o la Kuwait Investment Authority (Institute of International Finance 2008, 80).

En el año 2005, la incrustación del IFI en los foros de discusión sobre regulaciones financieras se expandió y tomó un tinte mucho más integral, por medio de la puesta en marcha de la iniciativa *Diálogo Estratégico sobre Regulación Efectiva*. A través de dicho proyecto cuyo objetivo oficial fue el de cimentar para la industria bancaria global ‘una relación especial con el sector oficial’ se institucionalizó un diálogo continuo entre “los líderes de las firmas activas globalmente y los oficiales de alto rango de la comunidad regulatoria... con el objeto de crear entendimiento mutuo sobre cómo aumentar la eficiencia de la regulación a través de las fronteras nacionales” (Institute of International Finance 2008, 82).

De aquí en adelante, el IFI se posicionó como un actor informal con una elevada capacidad *de facto* para moldear en el Comité de Basilea y otros espacios de toma de decisiones, los intereses y la visión regulatoria. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, el Comité Especial del IFI estuvo conformado por una variedad de instituciones financieras tanto privadas como públicas.

Tabla 4.2 Bancos e Instituciones Financieras Participantes en el Comité Especial del IFI de Diálogo Efectivo sobre Regulación Financiera		
UBS AG	Banco Itaú S.A.	Commerzbank AG
Allen and Overy	Bank of China	Credit Suisse Group
AIB Group	Barclays Bank	Deutsche Bank AG
American International Group	BNP Paribas	Goldman Sachs Group
Arnold and Porter LLP	Citigroup	HSBC Holdings
ING Group	Kookmin Bank	Lloyds TSB Group
McKinsey and Co.	Merrill Lynch	Mitsubishi UFJ Financial Group
Morgan Stanley International	National Bank of Greece	National Bank of Kuwait
Promontoty Financial Group	RBC Financial Group	SEB
Société Generale	Sullivan and Cromwell LLP	Svenska Handelsbanken
Swedbank	The Depository Trust and Clearing Corporation	UBM
IIF Task Force on Basel II	Zurich Financial Services	

Fuente: (Institute of International Finance 2013)

En este aspecto, la iniciativa de Diálogo Estratégico del IFI, a través de la propuesta de un Código de Principios, continuó delineando el contorno ideológico a través del cual, se desarrollaría el proceso público-privado de consultas para reformar a la Arquitectura Financiera Internacional (AFI). Al respecto, es importante señalar que dichos márgenes ideológicos explícitamente señalaron que el diálogo debería ser continuo, que las decisiones realizadas por los cuerpos de gobernanza no podrían tomarse sin la participación directa de los representantes de la industria financiera y que las decisiones tomadas debían estar fundamentadas en propuestas con una perspectiva de libre mercado y de entendimiento de las necesidades de la industria. En el siguiente recuadro se resumen las líneas rectoras del código mencionado.

Cuadro 4.1 Principios Rectores del Diálogo Estratégico

- Confianza y respeto mutuo de los juicios y visiones como la fundación para una regulación efectiva.
- Promover soluciones colectivas basadas en el mercado, siempre que sea posible.
- Priorizar la coordinación global como parte esencial de cualquier jurisdicción que lleve a cabo un proceso regulatorio.
- Incitar un dialogo legislativo significativo con insumos de la industria y de los reguladores.
- Reconocer que una regulación efectiva y eficiente requiere de analizar dinámicamente, políticas y nuevas iniciativas.
- Promover la planeación contingente como una obligación mutua de los sectores públicos y privados.
- Asegurar un cumplimiento proporcional que sea consistente con una regulación efectiva y eficiente.

Fuente: (Institute of International Finance 2008, 83)

En segundo lugar, es importante resaltar que las estructuras públicas de gobernanza adoptaron el esquema de diálogo propuesto por el IFI como el mecanismo predominante para discutir y desarrollar las regulaciones financieras internacionales, evidenciando una vez más la compenetración de visión política e intereses fundamentales ente los encargados de regular y los regulados de la industria financiera.

Al respecto del consenso ideológico que generó el proyecto del IFI, Sir Callum McCarthy, Presidente de la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido, manifestó que la propuesta del IFI era una iniciativa bienvenida y que contaba con el apoyo total de la autoridad financiera británica, debido a que acababa con una retórica arcaica que establecía una relación conflictiva entre reguladores y regulados y la sustituía con un ‘enfoque constructivo’ que prometía consolidar esta relación clave (Institute of International Finance

2006). Por su parte, el Presidente del Foro de Estabilidad Financiera y Gobernador del Banco de Italia (en aquel tiempo) Mario Draghi, en relación a la propuesta de diálogo y consulta de alto nivel entre reguladores e industria financiera propuesto por el IFI enfatizó que:

El Foro de Estabilidad Financiera respalda los esfuerzos del IFI para fortalecer el diálogo entre reguladores y la industria financiera sobre aspectos regulatorios y debilidades del mercado que merecen atención. Los reguladores financieros y las empresas de servicios financieros comparten una visión común sobre los principios que fundamentan una buena práctica regulatoria (Institute of International Finance 2013, 84).

Con tal nivel de cohesión ideológica por parte de las principales autoridades regulatorias públicas, el esquema del Diálogo Estratégico del IFI de consultas permanentes público/privadas, de manera pronta se convirtió en el esquema predominante para el desarrollo de normas financieras internacionales en diferentes frentes geográficos.

Por ejemplo, de acuerdo a los archivos del IFI, en el año 2007 dicha institución en conjunto con la Comisión Coreana de Supervisión Financiera/ Servicio de Supervisión Financiera, llevó a cabo una reunión de alto nivel entre representantes del sector público y privado de la región de Asia Pacífico en Seúl, en la que se abordó la creación de mecanismos y de una *Task Force* para mejorar la coordinación regulatoria y la implementación de los estándares internacionales a través de la región. Asimismo, entre algunos países nórdicos y bálticos se inauguró el esquema de reuniones informales entre actores públicos y privados como mecanismo para avanzar esquemas de coordinación regulatoria en términos bancarios.

En resumen, es importante notar que antes de la crisis global del 2008, los diversos procesos de deliberaciones internacionales, estaban sumergidos en un amplio entramado de mecanismos de consulta con diversas de las agrupaciones de la industria financiera global, lo cual permitió fortalecer la dominación ideológica de una comunidad de expertos que de forma paulatina fueron adquiriendo un control absoluto, en cuanto a la interpretación de

los problemas de la economía financiera global, y en cuanto al desarrollo de esquemas de modificación y reforma.

En la siguiente sección se demuestra que a pesar de la ocurrencia de la crisis del 2008 y del surgimiento de posiciones políticas desafiantes del estatus quo, el poder e influencia de la comunidad financiera, no se trastocó de forma importante y siguieron controlando los procesos de deliberación y formulación de los ‘nuevos esquemas’ de gobernanza financiera.

4.2 Propuesta de reforma en la gobernanza financiera internacional en el periodo de Post crisis financiera y económica global

A partir de la crisis del 2008 y de la responsabilidad comprobada que tuvo la industria bancaria y financiera internacional con el despliegue de prácticas riesgosas y de instrumentos financieros poco confiables, surgió un punto de inflexión en el pensamiento sobre la forma en la que los gobiernos debían de proceder en la regulación y supervisión de dicha industria. A nivel internacional, surgió una visión política que intentó articular un desafío a la visión tecnocrática dominante, tanto en su expresión institucional y normativa como en el *ethos* en el cual se fundamenta.

En las siguientes líneas se tratará de demostrar que a pesar del surgimiento de visiones contrarias, el consenso ideológico liberal financiero que se había venido conformando desde décadas atrás, ante la coyuntura de una crisis global, consiguió seguir dominando la narrativa, las discusiones, las instituciones y las decisiones sobre la ruta crítica de reforma a la arquitectura financiera internacional, lo cual explica por qué a pesar de un descalabro económico de tales magnitudes, las mismas instituciones y autoridades políticas que fueron responsables de la crisis continúan, en los hechos, teniendo la fortaleza política suficiente para dominar el proceso de la gobernanza financiera global.

Es también el objetivo de las próximas líneas demostrar que la gobernanza internacional de las finanzas y su proceso de ‘reforma’ no está exclusivamente dominado por los intereses de los Estados económicamente poderosos (e.g. Estados Unidos o la Gran

Bretaña) como las interpretaciones que se han hecho desde las Relaciones Internacionales lo proponen. Sostenemos que el actuar de los organismos financieros internacionales y de las redes transgubernamentales técnicas así como la construcción de un entramado de normas financieras internacionales tienen un propósito económico y sirven a intereses más allá de los meramente estatales.

Como lo sugieren las concepciones de R. Cox y S. Gill descritas en anteriores capítulos, las reglas de la gobernanza de las finanzas globales *sirven a alguien y a determinados propósitos*. Como se ha venido argumentando, la gobernanza se encuentra dominada por un bloque conformado por elementos de la sociedad civil transnacional, por un conjunto de ideas articuladas por organismos internacionales y por las autoridades gubernamentales clave, que trabajan a favor de conservar un orden conveniente para los intereses de la industria financiera globalizada.

Como resultado empírico, las mal llamadas ‘reformas’ a la arquitectura financiera internacional que se han gestado en los años posteriores a la crisis, han sido cambios superficiales y cosméticos que, por un lado, descargan la presión política sobre las principales autoridades estatales, y por el otro, blindan al orden financiarizado de formas de escrutinio crítico, con lo cual cierran la puerta a posibilidades políticas de cambio y no trastocan los intereses de la industria bancaria internacional, haciendo posible el fortalecimiento del propio orden financiarizado.

4.2.1 La perspectiva neo-keynesiana y su limitado impacto en la gobernanza financiera de post-crisis

Como se mencionó líneas arriba, a partir de los factores que dieron origen a la crisis del 2008 y de sus profundas implicaciones a la economía real, se conformaron dos posiciones políticas que diferían de forma importante en cuanto al diagnóstico del problema y de las fallas que dieron pie a la crisis y por ende diferentes en cuanto a sus planteamientos sobre los aspectos que se debían de modificar en la arquitectura financiera internacional (AFI). La primera de ellas consiste en una serie de planteamientos que la nombramos la

perspectiva neo keynesiana, en el sentido de que atribuyen el origen de la crisis a una incorrecta filosofía de autorregulación de los mercados financieros y a una equivocada ausencia regulatoria del Estado en la economía financiera, que provocaron el surgimiento de comportamientos riesgosos por parte de instituciones bancarias y financieras de proporciones sistémicas. El tipo de solución que propone esta perspectiva es incrementar la intervención del Estado en la economía por medio de esquemas internacionales y nacionales de regulación financiera para reducir la libertad de los actores del mercado financiero.

Quizá uno de los actores políticos de mayor relevancia a nivel internacional en el periodo subsecuente a la crisis del 2008 fue Miguel d' Escoto Brockmann, un exsacerdote nicaragüense, exministro de relaciones exteriores del país centroamericano y presidente de la 63 sesión de la Asamblea General de la ONU, quien fue el principal impulsor de un proceso político de naturaleza crítica con la forma en la que funcionaba la AFI y con miras a trasladar las deliberaciones sobre la reforma a la AFI, hasta ese momento monopolizado por los organismos técnicos (como el Comité de Basilea), hacia el seno de la Asamblea General.

La estrategia de Brockmann para empoderar a la Asamblea General como un foro más adecuado para delinear el futuro de la AFI frente a los organismos técnicos, tuvo su base en la creación de una Comisión de Expertos multinacional que produjeran un reporte en donde se delinearán las medidas de corto y de largo plazo necesarias para incrementar la estabilidad del sistema financiero internacional.

La narrativa creada por Brockmann, argumentaba que una deliberación tan delicada como la de delinear los cambios en la forma de regular una estructura económica que había fallado rotundamente, no podía quedar en manos de estructuras internacionales en la cuales estuvieran incrustados los intereses y el pensamiento de la industria financiera y de los gobiernos de países económicamente desarrollados.

D'Escoto Brockmann, declaró que la crisis del 2008 fue un fenómeno que exigía dejar de ver a la economía global como el dominio privado y exclusivo de clubes como el G-8, G-15 o el G-20, a lo cuales clasificó de mecanismos internacionales insuficientes e incapaces para resolver los principales problemas de las finanzas globales. En vez de ello, sostuvo, que la reforma a la AFI se debía de llevar a cabo en el G-192, es decir en la Asamblea General, órgano que desde su argumentación, contaba con mayor representatividad y legitimidad para abordar tan importante y sensible empresa (Wade 2012).

En el mes de octubre del año 2008, se llevó a cabo el Panel de Discusión Interactivo sobre la Crisis Financiera Global en las Naciones Unidas, que fue el foro que antecedió directamente a la creación y puesta en marcha de los trabajos de la Comisión de expertos. Posterior a ello, la Comisión de Expertos fue creada y estuvo compuesta por prestigiosos economistas provenientes de 16 países y con trayectorias importantes en los ámbitos, académico, gubernamental, privado financiero e internacional público. Informalmente la Comisión fue bautizada como la Comisión Stiglitz, ya que sus trabajos fueron liderados por el Premio Nobel de Economía estadounidense.

De acuerdo a fuentes periodísticas, tanto Brockmann como los miembros de la Comisión sabían, desde un inicio, que las conclusiones del reporte debían mantener cierto balance entre la visión neoliberal ortodoxa y las visiones críticas y de corte keynesiano de varios de los miembros de la Comisión, con el objeto de no producir una narrativa demasiado antagónica a la inercia discursiva e institucional producida por los organismos técnicos internacionales referidos en capítulos anteriores.

En el siguiente cuadro se encuentran enlistados los miembros de la comisión de expertos que en el año 2009, producirían un reporte sobre las Reformas a la Arquitectura Financiera Internacional que serviría a su vez como basamento ideológico de las discusiones llevadas a cabo en la Conferencia de Jefes de Estado, sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial de las Naciones Unidas de Junio de 2009.

Tabla 4.3 Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de la ONU (2009)

País	Experto	Trayectoria en el sector financiero público/privado
Alemania	Heidemarie Wieczorek-Zeul (Alemania)	<ul style="list-style-type: none"> Ministro Federal de Cooperación y Desarrollo de Alemania.
Barbados	Avinash Persaud	<ul style="list-style-type: none"> Director de la compañía Intelligence Capital Limited.
Brasil	Rubens Ricupero	<ul style="list-style-type: none"> Ex Secretario General de la UNCTAD Ex Ministro de Finanzas de Brasil.
China	Yu Yongding	<ul style="list-style-type: none"> Director del Institute of World Economics and Politics, de la Academia China de Ciencias Sociales Ex miembro del Comité de Política Monetaria del Banco Popular de China.
Colombia	José Antonio Ocampo	<ul style="list-style-type: none"> Ex Ministro de Finanzas de Colombia Ex Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. Profesor de Asuntos Internacionales y Públicos en la Universidad de Columbia.
Ecuador	Pedro Pérez	<ul style="list-style-type: none"> Ministro de Coordinación Económica de Ecuador
Egipto	Yousef Boutros Ghali	<ul style="list-style-type: none"> Ministro de Finanzas de Egipto Miembro del Comité Financiero de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional.
Estados Unidos	Joseph Stiglitz	<ul style="list-style-type: none"> Profesor de Economía en la Universidad de Columbia. Premio Nobel de Ciencias Económicas en el año 2001. Ex Vicepresidente y Jefe de Economistas del Banco Mundial
	Robert Johnson	<ul style="list-style-type: none"> Jefe de Economistas del Comité de Banca del Senado de los Estados Unidos. Economista en el Comité de Presupuesto del Senado de los Estados Unidos. Director General de Soros Fund Managment.
Francia	Jean-Paul Fitoussi	<ul style="list-style-type: none"> Profesor de Economía en el Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEPP) desde 1982. Presidente del Consejo Científico del IEPP y del Observatorio Francés de Coyunturas Económicas.
India	Yaga Venugopal Reddy	<ul style="list-style-type: none"> Ex Gobernador del Banco Central de la India
Japón	Eisuke Sakakibara	<ul style="list-style-type: none"> Ex Vice ministro de Finanzas para Asuntos Internacionales. Profesor en la Universidad Waseda, Tokyo.
Malasia	Zeti Akhtar Aziz	<ul style="list-style-type: none"> Gobernador del Banco Central de Malasia
Nigeria	Chukwuma Soludo	<ul style="list-style-type: none"> Gobernador del Banco Central de Nigeria.
ONU	Jomo Kwame Sundaram	<ul style="list-style-type: none"> Asistente del Secretario General para el Desarrollo Económico.
Reino Unido	Charles A. E. Goodhart	<ul style="list-style-type: none"> Profesor Emérito de Banca y Finanzas en la London School of Economics. Ex Jefe de Asesores del Banco de Inglaterra
Rusia	Andrei Bougrov	<ul style="list-style-type: none"> Director General y miembro de la Junta de Directores de la Compañía Interros. Ex Director Ejecutivo y miembro de la Junta de Directores del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
Tanzania	Benno Ndulo	<ul style="list-style-type: none"> Gobernador del Banco de Tanzania

Fuente: (Organización de las Naciones Unidas 2009)

Las conclusiones del Reporte, sin llegar a proponer cambios radicales a la AFI, si produjeron un diagnóstico con un lenguaje y con concepciones cualitativamente diferentes a lo que habían producido los organismos técnicos años atrás. Ideas como la ‘distorsión de la función social de la industria financiera’, la ‘excesiva dependencia en la autorregulación de agentes financieros’, y la necesidad de una real ‘autoridad financiera global’ aparecieron en el lenguaje de las discusiones sobre la forma de gobernar a las finanzas. Cabe señalar que hasta ese momento, las discusiones habían estado dominadas por un pensamiento delimitado por el consenso ortodoxo neoliberal que, por supuesto, no cuestionaba de ningún modo las implicaciones políticas y sociales de una industria fuera de control.

Como se mostró en capítulos anteriores, las propuestas de reforma a la AFI como respuesta a crisis financieras internacionales pasadas, habían estado dominadas por organismos técnicos, fuertemente influenciados por los gobiernos del G-7 y por grupos internacionales de la industria financiera, y que sólo ofrecieron lecturas técnicas sobre los problemas y soluciones que debían hacerse sobre la AFI. A continuación, se precisan y sintetizan los elementos del diagnóstico que la Comisión de expertos propuso. Los planteamientos se dividen en el diagnóstico sobre las fallas de la AFI que produjeron la crisis y los esquemas de reforma que, desde su perspectiva, deberían de haberse constituido.

- a) La principal falla de las finanzas globales radica en la forma de organización y de los principios del sistema financiero, que han distorsionado la función social de la industria bancaria de administrar riesgo y movilizar ahorros. El sector financiero ha fallado en realizar dicha función fundamental y en lugar de ello se ha convertido en un fin en sí mismo, generando costos sociales extensos al momento en que sus prácticas generan destrucción de recursos e inversión de dinero público para evitar colapsos económicos mayores (Principles for a New Financial Architecture 2009).
- b) La falla en la propia organización y las reglas del sistema financiero proviene de un consenso filosófico de que el Estado no debe de regular al sector financiero puesto que ello disminuye la eficiencia de las actividades del mismo. Para el Reporte, dicha filosofía ha producido una tendencia de desregulación del sector a partir de la

década de 1980 que ha provocado esquemas pobres de regulación y supervisión excesivamente dependientes de la autorregulación del mercado (Principles for a New Financial Architecture 2009).

- c) La excesiva libertad brindada a los agentes del mercado financiero ha dado pie al surgimiento de instrumentos de inversión riesgosos y plagados de asimetrías de información que provocan que bancos y fondos de inversión operen con niveles altos de apalancamiento y de riesgo.
- d) Un desequilibrio financiero en un país puede contagiarse fácilmente a otro. En este sentido los inversionistas son la cadena de transferencia de la inestabilidad ya que en situaciones de pánico los mercados no saben distinguir entre economías con fundamentos sólidos y economías débiles (Principles for a New Financial Architecture 2009).

En cuanto a las soluciones que esta perspectiva propuso se pueden resaltar los siguientes puntos:

- a) Las economías mayormente industrializadas deben de coordinar sus políticas macroeconómicas y adoptar políticas expansionistas y contra-cíclicas que generen pleno empleo. Asimismo, es necesaria la creación de un auténtico prestamista de última instancia que provea de liquidez a nivel internacional para prevenir el contagio de las crisis financieras. Con esta propuesta, la corriente crítica argumenta que la crisis financiera del 2008 no sólo fue financiera, sino que tiene sus bases en problemas económicos estructurales.
- b) El FMI debe de incrementar su dotación de recursos y crear fondos de contingencia con baja condicionalidad para aquellos países afectados por crisis.
- c) En el ámbito de la regulación financiera y bancaria, es necesario crear un esquema verdaderamente global, que se encuentre sustentando en una autoridad financiera mundial permanente, y con un mandato efectivo para formular y hacer cumplir las normas necesarias para regular las actividades bancarias, así como las actividades de nuevos actores financieros como los fondos de cobertura y los mutuales. Dicha

reglamentación internacional debe de ser sensible a las circunstancias de países en desarrollo en los cuales se necesitan requisitos más estrictos de capitalización bancaria en periodos de euforia financiera.

- d) Un elemento fundamental del esquema de regulación efectivo sobre el sector financiero, es contar con leyes eficaces antimonopolio que corrijan el problema de la existencia de los bancos ‘demasiado grandes para quebrar’ evitando su surgimiento. Lo anterior representaría la forma más efectiva de terminar con los incentivos perversos de riesgo de dichas instituciones privadas.
- e) Asimismo, la normatividad debe de mandar a los gobiernos contar con la prerrogativa de regular y supervisar el proceso de innovación de las tecnologías financieras con el objetivo de garantizar que las innovaciones financieras sean coadyuvantes en la consecución de objetivos sociales y resolución de necesidades y no produzcan efectos sociales negativos (Principles for a New Financial Architecture 2009).

Como se puede apreciar, la retórica del documento cuestionaba de forma sensible el consenso ideológico en el cual descansaban los cimientos de un sistema regulatorio que, erróneamente, había depositado su sistema de control en la eficacia de la autorregulación de los agentes del mercado y que había sido desarrollado por la comunidad financiera antes descrita. En ese sentido, aunque diversos de esos postulados pueden estar sujetos a debate, se argumenta que muchos de ellos cuentan con un sustento teórico y empírico considerable.

Como se señaló en el Capítulo 2, la financiarización es un proceso que sustenta que el crecimiento exponencial y descontrolado del ámbito financiero ha generado ciclos negativos para la economía real y el bienestar de millones de personas a nivel mundial. Aunque el planteamiento del grupo de neo-keynesianos no se refiere directamente al concepto de la financiarización, en los hechos se acercan a dicho planteamiento teórico cuando en una sección del documento, la Comisión de expertos argumenta que una de las fallas de origen de los esquemas regulatorios del sistema financiero que hasta ese momento se había desarrollado, residía en:

...referirse a la economía global que tenemos el día de hoy como ‘la economía’ y, más insidiosamente, presentarla como un fenómeno natural cuyas leyes putativas deben de ser aceptadas con la misma deferencia que se le da a las leyes de la física. Pero, como el reporte argumenta de manera convincente, nuestra economía global es solo una de las diversas economías posibles, y a diferencia de las leyes de la física, tenemos una decisión política para determinar cuándo, dónde y en qué grado seguir permitiendo que las llamadas leyes del comportamiento económico sigan predominando (Principles for a New Financial Architecture 2009, 8).

En este sentido, además del diagnóstico técnico económico sobre las causas, las consecuencias y las soluciones al ‘crash’ del 2008, el Reporte de la Comisión tuvo el objetivo de promover un consenso político que promoviera un paradigma de intervención de las autoridades públicas en la economía financiera.

Lo anterior con el objeto de desincrustar el paradigma de la autorregulación, que conceptualiza a la economía global como un fenómeno natural, sujeto a periodos ‘normales’ de desastre. En otras palabras, el Reporte proponía dar los primeros pasos para un cambio de ruta importante, que alterara la relación entre el estado y el mercado financiero, arguyendo que el poder del mercado financiero y su capacidad de crear inestabilidad global, a fin de cuentas fue creado a partir de diversas decisiones políticas de un propósito social de autorregulación, que los estados fueron adoptando durante las últimas décadas del siglo XX.

Para J. Stiglitz y los demás miembros de la Comisión, los años inmediatos posteriores a la crisis debían de ser un nuevo ‘Bretton Woods’ en el sentido de conformar un momento político que sustituyera el pensamiento neoliberal incrustado en las instituciones internacionales, así como en 1944 el liberalismo keynesiano sustituyó al liberalismo pro-mercado después de la crisis de 1929 como paradigma arraigado institucionalmente.

En este sentido, de acuerdo al argumento de la Comisión Stiglitz, el pensamiento liberal ortodoxo sobre las finanzas globales funge como un dispositivo político que termina por “desviar la atención y la responsabilidad dirigida a los autores de las políticas y

diseñadores de las instituciones que han fallado tan miserablemente (Principles for a New Financial Architecture 2009, 9)”, ya que erróneamente se ha establecido que la economía global falló por cuestiones de su propia naturaleza. En esta línea de pensamiento, el Reporte del Comité estableció que “la crisis actual debe de ser considerada como una consecuencia directa de estas ideas que apoyaron la eliminación de muchas regulaciones (Principles for a New Financial Architecture 2009, 49).”

Una de las primeras acciones del proyecto Brockmann fue la celebración de una Conferencia de Jefes de Estado sobre la Crisis Global Financiera y Económica y su impacto en el desarrollo, que se llevó a cabo en junio de 2009. En la declaración concluyente de dicho ejercicio internacional, se replicó el planteamiento de que el origen de la crisis se encontraba en sensibles fallas de regulación y supervisión del sector financiero derivadas de una excesiva confianza en la autorregulación del mercado, que finalmente produjeron que los agentes económicos llevaran a cabo prácticas financieras riesgosas, que terminaron dañando la estabilidad económica de diversos países y la solvencia económica de miles de personas (Organización de las Naciones Unidas 2009).

Asimismo, en dicho foro, se enfatizó que los objetivos de las finanzas se han distorsionado de tal forma que en lugar de ser un instrumento para promover el desarrollo de las poblaciones, han provocado que “el progreso social y económico alcanzado durante los últimos años, en particular el vinculado a los objetivos de desarrollo internacionalmente consensuados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está siendo amenazado en los países en desarrollo (Organización de las Naciones Unidas 2009).”

De igual manera, en el documento se establece que la gran falla del sistema financiero internacional radica en “fallas en regulación y supervisión financiera y en el monitoreo del sector financiero, acompañado de una excesiva confianza en la capacidad del mercado para autorregularse (Organización de las Naciones Unidas 2009, 4). Finalmente, el documento concluye que la crisis del 2008 “ha demostrado la necesidad de una intervención del gobierno más efectiva para garantizar un balance apropiado entre el mercado y el interés público (Organización de las Naciones Unidas 2009, 10)”.

Un mes después de la presentación de los Resultados de la Conferencia Internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas elaboró una Resolución que refrendó las posiciones sobre la problemáticas de las finanzas globales contenidas tanto en el reporte de expertos y en los resultados oficiales de la Conferencia de Jefes de Estados.

4.2.2 La reacción del complejo financiero Estado-sociedad transnacional ante la visión neo-keynesiana

La existencia de diversas lecturas y perspectivas acerca de qué hacer con las finanzas globales, nunca produjo un verdadero debate de ideas. Desde un inicio fue claro que el proyecto neo-keynesiano no se ajustaba a los intereses del sector financiero ni de los gobiernos de la dupla EEUU-RU. De hecho, es importante mencionar que, ante un intento político de desafiar las estructuras de poder del mercado financiero como lo fue el proyecto Brokmann, la compenetración del bloque financiero se hace analíticamente más evidente y comprobable, debido a que su respuesta puso de manifiesto que los agentes políticos en cuestión actuaron en consonancia para proteger su coto de dominio y evitar el surgimiento de visiones alternativas y desafiantes del estatus quo.

De acuerdo a reportajes periodísticos de aquel momento, en una primer instancia, ante presiones de los Estados Unidos y de la delegación del Reino Unido, la Oficina de la Secretaría General de la ONU obstruyó el trabajo de la Comisión de expertos por medio de negarle financiamiento para sus trabajos. De hecho, los trabajos de la Comisión de Expertos intentaron ser financiados (sin éxito) por recursos brindados por gobiernos cuyos nombres no se hicieron públicos (Wade 2012). En una segunda instancia, el gobierno de los EEUU a través de su Embajadora ante la ONU, Susan Rice y su staff, dejaron en claro que no estaba en el interés de la industria financiera estadounidense, y por tanto en el interés de su gobierno, que el centro de autoridad de la reforma a la AFI se trasladara a la Asamblea General.

En lugar de ello, el gobierno de los Estados Unidos, puso en operación una diversidad de recursos para que el G-20 continuara siendo el espacio político en donde se llevaran a cabo las discusiones sobre las reformas a la AFI, tildando a la Asamblea General de ser un foro poco pertinente para llevar a cabo ese tipo de discusiones, y decantándose a favor del liderazgo global del primer Ministro Gordon Brown quien iba a presidir la cumbre del G-20 de Londres en abril del 2009 (Wade 2012).

De acuerdo con recuentos de la prensa internacional, una vez que fueron dados a conocer los nombres de la Comisión de Expertos, el embajador del Reino Unido ante las Naciones Unidas John Sawers, orquestó toda una campaña para disuadir a los miembros de la Comisión de Expertos de participar en tal proyecto político (Wade 2012).

De acuerdo al periodista Robert Wade, el embajador inglés dejó en claro ante medios de comunicación que para él, el proyecto Brockmann y la constitución de la Comisión de Expertos no eran más que un ‘circo’ y una ‘farsa’ por parte de las Naciones Unidas (Wade 2012), lo cual fue el reflejo de toda una estrategia para hacer parecer como irracional o impráctico el desafío ideológico al planteamiento dominante.

Además de esta estrategia de descrédito hacia el proyecto Brockmann, el gobierno de los Estados Unidos marginó a la perspectiva intervencionista por medio de establecer reservas oficiales a la Resolución de la Asamblea General del 2009. De acuerdo al documento periodístico de Wade, posterior a la Conferencia Internacional sobre la crisis financiera y económica de junio de 2009, el Presidente Obama y sus asesores debatieron acerca de qué posición oficial iba a ejercer Estados Unidos con respecto al documento resultante de la Conferencia.

En ese momento, Timothy Geithner el secretario del Tesoro Estadounidense estaba rotundamente en contra de apoyar la resolución. S. Rice, la embajadora de EEUU, se encontraba en una posición de ambivalencia puesto que cuestionaba la pertinencia de que la delegación diplomática de los EEUU acabara con la primer Conferencia Internacional que ocurría durante el primer periodo de la presidencia de B. Obama.

Por lo anterior, el gobierno de los EEUU decidió votar a favor del documento final de la Comisión Stiglitz y en una segunda instancia John Sammis, el número dos en la delegación de los Estados Unidos en la ONU, estableció una aclaración oficial en donde se enlistarían diversos desacuerdos sustantivos con el documento.

Finalmente en dicho documento, la delegación de los EEUU desautorizó totalmente el proyecto Brockmann, y con él a las Naciones Unidas y a la Comisión de Expertos como los espacios políticos y las rutas adecuados para formular las soluciones a la AFI, al establecer textualmente que:

La fuerza de las Naciones Unidas radica en un mandato amplio sobre el desarrollo y su extensa presencia en el campo. Nuestra visión concluyente es que las Naciones Unidas no cuentan con el nivel de *'expertise'* necesario, ni con el mandato para servir como el foro adecuado para proveer de dirección...sobre sistemas de reservas, instituciones financieras internacionales, y la arquitectura financiera internacional (Misión de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas 2009).

A partir de lo anterior, la perspectiva neo-keynesiana fue desplazada de los circuitos internacionales de toma de decisión. Aunque se concluyó que la Comisión de Expertos continuaría funcionando, los Estados Unidos y el Reino Unido bloquearon una iniciativa posterior que establecía que la Comisión reportara los avances de sus trabajos a la Asamblea General. En el momento en que el Dr. Ali Abdussalam Treki relevó a Brockmann de la Presidencia de la Asamblea General, se desechó todo el proyecto.

4.3 ¿Una *vetocracia* de facto? La consolidación de la constelación neoliberal financiera y su hegemonía sobre la arquitectura financiera internacional

En la articulación ideológica que la banca internacional realiza a través de sus organismos internacionales formales y no gubernamentales, nunca consideraron alguno de los aspectos propuestos por la visión política que promovió la Comisión Stiglitz. Inclusive, como se mencionó con anterioridad, se consideraron como argumentos irracionales por parte de la comunidad de expertos financieros.

Los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña actuando como bloque cohesivo, hicieron uso de sus recursos políticos para desautorizar a la Asamblea General e impedir que fungiera como un mecanismo institucional que socializara la visión Brockmann-Stiglitz. Con ello, lograron aislar el debate sobre la reforma a la AFI de arenas políticas confinando dicho debate a arenas técnicas, reduciendo con ello el número de actores que pueden argumentar sobre dicha cuestión y promoviendo un enfoque sesgado sobre la agenda de reformas a la AFI.

Como se mencionó en el capítulo uno, en las reflexiones neo-gramscianas se establece que la dominación se logra a partir de ganar y moldear un consenso en el que el poder de las clases dominantes aparece como legítimo y natural. En este aspecto ante un desafío ideológico los actores políticos gubernamentales de la comunidad financiera promovieron el mandato de los expertos en finanzas, haciéndolo ver como el grupo ‘naturalmente’ adecuado para realizar tales objetivos.

En la conferencia de septiembre de 2009 celebrada en Pittsburg los representantes de los veinte países con las economías más grandes del mundo, en franca alineación a los intereses de la banca, produjeron un mensaje conjunto en el que claramente legitimaron las arenas internacionales en las que las reformas a la AFI se iban a llevar a cabo:

Nosotros [los ministros nacionales] designamos al G-20, como el foro principal de nuestra cooperación económica. Nosotros establecimos que el Consejo de Estabilidad Financiera incluyera a las economías emergentes más grandes y refrendamos sus esfuerzos de coordinar y monitorear el proceso de fortalecer la regulación financiera (Líderes del Grupo de los 20 2009).

En este aspecto, esta comunidad financiera neoliberal y transnacional es un factor clave para entender la naturaleza de los procesos internacionales de conformación de normas financieras surgidos a partir del 2008 y para entender además por qué a pesar del gran descalabro económico que significó la crisis, las respuestas institucionales nacionales e internacionales continúan en manos de las mismas autoridades técnicas que comandan la gobernanza del sector financiero desde décadas atrás (bancos centrales, Comité de Basilea, IOSCO, FMI, entre otros). Como se demostró, dicho bloque cuenta con la capacidad, desde

su posición de expertos, de eliminar o hacer a un lado paradigmas que no se ajusten a los intereses e inercias del sector financiero.

Como a continuación se aborda, a partir de la ocurrencia de la crisis del 2008 y ante el surgimiento de planteamientos contrarios al estatus quo, la industria financiera a través de sus organizaciones transnacionales, siguieron demostrando que su interés era continuar operando en un ámbito regulatorio internacional y nacional laxo y flexible y dentro de un enfoque neoliberal que no provocará cambios de fondo en la forma de ‘gobernar’, desde un nivel internacional, el mundo de las finanzas.

De nuevo el IIF fue una de las instituciones más activas en cuanto a las deliberaciones de la post crisis. Hay que tomar en cuenta que dicha institución ya contaba un alto nivel de validación como voz autorizada en cuanto a la ruta que se debía de seguir para corregir la AFI.

La narrativa que este grupo bancario esgrimió fue de continuidad en relación a la visión que había venido proponiendo años atrás. A diferencia de las voces críticas que habían enfatizado que el problema del ámbito financiero a nivel global es estructural, el IIF limitó las rutas de reforma a aspectos muy específicos de la operación de las empresas financieras. En términos generales la visión de reforma a la arquitectura financiera internacional de la industria bancaria consistió en lo siguiente:

En primer lugar la industria a través del IIF privilegió la discusión sobre las prácticas de riesgo de la industria. A través del Reporte Final del Comité del IIF sobre *Mejores Prácticas: Principios de Conducta y Recomendaciones sobre Mejores Prácticas*, de julio de 2008 y del reporte intitulado *Reforma en la Industria de Servicios Financieros: Fortaleciendo Prácticas para un Sistema más Estable*, se propuso que los bancos a nivel global se adhirieran a una serie de criterios de comportamiento relativos a la gobernanza interna y la administración de las actividades de las empresas como: la dimensión de riesgo en los tabuladores de compensaciones a los departamentos de marketing, estándares de riesgo en las políticas de préstamo, a un mejor análisis de riesgo en la compra de productos estructurados, a niveles de exposición de liquidez, entre otros.

Aunado a esto, la Federación Internacional Bancaria (FIB) enfatizó que la viabilidad de la industria y de la economía global dependía de que de los espacios de gobernanza emanaran reglas flexibles y no de observancia obligatoria, cuando aseveró en el año 2010 que el Comité de Basilea, debía de pronunciarse claramente acerca de que la implementación de todos los estándares revisados en dicha entidad, fuera en fases, progresiva y no inmediata (International Banking Federation 2010, 3).

De esta forma, la industria bancaria articuló ideológicamente los límites ‘apropiados’ dentro de los cuales se debía de formular las respuestas al descalabro financiero del 2008. El IIF explícitamente estableció que el paradigma de solución debía de continuar dentro de los límites del paradigma de la autorregulación de la industria, al manifestar que la regulación por venir debía de privilegiar el funcionamiento de los mecanismos de mercado que promueven la disciplina, debía estar diseñada para no obstaculizar el otorgamiento de crédito y debía de eliminar la idea de estigmatizar a toda institución bancaria grande como una ‘demasiado grande para fallar’ (Institute of International Finance 2013, 107-108).

En la misma línea, la Federación de Bancos estableció que después de la crisis, la prioridad debía ser la de desarrollar reglas que armonizaran globalmente los esquemas de regulación bancaria para así asegurar una ‘cancha pareja’ entre países y evitar una carrera hacia abajo, siempre y cuando, los reguladores tuvieran cuidado en no perjudicar los esquemas de negocio de la banca y se tradujeran en menos provisión de crédito hacia las economías (International Banking Federation 2010).

Es importante notar que implícitamente, en la visión propuesta por el IIF y por la Federación Internacional Bancaria, los actores del mercado financiero, son capaces de aprender de sus experiencias pasadas y de autorregularse, por lo que desde dicha perspectiva, un nuevo descalabro financiero podía evitarse a partir de la voluntad y compromiso de los actores de no ejercer más las prácticas riesgosas que habían ejecutado con anterioridad. Es decir, más que una situación sistémica, para la industria bancaria la

corrección que las finanzas globales requieren, es un cambio en la cultura de riesgo de cada una de las empresas. En un reporte del año 2012, la agrupación bancaria delineó que:

El enfoque de una firma sobre definir, desarrollar y adoptar una cultura de riesgo fuerte es un elemento *sine qua non* para efectuar mejoras significativas en cuanto a administrar el riesgo en una forma responsable y bien entendida (Institute of International Finance 2013, 107).

En otro documento anterior, el IIF estableció que:

La industria de servicios financieros ha hecho progresos significativos en corregir las debilidades que contribuyeron a y que se volvieron aparentes en la crisis financiera. Reformas substanciales han sido logradas por diversas firmas, notablemente en las áreas de administración de riesgo y gobernanza (Institute of International Finance 2009).

Como se mostró con anterioridad, la industria bancaria a través de sus asociaciones, permearon de forma efectiva el marco de discusión con base en el cual los organismos transgubernamentales definirán los pasos a seguir. Específicamente, más adelante se muestra que el pensamiento esgrimido por el IIF a través de sus reportes de la post crisis fue adoptado en gran medida por el Comité de Basilea, y el Consejo de Estabilidad Financiera.

Por su parte, el G-20, alineado con los intereses de la industria bancaria y de los Estados Unidos y la Gran Bretaña y con el mandato político de coordinar el periodo de 'reforma' a la AFI, comenzó a delinear dicho proceso dentro de los límites de la visión de la industria y de los organismos financieros técnicos. Lo anterior, queda evidenciado cuando en la declaración conjunta de las autoridades del G-20 en el año 2009, manifestaron de forma clara el marco ideológico dentro del cual se iban a llevar a cabo las deliberaciones:

Nosotros reconocemos que estas reformas van a ser exitosas solamente si están fundamentadas en un compromiso a los principios del libre mercado, incluyendo el estado de derecho, respeto por la propiedad privada, libre comercio e inversión, mercados de libre competencia, y sistemas financieros efectiva y eficientemente regulados (Líderes del Grupo de los 20 2009).

A partir de lo anteriormente mencionado, es importante argumentar que aunque el debate sobre la AFI quedó acaparado por una serie de organismos técnicos y por un lenguaje especializado, es un error equiparar dicha situación a una despolitización de la gobernanza de las finanzas globales como muchos autores lo sustentan. Esta ‘apropiación’ del proceso de deliberación por parte de una ‘amalgama’ transnacional de expertos fue y sigue siendo un acto político en sí mismo, puesto que la visión que proponen se encuentra alineada a los intereses materiales de actores privados y públicos internacionales, es decir tiene un propósito social subyacente.

Por tanto, las acciones y comportamientos de estos actores, aunque detrás de una apariencia técnica y científica, son acciones políticas que funcionan en un marco ideológico de ‘resolución de problemas’, que implícitamente valida ciertas relaciones sociales y de poder asimétricas.

Con estas características, en los hechos, la comunidad de expertos financieros con orientación neoliberal y fusionados con la propia industria financiera global, ejercen una ‘vetocracia’ es decir, un sistema en el que ellos solamente cuentan con la autoridad de implementar la frontera entre los cambios aceptables y no aceptables para la conformación y transformación de la AFI, cerrando con ello la puerta a posibilidades políticas desafiantes del orden, al tiempo que crean la percepción de que los complejos problemas de la economía financiera global, se están abordando por una comunidad de expertos que propondrán soluciones efectivas.

A continuación, se hace una descripción del discurso técnico que los organismos financieros productores de estándares conformaron después del descalabro económico-financiero del 2008 y del nivel de consenso que han logrado implantar en los principales polos políticos a nivel global.

4.4 Las reglas financieras internacionales de la post crisis del 2008, como resultado de la visión neoliberal

Como se mostró líneas arriba, en comparación con el diagnóstico sobre los orígenes de la crisis realizada por la perspectiva neo-keynesiana, el contorno ideológico fijado por las agrupaciones de la industria bancaria global, se sustentó en postulados de continuidad que pueden ser resumidos como sigue: (1) el paradigma de gobernanza y el desarrollo de normas globales deben seguir privilegiando la autorregulación de las propias instituciones financieras como principal mecanismo para asegurar la estabilidad global. (2) la generación de estándares y normas globales, debe de preservar su carácter de flexibilidad, de no obligatoriedad y de un cumplimiento discrecional de acuerdo a las características del contexto nacional. (3) El contenido de las reglas creadas por las autoridades reguladoras, no debe de promover la partición de los grandes bancos, asimismo no deben de restringir la capacidad de los bancos para otorgar créditos.

A continuación, se muestra que los organismos técnicos transgubernamentales como el Comité de Basilea trabajaron dentro del contorno ideológico establecido por los organismos de la industria. Como se ha venido demostrando, los reguladores en los espacios transgubernamentales son ampliamente sensibles a las necesidades de la industria y comparten los fundamentos ideológicos en los que se había venido sustentando el esquema de gobernanza. Por ello se puede inferir que las deliberaciones son esencialmente diálogos entre posiciones comunes que necesariamente esgrimen una lectura parcial e incompleta sobre el tipo de desarrollo normativo e institucional que requiere la economía.

Y de hecho fue así. El diagnóstico y las soluciones deliberadas por el Comité de Basilea, que fue posicionado como el principal organismo responsable de corregir las fallas, no incluyó cuestionamientos sobre el papel de las instituciones financieras para la consecución de objetivos de justicia y política social, ni ideas sobre la falta de esquemas de intervención públicas eficientes que redujeran la posibilidad de riesgo sistémico.

Dentro del contorno ideológico de la perspectiva de la autorregulación, el diagnóstico del organismo transgubernamental simplemente detectó fallas de naturaleza técnica que operaron durante el periodo de crisis, adoptando con ello, el contorno ideológico dominante. Dicho diagnóstico y propuestas de reforma se resumen en los siguientes puntos:

- 1- De acuerdo al Comité de Basilea, una de las razones por las que la crisis económica y financiera fue tan severa es que los sectores bancarios de numerosos países habían acumulado un apalancamiento excesivo dentro y fuera de balance. A ello se unió la gradual erosión del nivel y de la calidad de su base de capital. Por ello, el sistema bancario no fue capaz de absorber las pérdidas sistémicas sufridas en las carteras de negociación y de crédito, ni pudo aguantar la re-intermediación de las enormes exposiciones fuera de balance que se habían ido acumulando en sus áreas más opacas o menos reguladas (el sistema bancario en la sombra) (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2010, 1).
- 2- Asimismo, la crisis se vio agravada por un proceso de desapalancamiento procíclico y por las interconexiones entre instituciones sistémicas a través de complejas operaciones. En el punto álgido de la crisis, el mercado dejó de confiar en la solvencia y liquidez de numerosas instituciones bancarias (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2010).
- 3- Las deficiencias en el sector bancario rápidamente se transmitieron al resto del sistema financiero y la economía real, provocando una contracción generalizada de la liquidez y del crédito disponible. La crisis también afectó a países periféricos de todo el mundo, aunque a través de canales de transmisión menos directos, a raíz de la grave contracción de la liquidez mundial, del crédito transfronterizo disponible y de la demanda de exportaciones.
- 4- El primer pilar para fortalecer la AFI tiene que ver con la elaboración de un régimen regulatorio que promueva una efectiva coordinación internacional en cuanto a la internalización en esquemas nacionales de dichas normas y estándares. El sustento de dicho régimen, continuó siendo los estándares de conservación de capital. Como las autoridades políticas del G-20 enunciaron en la cumbre de Toronto del 2010:

Nosotros estamos de acuerdo en que el fundamento de la agenda de reforma al sector financiero descansa en mejorar y fortalecer la capitalización y la liquidez y desincentivar el apalancamiento excesivo. Nosotros tomamos el paquete de progreso realizado por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, hacia un nuevo régimen para capitalización y liquidez bancaria y damos la bienvenida y respaldamos su trabajo (Líderes del Grupo de los 20 2010).

Es importante mencionar que, a diferencia de la perspectiva neo keynesiana, en ningún momento la visión política promovida por los organismos técnicos (principalmente el Comité de Basilea) contempló el reforzamiento del régimen financiero con otro tipo de medidas gubernamentales como las regulaciones antimonopolio, o la adopción de medidas de restricción a las innovaciones en los instrumentos financieros.

Hay que tomar en cuenta que en gran parte la crisis financiera del año 2008, tuvo que ver con la explosión de instrumentos de inversión *subprime*, que distorsionaron en lo absoluto el papel social de los mismos. Al respecto, los estándares sustentados en niveles de conservación de capital resultan ser reglas demasiado limitadas pues le dejan a las fuerzas del mercado la responsabilidad de determinar el tamaño y las prácticas de las empresas financieras, estrategia que ha resultado errónea si se toma en cuenta los diversos periodos de inestabilidad financiera originados bajo el paradigma de Basilea.

- 5- El segundo pilar de la visión política liberal ortodoxa, tiene que ver con la preservación del mismo esquema institucional de gobernanza financiera. Aunque el G-20 imputó al Comité de Basilea la responsabilidad de formular un nuevo régimen fortalecido para una mejor regulación y supervisión de la industria financiera a nivel global, lo cierto es que la visión política replica el mismo enfoque institucional minimalista, sustentado en organismos técnicos que socializan buenas prácticas pero que no cuentan con la capacidad efectiva de sancionar el cumplimiento de sus normativas.

En la cumbre del G-20 de Londres 2009, los líderes de las economías proveyeron de autoridad política al Financial Stability Board (FSB) (una forma institucional ampliada del FSF) como organismo internacional responsable de reformular la AFI. En la línea discursiva del G-20, el FSB fue presentado como una innovación institucional equipada con mayores recursos para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales.

Lo cierto es que el FSB es un organismo que coordina las diversas actividades de los organismos internacionales productores de estándares entre los que se encuentran el Comité de Basilea o IOSCO. Sin embargo, se encuentra muy lejos de ser un organismo internacional con la capacidad de influir de forma directa en las políticas de regulación y supervisión financiera de los países que lo conforman, además de que el FSB trabaja sobre la base ideológica neoliberal desarrollada tiempo atrás.

Por ende, en los hechos la visión política respaldada por el G-20, continuó en la misma tónica de adjudicar el proceso de política a organismos productores de estándares que ideológicamente se encuentran en el consenso liberal ortodoxo y que no cuentan con la capacidad efectiva de sanción.

- 6- El tercer pilar está relacionado con la construcción de un mensaje en el cual se enfatiza la urgencia de solucionar el problema de los bancos demasiado grandes para fallar. Fue en la Cumbre de Londres 2009 en donde por primera vez el G-20 resalto que “las grandes y complejas instituciones financieras requieren particularmente de una supervisión cuidadosa dada su importancia sistémica (Líderes del G-20 2009).” A partir de esa cumbre, la construcción de regulaciones y estándares para gobernar a las instituciones financieras de importancia sistémica se convirtió en una de las principales banderas políticas del G-20 y en el punto nodal de la supuesta ‘reforma’ a las AFI.

Los recursos discursivos que ha utilizado tanto el G-20 como otros actores del bloque ideológico liberal financiero, se han referido a la importancia de contar con mecanismos que eviten la adjudicación del peso de un rescate bancario a los

contribuyentes en un proceso de quiebra, que fue precisamente lo que sí ocurrió en los Estados Unidos después de la crisis.

Como se mostró anteriormente este punto recupera lo dicho por las asociaciones de la banca internacional, que desde un lenguaje técnico han ido legitimando políticamente el trabajo de formulación de regulaciones por parte de las redes transgubernamentales. Por ejemplo el IIF en su *policy letter* de abril del 2015, estableció que “el...(IIF) y sus miembros permanecen comprometidos a trabajar junto los hacedores de política para enfrentar los retos de la economía global y sus mercados financieros.” En el aspecto particular de las instituciones de importancia sistémica, el IIF comunicó que “sobre las cuestiones de los bancos demasiado grandes para fallar y de los procesos para la quiebra bancaria, la industria se mantiene en pro de la aplicación del concepto de *total loss-absorbing capacity* (“TLAC”) desarrollado por el FSB. (Institute of International Finance 2015)”

En otras palabras, como se desarrollará con más precisión en las siguientes líneas, el discurso del G-20 y el trabajo de los organismos productores de estándares, enfatizaron la creación de regulaciones para detectar a las instituciones de importancia sistémica (IFIM) y administrar su proceso de quiebra, pero no abordaron nada al respecto de crear el andamiaje regulatorio necesario para evitar el nacimiento de nuevas IFIM o para disolver a las ya existentes.

4.4.1 Basilea III, bancos de riesgo sistémico y la institucionalización de la visión neoliberal en la gobernanza financiera de post crisis.

Los fundamentos, antes descritos, de la visión política de la comunidad liberal financiera, se ven reflejados en una de las piezas regulatorias internacionales más importantes, que se ha convertido en el símbolo del proceso de ‘reforma’ de la AFI. Esta pieza regulatoria es el acuerdo de Basilea III que se ha convertido en el recurso discursivo

central alrededor del cual el G-20, justifica que ha logrado producir un andamiaje financiero global que generará mayor estabilidad.

También es el principal recurso discursivo con el cual, se marginaron otras lecturas sobre la economía financiera global y por ende otras posibilidades políticas de intervenir en ella. Sin embargo, a continuación se argumenta que el Acuerdo de Basilea III continúa con la inercia regulatoria de décadas atrás, y es un reflejo de un consenso del cual no se podrán derivar cambios que hagan de la industria financiera, una más alineada con los objetivos de justicia y de desarrollo social.

En términos generales puede decirse que el Marco Internacional para la Medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez o Acuerdo de Basilea III, cuenta con tres pilares fundamentales que se describen en las siguientes líneas.

El primero de ellos tiene que ver con cambios en el nivel microprudencial, es decir aquellos estándares dirigidos a regular a las instituciones bancarias en lo individual y fomentar la existencia de bancos más resilientes. En este aspecto, Basilea III propone mejorar la calidad de capital bancario al incrementar el componente de capital regulatorio debe ser de Nivel 1. Asimismo, la calidad de la definición de capital básico u ordinario (componente de mayor calidad dentro del capital de cada banco) se incrementó. Es decir, a diferencia de los acuerdos anteriores, Basilea III establece que algunos tipos de activos de calidad cuestionable se deben deducir del cómputo de la base de capital ordinario (Banco de Pagos Internacionales 2010, 2).

Además de proponer definiciones de mejor capital, Basilea III aumentó la proporción de conservación de capital al que deben de sujetarse los bancos. Mientras que Basilea II contempló 2%, Basilea III contempla un capital mínimo obligatorio de 4.5%. Otro elemento innovador del acuerdo, tuvo que ver con la introducción de estándares mínimos de liquidez (mecanismo ausente en anteriores estándares) que tiene como objetivo que los bancos cuenten con un nivel suficiente de activos líquidos que les permitan aguantar salidas de efectivo en situaciones graves de tensión. Por último, Basilea III definió

un nuevo coeficiente de apalancamiento que tiene como objetivo evitar la excesiva acumulación de deuda en las operaciones de los agentes del sistema.

Todos estos estándares de comportamiento al interior de la institución financiera fueron establecidos como buenas prácticas, es decir el mismo esquema de reglas flexibles y discrecionales continuó siendo el dominante. Además, el texto del documento no cambió en el sentido de que la fijación de los niveles de riesgo debía de continuar siendo un asunto de autorregulación. Asimismo, el acuerdo nada dice acerca de poner un control acerca de las fuentes de inestabilidad financiera provenientes del diseño de instrumentos de inversión sumamente complejos y riesgosos como los derivados o las obligaciones de deuda colateralizada.

El segundo de los pilares tiene que ver con el nivel regulatorio macro prudencial, es decir con aquellos riesgos que pueden irse acumulando en el sector bancario en su conjunto y que pueden llegar a conformar un riesgo sistémico que el propio Comité de Basilea lo define técnicamente como “el riesgo de alteraciones del sistema financiero capaces de desestabilizar la macroeconomía (Banco de Pagos Internacionales 2010, 3)”.

En este aspecto Basilea III introdujo colchones de capital anti cíclicos que son requerimientos de conservación extra del 2.5% que deben mantener los bancos para que cuenten con recursos disponibles que sirva para absorber pérdidas durante periodos de tensión y así evitar que su capital caiga por debajo del mínimo obligatorio. De acuerdo con el organismo técnico, “esto reducirá la posibilidad de que se produzca un círculo vicioso de pérdidas y recortes de crédito en comparación con las normas anteriores (Banco de Pagos Internacionales 2010, 4).” Es decir, estos colchones de capital están diseñados para que los bancos acumulen capital en fases expansivas y sean capaces de absorber pérdidas en fases recesivas.

En cuanto al tercer pilar del acuerdo, tiene que ver con la operacionalización del concepto *too big to fail*, o bancos de riesgo sistémico. En anteriores paquetes de regulaciones por parte del Comité de Basilea, el concepto había estado presente pero no

había tenido un reflejo claro en las regulaciones formuladas. A partir de la crisis global, el Comité de Basilea, el G-20 y los demás agentes del bloque definieron a los *bancos de riesgo sistémico* como los principales agentes responsables de la inestabilidad. En un discurso dado por el presidente del Banco de Pagos Internacionales, define a este tipo de instituciones bancarias como aquellas que por su nivel de interconexiones con otras instituciones financieras su falla puede traer riesgo al sistema en su conjunto (Banco de Pagos Internacionales 2010, 4).

Con respecto al segundo y tercer pilar, a pesar de que dichas estipulaciones tienen sustento en el conocimiento teórico de regulación bancaria, continuaron estando dentro del paradigma de estándares no obligatorios y dentro de la teoría de resolución de problemas. En este aspecto, es notable el nivel de miopía de dichas reglas con respecto al problema que buscan combatir, si se toma en cuenta que sólo están encaminadas a depositar en las fuerzas del mercado el cometido de exigir un comportamiento seguro para los grandes bancos.

En este aspecto es ampliamente contrastante con la posición de Stiglitz por ejemplo, quien propuso que el Estado debía de establecer esquemas que redujeran las oportunidades para que las grandes instituciones financieras de riesgo sistémico surgieran. Así mismo lo es con respecto a los focos rojos encendidos por la teoría de la financiarización. Claramente el segundo y tercer pilar no problematiza la existencia de dichas instituciones, las toma como dadas y simplemente propone cambios para hacerlas funcionar mejor a través de los mecanismos de mercado que lejos de prevenir fallas se constituyeron así mismas como dinamizadores de la crisis.

En sintonía con lo anterior, en la Cumbre del G-20 de Seúl 2010, las autoridades estatales refrendaron la metodología para regular a los Bancos Globales de importancia sistémica. De acuerdo al documento del Comité de Basilea y del Financial Stability Board (FSB): *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, la metodología consiste en dos componentes. La elaboración de una lista de bancos de importancia sistémica global, definidos por el documento como aquellas instituciones cuyo

desorden o falla puede causar una disrupción considerable en el sistema financiero internacional, “debido a su gran tamaño, complejidad e interconexión (Financial Stability Board 2011)”.

El segundo componente consiste en adjudicar a los bancos incluidos en la lista, un porcentaje de conservación de capital mayor y adicional con respecto a los bancos internacionales que no se encuentran en la lista. Este porcentaje de conservación de capital (voluntario) es progresivo y va del 1 al 2.5% de los activos del banco considerados como riesgosos.

Como se muestra en el cuadro, las instituciones bancarias son clasificadas en distintos niveles o ‘buckets’. De acuerdo con el FSB, el último nivel al que se le adjudica un porcentaje de conservación de capital es de 3.5%, es un nivel vacío ya que juega la función de ser un mecanismo de disuasión para que las instituciones bancarias limiten su propio crecimiento (Financial Stability Board 2011).

Es importante señalar que el Comité de Basilea no es el único organismo internacional encargado de lidiar con los bancos de importancia sistémica. En lo relativo a la identificación de dichas instituciones privadas, el FSB es la entidad que ha tomado la responsabilidad de precisar que bancos son considerados como ‘demasiado grandes e interconectados para quebrar’.

La lista de Bancos Globales de Importancia Sistémica (BGIS) se actualiza en el mes de noviembre de cada año. Vale la pena mencionar que los bancos insertados en cada una de las clasificaciones han variado muy poco a través de los años. Como se puede apreciar, en las tablas siguientes, los bancos que se encuentran en el tercer y cuarto ‘bucket’ no han cambiado en las últimas tres listas.

Tabla 4.4 Evolución de la lista de bancos globales de importancia sistémica (BGIS) del Consejo de Estabilidad Financiera						
Bucket	2013		2014		2015	Total
5 (3.5%)	Vacío	0	Vacío	0	Vacío	0
4 (2.5%)	-HSBC -JP Morgan Chase	2	-HSBC -JP Morgan Chase	2	-HSBC -JP Morgan Chase	2
3 (2%)	-Barclays -BNP Paribas -Citigroup -Deutsche Bank	4	-Barclays -BNP Paribas -Citigroup -Deutsche Bank	4	-Barclays -BNP Paribas -Citigroup -Deutsche Bank	4
2 (1.5%)	-Bank of America -Credit Suisse -Goldman Sachs -Group Crédit Agricole -Mitsubishi UFJ FG -Morgan Stanley -Royal Bank of Scotland -UBS	8	-Bank of America -Credit Suisse -Goldman Sachs -Mitsubishi UFJ FG -Morgan Stanley -Royal Bank of Scotland	6	-Bank of America -Credit Suisse -Goldman Sachs -Mitsubishi UFJ FG -Morgan Stanley	5
1 (1%)	-Bank of China -Bank of New York Mellon -BBVA -Groupe BPCE -Industrial and Commercial Bank of China Limited -ING Bank -Mizuho FG -Nordea -Santander -Société Générale -Standard Chartered -State Street -Sumitomo Mitsui FG -Unicredit Group -Wells Fargo	15	-Agricultural Bank of China -Bank of China -Bank of New York Mellon -BBVA -Groupe BPCE -Groupe Crédit Agricole -Industrial and Commercial Bank of China Limited -ING Bank -Mizuho FG -Nordea -Santander -Société Générale -Standard Chartered -State Street -Sumitomo Mitsui FG -UBS -Unicredit Group -Wells Fargo	18	-Agricultural Bank of China -Bank of China -Bank of New York Mellon -China Construction Bank -Groupe BPCE -Groupe Crédit Agricole -Industrial and Commercial Bank of China Limited -ING Bank -Mizuho FG -Nordea -Royal Bank of Scotland -Santander -Société Générale -Standard Chartered -State Street -Sumitomo Mitsui FG -UBS -Unicredit Group -Wells Fargo	19
		29		30		30

Fuente: (Financial Stability Board s.f.)

Tabla 4.5 Nacionalidad de las instituciones bancarias inscritas en la lista de BGIS 2013-2015 por porcentaje

	Lista 2013	Lista 2014	Lista 2015
Alemania	3%	3%	3%
China	7%	10%	13%
España	7%	7%	3%
Estados Unidos	27%	27%	27%
Francia	14%	13%	13%
Gran Bretaña	14%	13%	13%
Holanda	3%	3%	3%
Italia	3%	3%	3%
Japón	10%	10%	10%
Suecia	3%	3%	3%
Suiza	7%	7%	7%

Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, los BGIS tienen orígenes nacionales específicos. La mayoría son bancos estadounidenses. El 54% tienen un origen europeo y 23% son de origen asiático (para la lista 2015). Es importante detectar que las instituciones bancarias chinas han tenido un importante crecimiento lo cual ha provocado que para la lista 2015 el 13% de los BGIS provinieran de dicho país.

Asimismo, resulta importante hacer notar que las reglas formuladas tanto internacional como nacionalmente, no han afectado de manera importante el origen nacional de las instituciones financieras que dominan el mercado global ni la posición específica de las instituciones en el mercado global.

Son prácticamente los mismos bancos y los mismos orígenes nacionales los que predominan en el control de dicho mercado, lo cual nos lleva a argumentar que las reglas de Basilea no están dirigidas a solucionar de fondo el problema de los grandes bancos. En vez de ello, el propósito real de las reglas es de validar un régimen financierizado bajo el argumento de que se le controla.

Tabla 4.6 Lista de los 30 bancos con la capitalización bursátil más grande a nivel internacional

Rank	Banco	País	Cap. Bursátil *	Inscrito en la lista de BGIS
1	Wells Fargo & Co	EEUU	176,40	Si
2	JP Morgan Chase & Co.	EEUU	154,63	Si
3	HSBC Holdings	UK	142,33	Si
4	Industrial & Commercial bank of China (ICBC)	China	141,17	Si
5	Bank of America	EEUU	125,13	Si
6	China Construction Bank	China	122,93	Si
7	Citigroup	EEUU	105,02	Si
8	Agricultural Bank of China	China	90,01	Si
9	Bank of China	China	82,55	Si
10	Commonwealth Bank of Australia	Australia	78,31	No
11	Banco Santander	España	73,66	Si
12	Allied Irish Bk	Irlanda	73,50	No
13	BNP Paribas	Francia	71,31	Si
14	Lloyds Banking Group	UK	70,61	No
15	Westpac Banking Corporation	Australia	68,23	No
16	Royal Bank of Canada	Canadá	67,97	No
17	Toronto-Dominion Bank	Canadá	60,28	No
18	Mitsubishi UFJ Financial Group	Japón	59,21	Si
19	UBS AG	Suiza	57,25	Si
20	Australia and New Zealand Banking	Australia	57,02	No
21	US Bancorp	EEUU	53,82	No
22	National Australia Bank	Australia	52,93	No
23	Goldman Sachs Group	EEUU.	55,54	Si
24	BBVA	España	50,54	No
25	Bank of Nova Scotia	Canadá	50,19	No
26	Barclays	UK	49,20	Si
27	Itau Unibanco	Brasil	47,06	No
28	Sumitomo Mitsui Financial	Japón	45,36	Si
29	Royal Bank of Scotland Group	UK	44,13	Si
30	Morgan Stanley	EEUU	43,32	Si
Si				18
No				12

Como se puede apreciar en la tabla anterior, los bancos incluidos en la lista de Bancos Globales de Importancia Sistémica, no necesariamente son los bancos con mayores

niveles de capital bursátil. La metodología de los BGIS toma en cuenta otros elementos para incluir o retirar de la lista a las instituciones bancarias, uno de los fundamentales es el nivel de interconexión de la institución con otras instituciones financieras y económicas. Nótese que el banco BBVA está en el lugar 24 de los bancos con mayor tamaño de capital bursátil, sin embargo, se le retiró de la lista de BGIS del año 2015. En otras palabras, además de que las reglas dirigidas a abordar el problema de los bancos de riesgo sistémico, no resuelven el problema, muchos de los grandes bancos, inclusive, han sido capaces de desincrustarse de la normatividad neoliberal que surgió como respuesta al *crash* del 2008.

A partir de lo mencionado, volvemos a enfatizar que lejos de que el concepto de bancos de importancia sistémica se tradujera en la creación de normas que desincentivaran su creación (como la perspectiva neo keynesiana lo propuso), Basilea III incluyó estándares que implícitamente aceptan la existencia y el posible surgimiento de más bancos de importancia sistémica.

A partir de ello, se sostiene que más bien, los estándares, están dirigidos a detectar a dichos actores y asignarles criterios adicionales de conservación de capital, pero bajo mediciones de riesgo que dependen de la propia institución bancaria y depositando en las fuerzas del mercado la obligación de sancionar a aquellos bancos que no cumplan con los estándares, lo cual a la luz de los periodos de inestabilidad financiera, resulta ser una hipótesis falsa.

En otras palabras, el hecho de que se establezca una lista de grandes bancos, no implica que los bancos grandes se vean expuestos a mandatos de restructuración que los hagan menos peligrosos para la economía global. Tampoco, a juzgar por las variaciones en las listas, los estándares actuales han establecido medidas que limiten su surgimiento y consolidación. Es decir, Basilea III es una pieza regulatoria internacional que se puede categorizar como cosmética, en el sentido de que no establece parámetros de regulación que fragmenten el tamaño de las instituciones financieras. Es un esquema que más bien asume que las fuerzas del mercado harán su trabajo y consolidarán a aquellos bancos que demuestren solidez. Por consiguiente, como se muestra a continuación, Basilea III no tiene

un objetivo fundamentalmente económico. Más bien su función es política, en el sentido de avalar y legitimar el orden hegemónico financiarizado.

4.4.2 Consenso hegemónico y financiarización

Al respecto de lo anterior, a nivel global la preponderancia de los bancos de importancia sistémica continúa en una tendencia de incremento y consolidación. Recordando que una de los principales rasgos del orden financiarizado es el incremento de la preponderancia de los mercados, actores, instituciones, e intereses financieros, en la operación de la economía, es posible ver que el esquema de normas creado desde los ‘clubes’ de expertos, no han coartado o disminuido de ninguna forma la dominación de las grandes entidades financieras sobre las economías nacionales, sobre la economía global ni su capacidad de acumulación de capital.

Más bien, los esquemas de gobernanza y la formulación de reglas globales, han fungido como mecanismos políticos para ‘invisibilizar’ los costos sociales del orden, para implícitamente validar el orden financiarizado, y descargar la presión política hacia las autoridades, proveniente de múltiples demandas que exigen un sistema financiero estable y adecuadamente gobernado.

Como primera evidencia de la evolución del orden financiarizado, en la siguiente tabla se muestra la evolución de los Activos Totales del año 2008 al 2015, de algunos de los bancos catalogados por el FSB como de riesgo sistémico global.¹⁹

¹⁹ Cabe señalar que el indicador de Activos totales es un indicador útil que refleja el nivel de preponderancia que las instituciones tienen en la economía global, pues engloba el total de activos que un banco tiene repartidos en inversiones, recursos líquidos y cuentas por cobrar alrededor del mundo.

Tabla 4.7 Comparativa de Activos Totales de algunos Bancos ‘demasiado grandes para quebrar’ 2008-2015

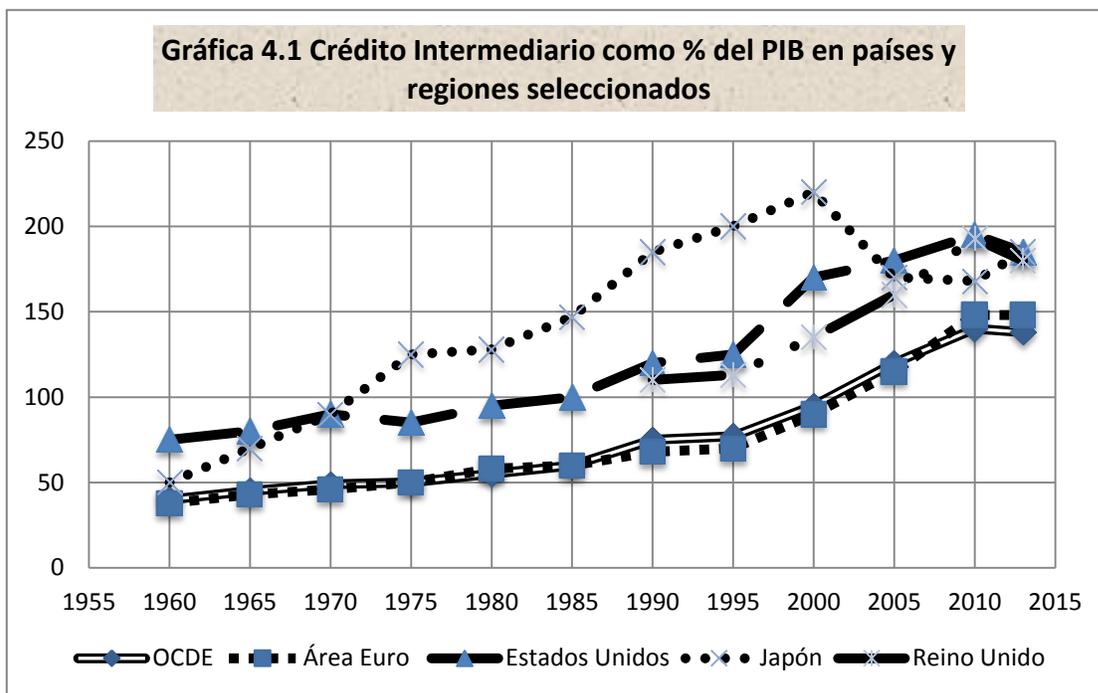
Banco	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Barclays	2988.3	2226.7	2332.2	2429.8	2408.3	2163.9	2216	2114
Citigroup	--	1860	--	1870	1860	1880	1884	1730
Deutsche Bank	2202.4	1500.6	1905.6	2164.1	2022.2	1611.4	1709	1629
HSBC	2527.5	2364.5	2454.7	2550.6	2692.5	2671.3	2.634.1	2.409.6
JP Morgan Chase	2175.0	2031.9	2117.6	2265.7	2359.1	2415.6	2572.2	2351.7

Cifras en miles de millones de dólares. Elaboración propia con información de: (Statista s.f.)

Lo que nos muestra la anterior tabla es que a pesar del papel que dichas entidades jugaron en el *crash* de 2008 y a pesar del potencial efecto de inestabilidad que pueden generar en un futuro, las normas formuladas globalmente, no han trastocado de forma importante las estructuras que posibilitan la existencia y consolidación de los grandes bancos.

Nótese que los niveles de activos de dichas instituciones, aunque disminuidos por la destrucción de riqueza experimentada a raíz del *crash* de 2008, se han mantenido constantes y en algunos casos con una ligera tendencia de crecimiento. Por ejemplo para el caso de la economía estadounidense, la proporción de su sector financiero ha ido creciendo de forma importante incluso a niveles mayores en comparación a los años anteriores al surgimiento de la crisis del 2008, llegando a abarcar el 8.4% de su PIB (Organization for Economic Cooperation and Development 2015).

En la siguiente gráfica se puede constatar que la respuesta regulatoria hacia la crisis del 2008 además de dejar intacta la estructura que posibilita la generación de grandes bancos, también dejó intacta la estructura que posibilita la expansión global del sector financiero. En ella puede apreciarse un incremento progresivo del peso del crédito proveído por bancos y otros intermediarios financieros no bancarios como proporción del PIB en tres de las áreas económicas más importantes del mundo, los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Este es un indicador que refleja de forma precisa el fortalecimiento del sistema de acumulación de capital que el sector financiero tiene a nivel global.



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015, 11)²⁰

De acuerdo a estudios y documentos de investigación respaldados por la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos, enfocados en encontrar la relación entre el crecimiento de las finanzas y el crecimiento económico, han llegado a conclusiones claras con respecto a que un crecimiento excesivo de dicho sector tiene repercusiones negativas para el crecimiento económico nacional.

Sin utilizar ninguno de ellos el término de *financiarización*, y analizando la evolución de las economías de los miembros de la OCDE y de otras economías en desarrollo, los estudios referidos con anterioridad concluyen y dan evidencia de las conjeturas de la propia teoría de la financiarización. Que el crecimiento y fortaleza del

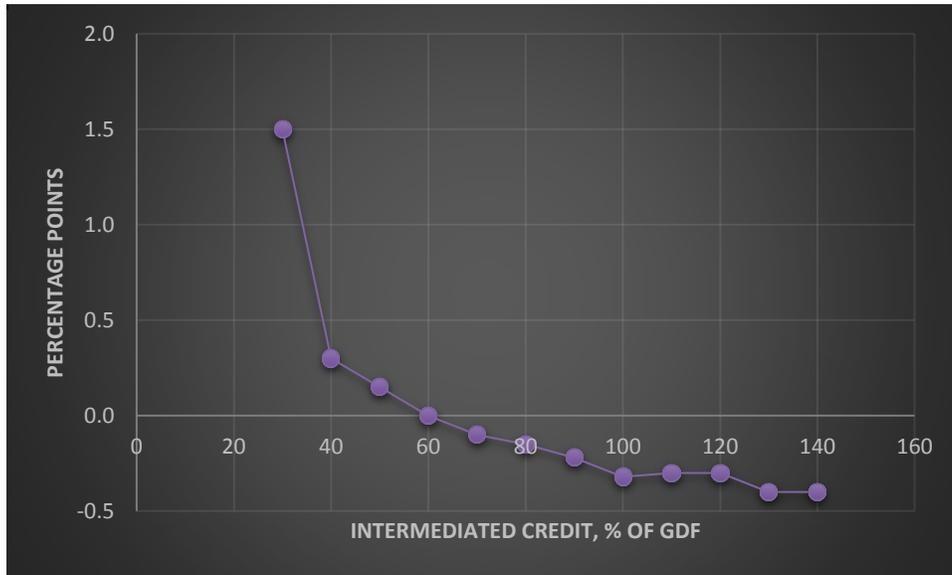
²⁰ En el estudio referido, definen el crédito intermediario como aquel dirigido de las instituciones financieras hacia entidades privadas no financieras.

sector financiero es fundamental para el crecimiento y desarrollo de cualquier economía nacional. Pero cuando dicho sector comienza a crecer de forma desproporcionada y su lógica domina a otros sectores (convirtiéndose en un fin en sí mismo), el fortalecimiento de las finanzas comienza a ir en detrimento de la producción, del crecimiento económico y por ende del desarrollo social en su conjunto²¹.

Como lo muestran las siguientes gráficas, la financiarización es un fenómeno presente en diversas economías nacionales. Muestran también que existe una relación inequívoca entre la expansión del crédito intermediario y del valor agregado del sector financiero como proporción del PIB en economías nacionales, y tendencias de declive en la tasa de crecimiento económico. En la misma sintonía, otros estudios han determinado que la relación se vuelve negativa cuando el nivel de crédito intermediario rebasa el 90% en relación al PIB (Cecchetti y Kharroubi 2012).

²¹ En el capítulo 2, se explicaron los canales a través de los cuales la lógica financiarizada puede acaparar recursos económicos de otros sectores y crecer en detrimento de otros ámbitos. De manera general, el rentismo, y la desviación de inversiones productivas hacia instrumentos financieros se encuentran implícitos en la evidencia presentada en estas páginas.

Gráfica 4.2 Cambio estimado en el PIB per cápita ante el incremento del crédito intermediario como proporción del PIB



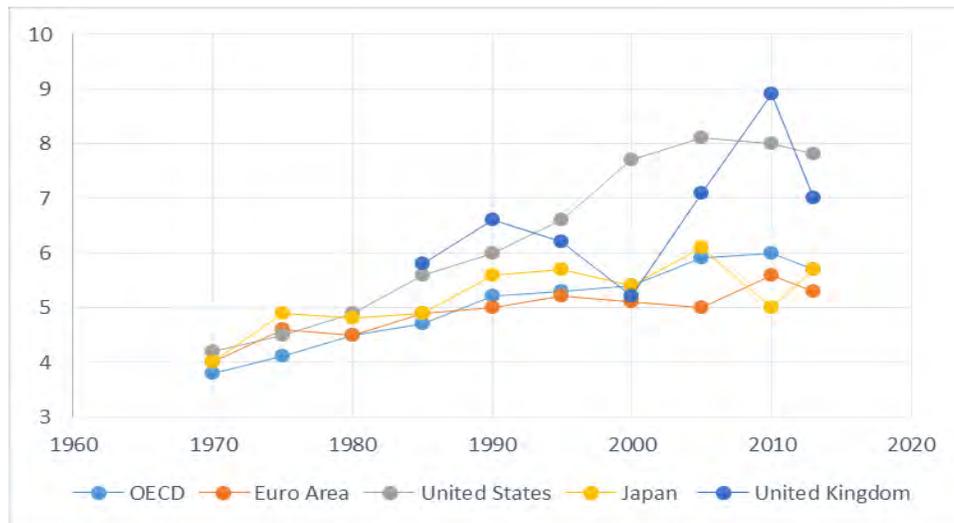
Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015)

De manera específica, el estudio más reciente de la OCDE, (que cabe señalar es una organización cuyos estudios y recomendaciones están fundamentados en nociones muy poco críticas del libre mercado) encontró que un incremento en el nivel de crédito intermediario de 20 a 30% del PIB está directamente vinculado con un crecimiento económico de más de un punto porcentual. Sin embargo, esta relación se adelgaza de manera rápida e inclusive se convierte en negativa cuando el nivel de crédito intermediario sube más allá del 100% como proporción del PIB (Organization for Economic Cooperation and Development 2015). De acuerdo a lo expuesto en el capítulo 2, la explicación de esta relación radica en la instrumentación de prácticas rentistas en manos del sector bancario, que funcionan en contra del ánimo de inversión de los capitalistas en una economía.

Como lo reflejan las siguientes gráficas, una relación negativa también existe entre el nivel de crecimiento del PIB per cápita las economías de la OCDE y el incremento del valor agregado del sector financiero como porcentaje del PIB de las economías de la

OCDE. Es decir, el crecimiento desproporcionado del sector va en detrimento de la producción, el crecimiento económico y el desarrollo social, a partir de drenar por diversos medios, recursos económicos que de otra forma se emplearían en proyectos de inversión productiva.

Gráfica 4.3 Valor agregado del sector financiero como proporción del PIB en países y regiones seleccionadas 1970-2015



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015)

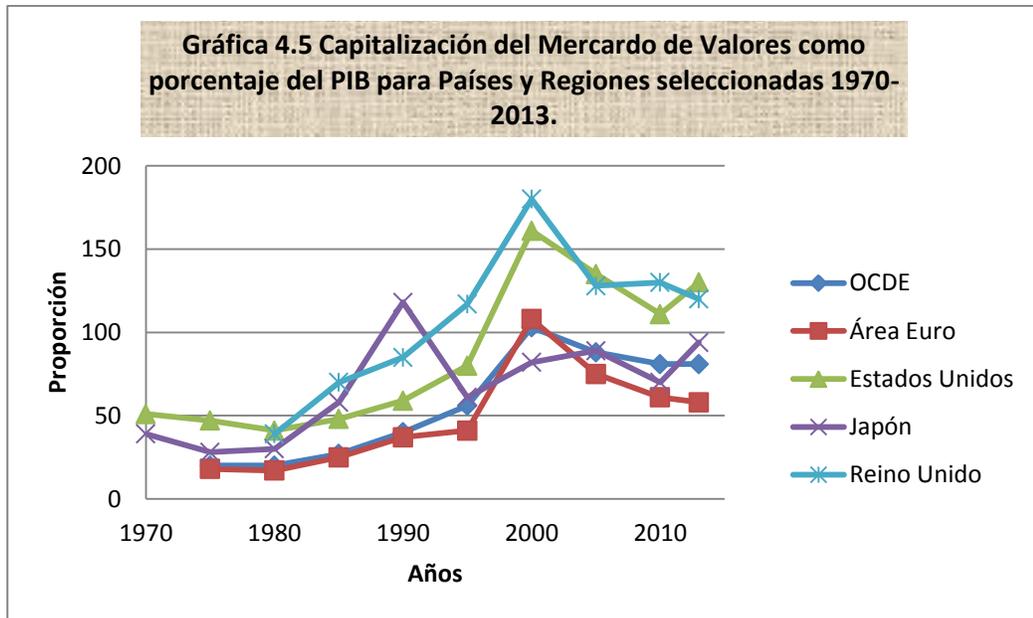
Gráfica 4.4. Cambio estimado del PIB per cápita cuando el valor agregado del sector financiero se expande al 1% del PIB, en países miembros de la OCDE.²²



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015)

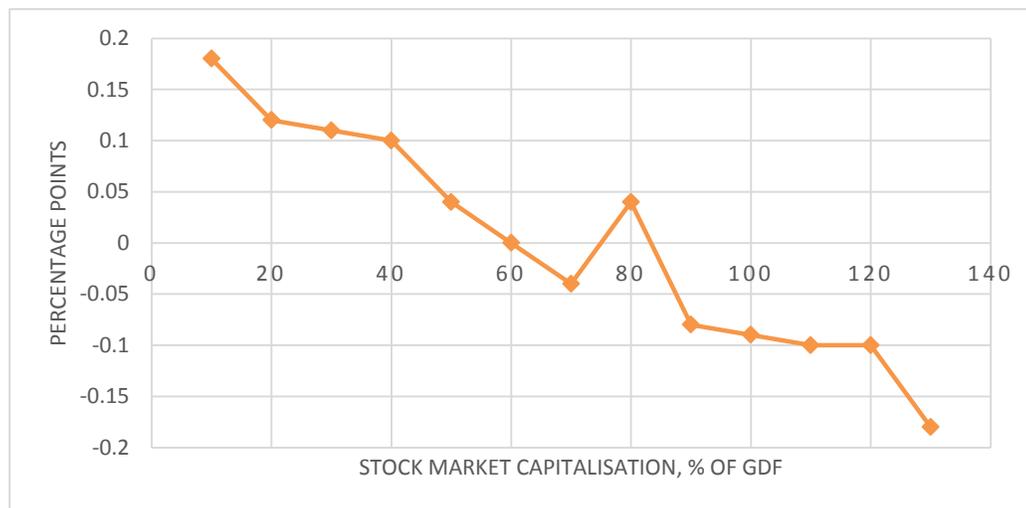
Como lo muestran las siguientes gráficas, el mismo patrón es evidente cuando se hace referencia al crecimiento de las actividades bursátiles en las economías de la OCDE. Cuando hay un incremento moderado en este sub-sector, hay un incremento puntual en los niveles de crecimiento, pero cuando el incremento de dicho ámbito es excesivo, trae consigo niveles más lentos o inclusive negativos de crecimiento (Organization for Economic Cooperation and Development 2015, 15), lo cual, siguiendo la teoría, se explica por el desvío de recursos de inversión productiva hacia instrumentos financieros que no producen empleo ni crecimiento real.

²² En el estudio referido, el valor agregado incluye actividades bancarias, seguros, y otras actividades financieras.



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015, 11)²³

Gráfica 4.6 Cambio estimado en el crecimiento del PIB per cápita cuando la capitalización bursátil se expande al 10% del PIB en países miembros de la OCDE.



Fuente: (Organization for Economic Cooperation and Development 2015)

²³ En el estudio referido, definen a la capitalización del mercado bursátil como el valor del total de las acciones listadas en las bolsas de valores.

En síntesis, a pesar de la ocurrencia de una crisis financiera global y a pesar de la subyacente inequidad en la distribución de beneficios emanada del crecimiento global de las finanzas, el sistema de acumulación de capital en manos del sector financiero continúa en pie y sin desafíos políticos importantes que, por lo menos a corto plazo, nos permitan pensar que se caminará a transformar de forma importante dicho esquema.

En este aspecto, la respuesta regulatoria neoliberal que ha surgido por parte de la comunidad transnacional de expertos financieros, lejos de crear un esquema normativo que corrija o ponga límites a dicho sistema de acumulación postindustrial, ha tenido por un lado la función blindar políticamente a dicho orden por medio de apropiarse del proceso de deliberación y de marginar visiones desafiantes.

Y por el otro, de generar la percepción de que una comunidad de expertos con el conocimiento pertinente para abordar dicha situación, ha generado las reglas adecuadas para reconfigurar la economía global y hacerla una más estable y justa. En pocas palabras, el orden financiarizado, a pesar de sus contradicciones, cuenta con un lubricante político, de apariencia técnica y neutral, que lo mantiene en pie.

Como se ha intentado demostrar a lo largo de los capítulos, en dicho proceso de validación y legitimación, las redes transgubernamentales se han convertido en el principal mecanismo de propagación de la percepción de ‘seguridad económica global’. Por ejemplo, en un reporte del año 2015 que el FSB entrega a los miembros del G-20, se estableció que las 24 jurisdicciones nacionales que componen dicha organización han internalizado las reglas de riesgo y conservación de capital contenidas en Basilea III (Financial Stability Board 2016, 7), tratando con ello de fundamentar la idea de que los espacios de gobernanza están creando una economía libre de riesgos financieros y bancarios.

En este sentido, como Van del Pijl lo plantea, dichas redes son canales de sincronización cultural con la capacidad de moldear procesos ideológicos de consenso y compromiso a favor de los intereses de las fuerzas sociales dominantes (sector financiero) (van der Pijl 1995). Es decir, el poder de éstos organismos es un poder discursivo, en el que

a partir del manejo de un lenguaje sumamente técnico y desde su calidad de expertos, logran monopolizar el proceso a través del cual se diagnostican los problemas de la AFI y se definen las líneas de política a seguir consideradas como apropiadas, legítimas, efectivas y que terminan por ser aceptadas por los centros de autoridad jurídica y política del mundo.

4.4.3 La consolidación de la hegemonía global: comentarios finales

A manera de conclusión del presente capítulo, es necesario precisar que a pesar de las limitaciones con las que cuenta la visión promovida por la industria bancaria y las redes transgubernamentales, ésta ha logrado consolidarse como la principal respuesta global a la crisis financiera. La consolidación de esta visión neoliberal, necesariamente ha pasado por el dominio ideológico de un grupo que ha sido capaz de establecer una ‘vetocracia’, al haber marginado a otras perspectivas de las deliberaciones sobre qué es lo que requiere cambiarse en la gobernanza global de las finanzas y seguir manteniendo un enfoque de libre mercado.

Asimismo, la consolidación de dicho enfoque no puede explicarse sin el consenso que ha generado entre los principales polos políticos que la han validado como la ruta más pertinente. Dicho consenso es lo que hace que la visión neoliberal dominante sea un paradigma hegemónico, ya que inclusive es aceptado por las autoridades de los países sistemáticamente excluidos de las deliberaciones y de la estructura económica del mercado financiero global.

Como se ha mostrado con anterioridad, el grupo G-20 es otro de los principales mecanismos político que han fortalecido y validado al actual esquema de gobernanza controlado por los clubes de expertos. Por ejemplo, en la resolución de la cumbre del año 2012 en Los Cabos México, las autoridades políticas del grupo calificaron como progreso sustancial los trabajos llevados a cabo por el Consejo de Estabilidad Financiera, por el Comité de Basilea y otros organismos internacionales, además de que explícitamente

urgieron a las autoridades nacionales a implementar con apego a los periodos establecidos los estándares acordados en los acuerdos de Basilea II y III (Grupo de los 20 2012).

De esta forma, la narrativa técnica planteada por la comunidad financiera transnacional, se consolida como una ideología que parece ser permanente, natural y que pareciera ir más allá de cualquier interés particular, cuando lo que en realidad hace es validar un esquema político que favorece la consolidación de un sistema de acumulación de capital en manos de unas cuantas instituciones financieras.

A nivel nacional el consenso también ha sido explícito. Por ejemplo, en el caso de México, el Secretario de Hacienda, con respecto a las reglas de Basilea III, declaró ante la Asociación de Bancos de México que “la nueva regulación para bancos servirá para darle confianza a los ahorradores y en general a los mexicanos de que seguiremos teniendo una banca fuerte,... una banca sólida.” Asimismo, expuso claramente la adherencia del sistema bancario mexicano hacia tales reglas al afirmar que México habrá de cumplir con dicha regulación “en los tiempos que se han acordado en el ámbito internacional, en el ámbito del G-20 y en los diferentes foros internacionales (Flores y Hernández 2016)”.

En lo que respecta a los Estados Unidos, históricamente el Departamento del Tesoro discursivamente ha respaldado el trabajo de los organismos internacionales productores de estándares bancarios, catalogando su trabajo como la respuesta adecuada a los periodos de inestabilidad financiera. En específico, dicha institución ha clasificado a los acuerdos de Basilea como una pieza regulatoria que “modernizará nuestro régimen de capital bancario para sostener la competitividad de los mercados de capital estadounidenses, manteniendo y fortaleciendo al mismo tiempo salvaguardas para nuestras instituciones y para el sistema financiero en su conjunto (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos s.f.).

Por su parte, las autoridades financieras británicas en relación a las reglas del acuerdo de Basilea III, indicaron que los principales bancos e instituciones financieras que operan en el sistema bancario británico tales como Barclays Plc, HSBC Holdings, Royal Bank of Scotland entre otros, tendrían que cumplir con lo estipulado en el Comité de

Basilea a partir del mes de enero del 2014, lo cual “fortalecería la estabilidad del sector financiero y mejoraría el régimen de capital del Reino Unido (Brunsden 2013)”.

En resumen, posterior a la crisis financiera global originada en el sector financiero estadounidense en el año 2008, la comunidad financiera de reguladores y de agrupaciones de la industria, lejos de verse socavada políticamente debido a su claro fracaso en producir una economía global más estable, se fortalecieron en términos políticos. Esto al apropiarse del proceso de deliberación y revisión de propuestas de cambio a la gobernanza financiera, esgrimiendo un discurso ideológico acrítico y de continuidad con respecto a lo que representa, para el bienestar humano, el crecimiento desmedido del sector financiero, y con respecto a la clara incapacidad del paradigma para producir unas finanzas globales más estables.

Por supuesto que la solidez de dicha hegemonía se pondrá en tela de juicio cuando un evento catastrófico (financieramente hablando) vuelva a demostrar el carácter sesgado y limitado del esquema que ‘gobierna’ (o desgobierna más bien) a las finanzas globales.

Capítulo V

La gobernanza bancaria global y los países semi-periféricos: Consolidación del consenso hegemónico y las contradicciones del paradigma regulatorio global en el caso de México

Como se mencionó en el capítulo anterior, las regulaciones bancarias internacionales (RBI) que han surgido del Comité de Basilea, son estándares que aunque de cumplimiento voluntario, se han posicionado como la principal respuesta regulatoria de las autoridades ante los problemas que ha venido experimentando la economía financiera a nivel global. Sobre todo, Basilea III se ha posicionado como la respuesta regulatoria central en la post-crisis de 2008. Asimismo en anteriores capítulos se mostró que este planteamiento regulatorio, producto de un complejo financiero estado-sociedad transnacional, propició un consenso ideológico a nivel global, alrededor de una visión de resolución de problemas, es decir una visión parcial, omisa e insuficiente acerca de los problemas del orden financiero.

Dicho consenso ideológico ha dado muestras de fortaleza. En la actualidad, a pesar de sus limitantes, se ha aceptado que los estándares de Basilea son la ruta que se debe seguir para tener un sistema más estable, y a partir de ello las autoridades nacionales se adecuan de manera real o discursiva a dichas normas. Como prueba de lo anterior, para el año 2013, casi la totalidad de los miembros del Comité han cumplido con alguna de las diversas estipulaciones formuladas por el Comité y por lo menos algún paquete regulatorio se encuentra en proceso de adopción por parte de 54 países que no forman parte del Comité de Basilea (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2013, 23,24).

Con lo anterior, no se pretende afirmar que a nivel mundial las autoridades que han abrazado el paradigma de regulación financiera, actúen de manera uniforme. Es importante tomar en cuenta que el cumplimiento con las reglas específicas del régimen se encuentra lejos de ser un proceso armónico y homogéneo. Precisamente, la flexibilidad y

discrecionalidad en la aplicación de las reglas globales forma parte del propósito social incrustado en el paradigma regulatorio que nos concierne.

Realmente a nivel mundial el proceso de cumplimiento con los estándares bancarios ha sido desfasado y discrecional en el sentido de que las autoridades nacionales de los diversos países, tienen un margen amplio para elegir ejecutar un cumplimiento completo de las normas bancarias, o en su defecto un cumplimiento selectivo de algunas normas, o inclusive un cumplimiento cosmético a través de cumplir con algunos procedimientos sin internalizar realmente los propósitos del régimen de estándares. Sin embargo, dicho cuestionamiento se da dentro del contorno ideológico dominante. En la práctica, los países simulan cumplimiento o resisten ajustarse a ciertas reglas específicas, pero sin ejercer un cuestionamiento profundo con respecto a las limitantes y contradicciones del panorama entero.

Retornando al marco teórico, para Cox y otros, un elemento fundamental del proyecto de dominación hegemónica tiene que ver con la incorporación de las élites de países periféricos al planteamiento ideológico y a las reglas que legitiman al orden (Cox 1981). En este aspecto, en el presente capítulo se rastrean las formas y fases a través de las cuáles, dicha incorporación ideológica se llevó a cabo, teniendo como caso a México.

En este aspecto, el presente capítulo, a partir del análisis de un caso de estudio, trata de dilucidar cómo y por qué el paradigma dominante de gobernanza financiera en cuestión de regulación bancaria, se internalizó en México, una economía semi-periférica y que ha tenido, por periodos, un sector bancario endeble e inestable. En este sentido, el objetivo de analizar el caso concreto de un país, es explorar cómo es que la hegemonía opera en la internalización del propio paradigma en un contexto nacional. Específicamente en una economía que, por décadas, estuvo marginada de los procesos formales de gobernanza económica global.

Además de lo anterior, se busca revelar, los efectos de la dominación de una visión sesgada por medio de subrayar aquello que le paradigma regulatorio financiero global

omite e 'invisibiliza' los efectos de la financiarización sobre una economía y una sociedad nacional. Es decir, el caso de México, es un reflejo de la contradicción que se forma cuando una economía implementa el paradigma neoliberal de gobernanza, a partir de darle cumplimiento a las reglas específicas de Basilea; mientras que de forma paralela, consolidan un sistema bancario nacional funcional para el orden financiarizado global y para los esquemas de acumulación de capital en manos del sector financiero.

En este aspecto, en la primer parte del capítulo se hace una revisión de la literatura acerca de los efectos económicos de las reglas bancarias pueden tener sobre las economías no desarrolladas. En una segunda parte, se hace referencia a la literatura teórica que discute el proceso de cumplimiento con los estándares bancarios globales, sobre todo aquella que se enfoca en explicar la relación entre las reglas bancarias globales y las economías en desarrollo. Se hace una crítica con respecto a las limitaciones teórico-empíricas de la literatura existente y se trata de proponer una visión alternativa sobre cómo entender el comportamiento de los países periféricos con respecto a los procesos globales de gobernanza financiera y de creación de reglas.

En una tercera parte, se aborda la relación específica que a través de las últimas décadas se ha generado entre el Comité de Basilea como organismo productor de reglas bancarias y los países en desarrollo, como forma de contextualizar de mejor forma el análisis de nuestro caso de estudio. En este sentido, se argumenta que lo que para las visiones liberales es una evidencia de inclusión y democratización de las estructuras de gobernanza financiera global con la expansión en el número de países en mecanismos como el G-20, el Financial Stability Forum e inclusive el Comité de Basilea; en realidad es parte del proceso de la consolidación de la visión hegemónica al incluir a países que habían estado marginados de los procesos de formulación de reglas.

En una cuarta sección se aborda el proceso a través del cual México se convierte en parte del consenso sobre la gobernanza financiera a través de un paulatino pero continuo cumplimiento con los estándares de Basilea. Al respecto de ello, el capítulo concluye con un análisis sobre la contradicción inherente que hay entre uno de los países semi periféricos

que ha cumplido de forma más puntual con el régimen bancario global, y al mismo tiempo, que ha consolidado un margen de reproducción del orden financierizado. Lo anterior a través de ahondar sobre el comportamiento financiero de la industria bancaria y sus repercusiones para el desarrollo económico en México.

5.1 Las reglas bancarias internacionales y sus efectos económicos en los países semi-periféricos: Una breve revisión de la literatura

De acuerdo a diversos autores, el Acuerdo de Basilea I es uno de los primeros ejemplos importantes que muestran como la estructura excluyente del Comité en los años ochenta, derivó en la formulación de estándares internacionales con claros sesgos políticos, en el sentido de que las normas incluidas en dicho documento, inherentemente crearon efectos distributivos tendientes a desfavorecer a los países en desarrollo. Lo anterior se puede ver a lo largo de dos vertientes principales.

La primera de ellas se refiere a que los principios fundamentales en dicho acuerdo reflejaron las necesidades e intereses de los países desarrollados y de las industrias bancarias que operaban en sus jurisdicciones (en especial la estadounidense), mientras que los intereses y necesidades de los países en desarrollo simplemente no fueron tomados en cuenta.

Como se mostró en el Capítulo 2, el primero de los principios de Basilea I se refería a promover la fortaleza y viabilidad del sistema bancario internacional a través de estándares de medición de riesgo crediticio y de niveles de conservación de capital, después de que los grandes bancos estadounidenses y algunos europeos de importancia sistémica quebraron (o estuvieron a punto de hacerlo) a causa de políticas irresponsables de préstamo.

El segundo de los principios fundamentales en Basilea I, se refirió a la creación de condiciones internacionales de equidad competitiva entre los bancos de los países desarrollados. Esto con el objeto de evitar que algunos aprovecharan la ausencia o debilidad regulatoria en sus contextos nacionales para ganar espacios de mercado financiero internacional. Como se puede apreciar, inherentemente el Acuerdo no consideraba los intereses y necesidades de los países en desarrollo, que en ese preciso momento requerían

de recursos y transferencias que les permitiera capitalizar sus sistemas financieros para corregir sus finanzas públicas y reactivar el crecimiento económico.

Como segunda vertiente, se puede afirmar que lo estipulado en Basilea I, no sólo fue insensible a las necesidades financieras de los países en desarrollo, sino que además actuaron directamente en contra de dichas necesidades y del objetivo explícito de un cúmulo de transferencias de recursos que tanto el FMI como el Banco Mundial, echaron a andar hacia varios países en desarrollo al finalizar la década de 1980.

Lo anterior es plausible si se toma en cuenta, por un lado, que de acuerdo con los criterios y principios de Basilea I, los bancos internacionales deberían aumentar las tasas de interés en los créditos concedidos a autoridades y empresas de países en vías de desarrollo al ser éstos deudores más riesgosos que incrementaban los niveles de adecuación de capital; y por el otro, que desde finales de la década de los ochenta, de acuerdo a algunas estimaciones, la banca primermundista era responsable de aproximadamente el 30% del crédito disponible en los países en desarrollo (García Herrero y Gavilá 2006, 2-3).

En este sentido, es importante mencionar que algunos estudios llegaron a la conclusión, tras analizar la evolución del crédito en diversos países emergentes, de que las reglas de Basilea I contribuyeron a una desaceleración del crédito y a un aumento en la prociclicidad en la concesión del mismo (García Herrero y Gavilá 2006, 14).

En cuanto al acuerdo de Basilea II, se puede afirmar que continuó en la misma dirección de sesgo. Es importante tomar en cuenta que uno de los principales cambios contenidos en dicho acuerdo tuvo que ver con la forma de determinar el riesgo de potenciales deudores y las reservas de capital que los bancos deberían de mantener.

A diferencia del acuerdo de Basilea I que planteaba que el riesgo y las reservas de capital debían fijarse por los supervisores nacionales, Basilea II estipuló que las evaluaciones y *ratings* de las agencias calificadoras (como Standard and Poors, Fitch Ratings o Moody's), fueran un criterio relevante en la determinación del flujo de préstamos hacia deudores y en la fijación de niveles de reservas de capital que los bancos deberían de mantener.

Si se toma en cuenta que tanto las instituciones financieras de las economías emergentes como los instrumentos de deuda soberana de éstos países, sistemáticamente son calificados con menores índices por parte de las agencias calificadoras, las reglas de Basilea II, por diseño, limitaron el flujo de crédito, lo encarecieron y promovieron la prociclicidad²⁴ generada desde Basilea I. Lo anterior, dentro de un contexto en el cual diversos países en desarrollo volvieron a sufrir periodos de crisis financieras y por ende requerían de crédito externo (Claessens, Geoffrey y Xiaoke 2008, 326).

Con respecto, al acuerdo de Basilea III, aunque fue formulado en un contexto de mayor participación formal de autoridades de países no desarrollados, para diversos autores, continúa significando un potencial obstáculo económico para esos países.

Basilea III a diferencia de sus antecesores, incluye criterios más estrictos para la actividad bancaria, al establecer una definición de capital más estricta, y al elevar los niveles de requerimientos de capital de un 4% estipulado en Basilea II a un 8.5%. Asimismo, Basilea III añade un ratio de conservación de capital no presente en los anteriores acuerdos e incluye criterios de conservación para Bancos Globales de Importancia Sistémica y componentes ‘macroprudenciales’ que tienen el objetivo de crear reservas de capital que disminuyan los riesgos sistémicos y las dinámicas pro-cíclicas de crédito que las economías nacionales experimentan cuando se encuentran en periodos de desaceleración (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2010).

A pesar de lo anterior, algunos analistas como Ghosh, Sugawara y Zalduendo estiman que la adopción de Basilea III, tendrá un impacto negativo en los PED por la baja en los flujos de capital comercial y financiero proveniente de las bancas de los PD (Ghosh y Zalduendo 2011). Por su parte, Cosimano y Hakura prevén que Basilea III tendrá el efecto de aumentar las tasas de interés de los créditos lo cual disminuirá el nivel de éstos tanto para las economías en desarrollo como para las desarrolladas (Cosimano y Dalia 2011).

²⁴ Por prociclicidad se entiende que en periodos de inestabilidad económica o de bajo crecimiento en una economía, el flujo de créditos hacia ésta se reduce y/o se encarece.

A pesar de los efectos negativos que la implementación de las reglas pueden traer para los países que las instrumentan, los países periféricos han mostrado un consenso importante hacia un paradigma de reglas no vinculantes de cuya formulación fueron excluidos por lo menos en las primeras décadas de su existencia. De acuerdo a los propios reportes del organismo, para el año 2013, alrededor de 54 países en desarrollo no miembros del Comité, están en proceso de implementar nacionalmente las regulaciones de Basilea II, y 26 países en desarrollo no miembros del Comité, han realizado avances en la adopción de los estándares incluidos en Basilea III (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2013, 23-24).

¿Qué explica que los países no desarrollados cumplan reglas que no son pertinentes o son contrarias a sus intereses? A continuación, se hace referencia a las principales teorías que han tratado de responder a la pregunta anterior. En adición, se argumenta las limitantes y miopía del debate teórico al respecto, y se arguye la importancia de contextualizar la incorporación de los países no desarrollados en los esquemas de gobernanza internacional, como un rasgo más de la expansión del consenso hegemónico neoliberal.

5.2 La literatura sobre el cumplimiento de estándares y reglas bancarias globales.

A grandes rasgos, la literatura que aborda el grado de cumplimiento de un país con los estándares financieros globales, ha resaltado cuatro tipos de factores que de forma individual o a través de una combinación de ellos, pueden determinar el tipo de internalización y nivel de cumplimiento que en un contexto doméstico se puede dar con respecto a las reglas financieras globales (RFG). A continuación, se describe cada uno de los cuatro tipos de factores.

El primer factor tiene que ver con los mecanismos de presión externa hacia un país con el objetivo de que lleve a cabo una implementación completa. Esta presión externa puede provenir de un organismo internacional o de las autoridades de un país (Walter 2008). Como se ha mencionado con anterioridad, aunque el Comité de Basilea es un organismo que en sus primeras décadas de existencia no contó con mecanismos para monitorear el

cumplimiento de los países con los estándares creados, a través del tiempo se han desarrollado algunos mecanismos que permiten el ejercicio de cierta presión externa hacia autoridades no cumplidoras. Como se señaló en anteriores capítulos, a partir de la crisis financiera del este asiático, en el año de 1999 el G-7 creó el FSF, entidad que coordinó las actividades de los OTF y que estableció un catálogo de estándares financieros a cumplir, entre ellos los bancarios.

A partir de ello, el FMI y el Banco Mundial comenzaron a incorporar en sus actividades la promoción de los estándares financieros. Específicamente en el año de 1999 el FMI echó a andar los Reports on the Observance of Standards and Codes ROSC, un sistema de recolección de información que monitorea el nivel de cumplimiento con las regulaciones. Asimismo, el FMI en su artículo IV vinculó la ejecución de préstamos con el nivel de cumplimiento de las autoridades de un determinado país con las reglas financieras.

Lo anterior, de acuerdo a Schneider, constituye un fuerte incentivo para el cumplimiento con los estándares financieros si se toma en cuenta que un país con debilidad económica y en necesidad de capitalización, podría verse presionado a cumplir de la mejor forma posible con los estándares para ser un candidato elegible para los préstamos de los organismos multilaterales (Schneider 2005). En este sentido, teóricamente la efectividad de la presión externa va a variar con respecto a la situación de vulnerabilidad económica en la que se encuentre determinado país.

El segundo tipo de factores tiene que ver con la socialización a nivel internacional de ciertas ideas y valores de política que termina traducéndose en la internalización a nivel nacional de cierto esquema normativo. Como Porter lo ha resaltado, aunque los estándares bancarios producidos en Basilea no son vinculatorios, a través de la difusión de ideas en los espacios transgubernamentales, los estándares pueden llegar a incidir en el proceso de definición sobre la ruta de política doméstica que determinada autoridad nacional realiza. (Porter 2005).

Para este tipo de planteamiento el cumplimiento a nivel global de los estándares bancarios se debe más a dinámicas de interacción social entre autoridades y la presión entre pares con respecto a la ruta que hay que seguir en materia de política pública doméstica. Bajo esta perspectiva, las autoridades nacionales que participan en los espacios transgubernamentales, desean ser percibidos como ‘responsables’ y como autoridades que ajustan su ‘quehacer’ regulatorio a las mejores prácticas que ellos mismos validaron en su interacción con los pares.

El tercer tipo de factores tiene que ver con el poder disciplinante que diversas entidades del mercado pueden ejercer sobre autoridades nacionales o elementos de la industria financiera, incentivando con ello el cumplimiento con los estándares bancarios. Empíricamente no ha habido algún estudio que pueda identificar con precisión la causalidad entre presión del mercado y el tipo de cumplimiento de estándares. Quizás ello se debe a la complejidad de aislar la variable de la disciplina del mercado, de otras variables que pueden afectar el cumplimiento nacional de los estándares. A pesar de ello, en la literatura se ha planteado que la presión por parte de entidades de mercado se puede llevar a cabo de dos formas principales.

La primera de ellas tiene que ver con el riesgo de que un país extranjero, le impida a una empresa financiera tener acceso a su mercado financiero por no cumplir con los estándares²⁵ (Walter 2008). La segunda forma en la que el mercado puede influir, es cuando los participantes del mercado usan los estándares internacionales como puntos de referencia para evaluar el nivel de estabilidad, confiabilidad y competitividad de una institución financiera, lo cual podría incidir de forma directa en la capacidad de capitalización y expansión de la misma.

²⁵ Al respecto de lo mencionado, en el capítulo 2 se mostró que el riesgo de perder acceso a los mercados financieros de Estados Unidos y del Reino Unido fue una importante palanca para que las autoridades regulatorias se sumaran al cumplimiento del acuerdo de Basilea I.

En este sentido, para esta hipótesis, las instituciones financieras privadas tendrán fuertes incentivos para internalizar las normas internacionales, si es que su entorno económico se los exige, aun y cuando las autoridades regulatorias correspondientes no se los requieran (Zaring 2010).

Por último, el cuarto tipo de factor que se ha desarrollado en la literatura, tiene que ver con que el nivel de cumplimiento con reglas internacionales se encuentra directamente relacionado con la capacidad del país de influir en el proceso de formulación de las propias reglas y de incorporar sus preferencias en el contenido de las normas. En teoría, una situación de este tipo, incrementaría las posibilidades de que un país cumpliera de forma completa con las reglas internacionales. En un caso contrario, dichos los incentivos de cumplimiento disminuirían considerablemente.

Debido a que en el presente capítulo se abordará la relación entre las regulaciones bancarias y los países no desarrollados, es importante describir también qué dice la literatura con respecto la relación específica entre las normas internacionales financieras y dichos países.

5.2.1 El cumplimiento de los países semi-periféricos con las reglas financieras internacionales

A grandes rasgos, en la literatura se han desarrollado dos argumentos con respecto a la relación que existe entre los países semi-periféricos, y las reglas financieras globales, a partir del hecho de que en el proceso de formulación de las normas, se ha realizado la inclusión (al menos formal) de las autoridades de diversas economías semi-periféricas, algunas de ellas pertenecientes al G-20.

El primero de estos argumentos, calificado por Hyoung-kyu Chey, como el argumento del *debilitamiento de la cooperación*, establece que la participación de las economías en desarrollo (cómo él se refiere a los países semi-periféricos) en los procesos de formulación de reglas internacionales, junto con otros factores como la erosión del prestigio en el liderazgo regulatorio de los Estados Unidos y el Reino Unido, y la politización sobre la

regulación financiera; tienen el efecto de reducir las oportunidades de cooperación global en los mecanismos para la regulación financiera (Hyoung-kyu 2015, 3).

En esta línea de pensamiento, Helleiner y Pagliary, a partir del descalabro financiero de la década pasada, han anticipado el fin del proyecto de la regulación financiera global, pronosticando una fragmentación regional en el que diversos paradigmas regulatorios coexistirán en el mundo (Helleiner y Stefano 2011).

Esta perspectiva se basa en dos suposiciones centrales. La primera de ellas es que las preferencias de una economía en desarrollo en cuanto al contenido de las reglas financieras, es cualitativamente distinta de las preferencias que puedan tener las autoridades regulatorias de una economía desarrollada. La segunda es que las economías en desarrollo, gracias a una reconfiguración del poder económico a nivel global, cuentan con el suficiente poder de promover sus perspectivas e intereses en el proceso de formulación de estándares, obstaculizando con ello la generación de consensos a nivel internacional sobre el contenido de los propios estándares.

Para dicho argumento, lo anterior, tiene tres tipos de consecuencias. La primera de ellas es que la incidencia de las autoridades de las economías en desarrollo en los procesos de formulación de reglas, dificultará la consolidación de la cooperación y de un marco de acuerdo internacional entre las autoridades nacionales. La segunda es que aun y cuando un acuerdo internacional pueda conseguirse, entre las autoridades nacionales participantes, el hecho de que los representantes de las economías en desarrollo luchen por ver representados sus intereses, provocará que los acuerdos regulatorios internacionales, cubran sólo aspectos generales, no específicos y por ende permitan un amplio margen de interpretación y de discrecionalidad en su implementación.

La tercer consecuencia, se refiere a que la discrepancia entre las preferencias regulatorias entre países desarrollados y en desarrollo, hará que éstas últimas sean proclives a no cumplir con las reglas que se generen si es que las consideran como contrarias a sus intereses, o en su defecto, llevarán a cabo un cumplimiento cosmético (Walter 2008).

El segundo de los argumentos principales, es el de la *continuación del estatus quo*. Para esta visión desarrollada principalmente por Drezner y Helleiner, a pesar de la inclusión de economías emergentes en los sitios de gobernanza financiera global, el estatus quo hasta ahora imperante continuará, ya que en la era de post-crisis financiera global, el proceso de creación de nuevos estándares seguirá liderado por los Estados Unidos y las demás economías desarrolladas (Drezner 2007). Para esta postura la poca influencia que las economías en desarrollo llevan a cabo en la gobernanza global, proviene de dos factores estructurales.

El primero de ellos tiene que ver con la escasez de poder financiero por parte de las economías emergentes vis a vis con las economías del G-7. El poder financiero ha sido definido como la posesión de un mercado financiero o de instituciones financieras importantes para la economía internacional, que les puede permitir a las autoridades de un país, influir en el comportamiento de otros, a través de la amenaza de restricción de acceso a su mercado, dirigidas hacia instituciones financieras de un país extranjero (Helleiner y Stefano 2010).

En este aspecto, las economías emergentes al carecer de dicha condición, no cuentan con una palanca de negociación para avanzar sus intereses en los procesos de deliberación, y al mismo tiempo pueden ser sujetos de presión por parte de países con poder financiero cuando ejecuten comportamientos no cooperativos (Hyoung-kyu 2015).

El segundo de dichos elementos estructurales que argumentan la debilidad y falta de influencia de las economías emergentes en la gobernanza global, tiene que ver con su falta de *expertise* técnica. Este argumento se refiere a que debido a que el tamaño y la complejidad de los sistemas financieros de las economías en desarrollo son considerablemente menores que los que se encuentran en economías desarrolladas, las autoridades regulatorias de esos países no han desarrollado por sí solas una estructura de conocimientos y técnicas regulatorias que les permita formular de forma original sus propios marcos regulatorios, ni avanzar sus intereses y modelos en las deliberaciones técnicas que se llevan a cabo en el nivel internacional (Hyoung-kyu 2015, 3).

En vez de ello, se encuentran en una dependencia técnica estructural con respecto a las autoridades de economías desarrolladas y hacia los estándares formulados en los espacios transgubernamentales²⁶. En pocas palabras, lo anterior lleva a que, en los procesos de desarrollo de normas financieras internacionales, las autoridades de economías en desarrollo jueguen el papel de receptores de reglas (*rule takers*) y se encuentren más propensas tanto por presiones económicas como por dependencia de conocimiento dentro de un sistema hegemónico, a cumplir con los estándares financieros en cuya formulación tienen un papel marginal.

A pesar de que hay un desacuerdo fundamental acerca del verdadero poder de influencia de las economías emergentes sobre el desarrollo de la gobernanza financiera global, existe un consenso relacionado a que la incorporación de más países en los organismos internacionales como el G-20 o el Comité de Basilea es un reflejo de inclusión y de consolidación del andamiaje de gobernanza en la era de post-crisis financiera global.

Kahler argumenta, por ejemplo, que las innovaciones institucionales en el G-20, el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea aunque no representan una reestructuración del sistema, si reflejan una mejora importante en el andamiaje financiero global (Kahler 2013, 48). Chey por su parte argumenta que la inclusión de las economías emergentes en los clubes globales de formulación de estándares financieros es “ciertamente un cambio relevante en la gobernanza financiera global”, lo cual a la larga va a fortalecer la cooperación internacional sobre regulación financiera (Hyoung-kyu 2015).

Contrario a lo anterior, en las siguientes páginas argumentamos que las visiones y el debate antes descrito cae en el planteamiento de un falso problema, en el sentido de que redundaría en la discusión de qué tanto poder de influencia pueden tener ciertos países que

²⁶ Sin dejar de señalar que la supuesta superioridad técnica regulatoria de las agencias de los países desarrollados, no se ha traducido en estabilidad financiera sostenida. Desde de la década de 1970 hasta la crisis del 2008, como se ha descrito anteriormente, las economías desarrolladas tuvieron importantes problemas con sus sectores financieros e inclusive exportaron inestabilidad financiera fuera de sus fronteras.

han arribado a las arenas de gobernanza, sin prestarle la suficiente atención a: (1) Que el andamiaje de estándares financieros globales es limitado y se ha generado a partir de un proceso excluyente, no nada más entre países, sino entre visiones políticas.(2) Que una comunidad de expertos ha monopolizado la revisión y las deliberaciones para la propuesta de soluciones para las finanzas globales, marginando con ello otras perspectivas.(3) La estructura regulatoria es omisa a los efectos negativos de un orden financiarizado, pues se fundamenta en perspectivas teóricas de resolución de problemas y se encuentra sesgada a favorecer un contexto en el cual las fuerzas del mercado corrijan las fallas..

Partiendo de lo anterior, desde nuestra visión, lejos de que la participación de las economías emergentes, en los espacios de la gobernanza financiera, produzcan un andamiaje institucional más eficiente en gobernar la economía global, creemos que su participación tiene el efecto de fortalecer la hegemonía de una visión política parcial (descrita en anteriores capítulos), que trabaja en favor de los intereses de fuerzas sociales dominantes, que en las últimas décadas han expandido su poder.

Es por esto que, en las secciones siguientes se argumenta que las autoridades regulatorias transgubernamentales de las economías emergentes no cambiaron en lo absoluto, el consenso imperante que se ha descrito en capítulos anteriores. Inclusive, puede argüirse que dichas élites regulatorias se encuentran en desventaja con respecto al conocimiento técnico regulatorio, lo cual los pone en una condición de subordinación ideológica frente a la comunidad financiera que ha venido controlando el proceso de evolución de las reglas globales.

Asimismo, se argumenta, que una vez que esta subordinación ideológica, se traduce en un cumplimiento formal de las autoridades gubernamentales con los estándares financieros, ello funge como un sello más de aprobación al paradigma, incrementándose la validación política del mismo.

5.3 Economías semi-periféricas y el proceso de desarrollo de las reglas bancarias globales.

La adherencia de las autoridades de las economías semi-periféricas hacia la visión hegemónica construida por la comunidad financiera transnacional debe ser entendida dentro de un contexto en el que las teorías de la no intervención del estado en la economía (*supply side economics*) ganaban validez alrededor del mundo.

En lo que respecta a las economías en desarrollo, su incorporación a las reglas bancarias se comenzó a dar a partir de la década de los ochenta, dentro de un periodo en el que se generó un consenso ideológico en diversas de sus élites, que pugnó por la implementación de un conjunto de directrices económicas provenientes de los EEUU y de los principales organismos financieros internacionales, conocido como el Consenso de Washington.

5.3.1 El Consenso de Washington como contexto de la adhesión de las economías semi-periféricas hacia las reglas bancarias internacionales.

En términos generales en la década de 1980, el Consenso de Washington llamó a una drástica disminución de la intervención del estado en las economías sub-desarrolladas (sobre todo de Latinoamérica), a través de propagar una serie de medidas que a su vez pugnaban por el incremento del papel del mercado capitalista autorregulado en el desarrollo económico de dichos países.

Esta serie de medidas diseñadas, tanto por las agencias económicas de los EEUU como la Secretaría de Economía, del Tesoro y la Reserva Federal, como por los grupos de tecnócratas pro libre mercado del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, tuvieron un importante grado de receptividad en diversos países de América Latina.

Dicha receptividad se explica en parte por un giro ideológico en las élites de gobierno de la región, cuyos miembros, muchos de ellos educados en las principales facultades de economía de universidades estadounidenses, adoptaron el paradigma neoliberal como principal línea rectora para guiar la ejecución de políticas económicas y sociales en sus respectivos países.

Por otra parte, la adopción de las medidas del Consenso de Washington se explica también por la subordinación que los gobiernos de América Latina, necesitados de capital externo tras la crisis de endeudamiento de la década de 1980, experimentaron ante la fuerte condicionalidad que los organismos financieros internacionales incluyeron en sus políticas de préstamo. Vale la pena decir, que mucha de esta condicionalidad se impuso bilateralmente a través del plan de rescate conocido como Plan Baker.

Las medidas de política económica esgrimidas, tuvieron que ver con la apertura de las economías hacia los circuitos del capital internacional, a través de la apertura comercial (adhesión a las reglas de libre comercio del GATT), y a través también, de la relajación de criterios de entrada y desempeño para la inversión extranjera directa, así como del fortalecimiento en los estándares de protección a la misma.

Asimismo, las medidas del Consenso de Washington, incluyeron la transformación de las políticas económicas hacia dentro de los estados. De acuerdo con John Williamson, en la condicionalidad de los planes de rescate para América Latina, se privilegió el cumplimiento de diversas medidas, entre las cuales se encontraron las siguientes (Williamson 1990):

- privatizaciones de sectores clave de la economía bajo la idea de que los actores privados gestionan mejor las actividades económicas en comparación de las manos públicas.
- La implementación de una política de gasto que privilegie el control del déficit fiscal. Este elemento ha sido pieza central en los planes de préstamo y rescate del Fondo Monetario Internacional. Aunque ha habido ciertas concesiones del organismo con respecto a la medición del déficit fiscal²⁷, los países sujetos a dicha condicionalidad han tenido que modular su gasto público en relación a lo

²⁷ De acuerdo con Williamson, en 1982, el FMI aceptó el argumento de Brasil, referente a que la medición del déficit fiscal en términos nominales por parte del organismo, podría ser una medición engañosa sobre todo para países con alto nivel de inflación. Asimismo, en algunos acuerdos el FMI sólo toma el déficit primario, como criterio de medición, excluyendo los intereses que por dicho déficit el gobierno del país debe de pagar.

estipulado en sus cartas de intención. Con respecto a ello, el FMI suele establecer como medida preferible, el recorte del gasto público por sobre el incremento de impuestos en una economía.

- Liberalización de la política monetaria y el tipo de cambio. En este punto, el Consenso de Washington ha establecido como guía que los tipos de interés sean determinados por autoridades autónomas del poder político aplicando mecanismos de mercado para orientar la determinación de tasas.

Esta medida involucra la liberalización de cuenta de capital, la determinación del tipo de cambio a través de las fuerzas del mercado y por consiguiente la preferencia por la aplicación de políticas monetarias restrictivas que eviten la salida de capitales y mantengan el ahorro en niveles altos y la inflación en niveles bajos, a pesar del efecto negativo sobre el crecimiento económico que esta orientación puede ejercer.

En México, durante finales de la década de 1980 y la de 1990, se aplicaron en mayor medida, los criterios delineados por el Consenso de Washington. Por ejemplo, en 1986 México se adhirió a las reglas de apertura comercial del GATT, y a principios de los noventa, en las vísperas de la entrada de México al TLCAN, se relajó considerablemente la ley de inversión extranjera directa, con lo cual se dilapidó el modelo desarrollista de intervención estatal.

También durante las mismas décadas, se llevaron a cabo importantes privatizaciones sobre diversos sectores de la economía. Del año 1982 al de 1988 las empresas públicas mexicanas se redujeron de 1155 a 269 entidades. Por resaltar algunos casos de relevancia, la venta de la mayoría de acciones de TELMEX a manos privadas se dio en 1990. En el mismo año, se promulgó la privatización de los bancos, así como la de las grandes empresas siderúrgicas en manos del estado mexicano. La privatización integral de los ferrocarriles se dio en 1995.

Asimismo, en el año de 1994, se creó la ley que le dio autonomía al Banco de México y en 1994 se decidió terminar con la política de tipo de cambio semi-fijo que había sido la preponderante durante las últimas décadas. Esto último, combinado con una liberalización de la cuenta de capital, representó un incremento considerable en la atracción de capital a la

economía mexicana, aunque al mismo tiempo la expuso a los riesgos de las corridas masivas de inversión extranjera como la experimentada en el año de 1995.

Es en el contexto descrito anteriormente, en el que se comienza a estructurar la adhesión de las economías en desarrollo (entre ellas la mexicana) a los estándares internacionales de Basilea. Refiriéndonos específicamente a ese proceso, se detectó que este se llevó a cabo en dos etapas principales.

La primera de ellas, es la etapa en la que las autoridades regulatorias de los países en desarrollo, comenzaron a vincularse con los centros de autoridad técnica como el Comité de Basilea. Dicha etapa, que duró aproximadamente de 1980 al 2005, se caracteriza por ser una de subordinación ideológica, en el sentido de que las autoridades de países en desarrollo carecían de estructuras institucionales y de conocimiento, lo cual las colocó en una situación de dependencia estructural con respecto a la visión política y a las deliberaciones técnicas que se llevaban a cabo a nivel transgubernamental.

La segunda etapa, que corre aproximadamente del 2005 a los años subsecuentes a la crisis del 2008, se caracteriza por ser una en la que las principales economías semi-periféricas son incorporadas formalmente a los espacios principales de gobernanza financiera, contribuyendo así a la consolidación de la visión hegemónica financiarizada. De cualquier forma, ambas etapas se encuentran inscritas en un contexto más amplio de subordinación económica e ideológica de los países que no forman parte del centro.

5.3.2 Dependencia intelectual: La primera etapa en la consolidación del consenso de las reglas bancarias internacionales entre países semi-periféricos.

La primera etapa tiene que ver con la creación de mecanismos de capacitación y supervisión en el Comité de Basilea, para la construcción de capacidades técnicas relativas a la regulación y supervisión financiera en los países en desarrollo. Dichos mecanismos fungieron como los canales de sincronización ideológica a través de los cuales se incorporó al orden hegemónico a las élites e instituciones de los países periféricos.

Como forma de contextualizar la relación entre las economías no desarrolladas y la gobernanza financiera global (sobre todo la bancaria), es necesario decir que la crisis de endeudamiento de 1980 en la que diversos países, sobre todo de América Latina y el Este

Asiático, cayeron en diversas formas de sobre-endeudamiento, cambió de forma drástica el tipo de relación de muchos de éstos países con los andamiajes de regulación financiera y económica internacionales. A riesgo de generalizar en demasía, ya que el comportamiento entre los países de América Latina y entre éstos y los del Este Asiático tuvo diferencias importantes, dicha crisis marcó un punto de quiebre fundamental en la relación de Estado-Mercado predominantes y por ende en las relaciones de dichas economías con respecto a la economía global (Porter 2005, 119).

El punto de quiebre, impulsado por el poder político de los Estados Unidos y por la dominancia de una ideología neoliberal incrustada en las políticas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, se materializó a través de la implementación, en diversos contextos nacionales del mundo en desarrollo, del Consenso de Washington.

Lo anterior resultó en una rápida conexión de las economías en desarrollo con los circuitos de capital internacionales. De hecho, una de las características fundamentales, en términos económicos de la década de 1990, fue el enorme volumen de inversiones de portafolio que fluyeron hacia las economías en desarrollo. De acuerdo con Haley, entre 1984 y 1993, los flujos de inversión de portafolio hacia países en desarrollo pasaron de 33 millones de dólares a 89 mil millones de dólares (Haley 1999, 75).

En este sentido, el G-7 y los organismos técnicos financieros como el Comité de Basilea, se vieron en la necesidad de comenzar a exportar todo un modelo de institucionalidad regulatoria hacia diversos países con estructuras regulatorias muy poco sofisticadas, pero que al mismo tiempo, y de forma rápida, comenzaron a desarrollar mercados financieros de tamaño considerable.

En este aspecto, la inclusión de economías en el mercado financiero, confrontaron a las estructuras de gobernanza hasta ese momento dominadas exclusivamente por el G-7, con el reto de regular espacios geográficos con potenciales oportunidades de expansión para sus industrias financieras.

Como se explicó en el capítulo 2, un elemento fundamental del planteamiento ideológico sobre cómo gobernar al sistema financiero internacional, se redujo a formular

reglas de observancia internacional que depositaran en las fuerzas del mercado la responsabilidad de incentivar a las instituciones bancarias cumplidoras de estándares de conservación de capital y evitar una ‘carrera hacia abajo’ en cuestiones de control bancario que se tradujera en problemas de competitividad en detrimento de aquellas industrias con los contextos menos laxos (Kapstein 1992). En esta lógica, el anterior, junto con la construcción de capacidades regulatorias, fueron los principales enfoques y objetivos con el que la comunidad financiera transnacional dirigió su actividad hacia las economías semi-periféricas.

Aunado a lo anterior, hay que decir que las crisis financieras internacionales que ocurrieron en la década de los noventa como la de México (1995), la del Este Asiático (1997) o la de Rusia (1998), fueron factores coyunturales que catalizaron la conexión entre las economías y las estructuras de gobernanza financiera global.

Aunque con grandes diferencias entre unas y otras, una de las principales semejanzas entre ellas fue el papel que jugó el sector bancario para precipitar y/o agudizar los periodos de inestabilidad financiera macroeconómica, producidos por salidas frenéticas de porciones grandes de las inversiones de portafolio, que habían llegado en grandes volúmenes a las economías en desarrollo.

Sin entrar en mucho detalle, el consenso en las principales instancias internacionales como el G-7 o el FMI, fue que la responsabilidad de la crisis residió en la existencia de inadecuados mecanismos de supervisión y regulación financiera en las economías en desarrollo. En relación a la crisis mexicana, el pensamiento dominante planteó que gran parte de la falla, había estado en inadecuados sistemas de información hacia inversionistas de portafolio, lo cual no les permitió hacer una evaluación precisa del riesgo que estaban asumiendo al entrar a la economía mexicana (Porter 2005, 122).

Asimismo, se estableció que la economía mexicana carecía de un sistema de regulación y supervisión bancaria que propició el comportamiento irresponsable de los bancos, lo cual vino a traslapar una crisis bancaria a una crisis financiera macroeconómica de alto impacto. Con respecto a la crisis asiática el consenso imperante, culpó a los bancos centrales de aquellos países por no transparentar las obligaciones financieras soberanas y a una

inadecuada supervisión financiera doméstica, que solapó arreglos de ‘crony capitalism’ entre compañías manufactureras y el sector bancario (Porter 2005, 122).

La prevalencia de la lectura anteriormente señalada sobre las crisis de la década de 1990, impulsó aún más el papel del Comité de Basilea como centro de autoridad fundamental, encargado de ‘preparar institucionalmente’ a las economías en desarrollo para importar de forma paulatina las reglas formuladas.

En este aspecto, la primer etapa de relación entre las economías semi-periféricas y las estructuras de gobernanza como el Comité de Basilea, estuvo caracterizada por ser una de ‘dependencia intelectual burocrática’, en el sentido de que, las autoridades regulatorias que venían de economías con economías cerradas, fungieron como receptáculos pasivos y como cinturones de transmisión de todo un planteamiento de regulación ‘novedoso’ para sus contextos. En la siguiente sección se mostrará como México fue un país que siguió muy claramente esta pauta de dependencia intelectual.

Fue en la década de los ochenta, cuando surgieron los primeros vínculos entre las autoridades bancarias de países en desarrollo (ABPE) con el Comité de Basilea. Dichos vínculos se dieron en forma de mecanismos de cooperación y asesoramiento técnico cuyos objetivos oficiales fueron los de comenzar a construir las capacidades burocráticas en esos países para la supervisión de los sistemas bancarios. Fue en la Conferencia Bienal de Supervisores Bancarios de 1988, cuando el Comité formalmente anunció el establecimiento de una red de supervisores bancarios regionales y un programa de capacitación técnica hacia los supervisores de las economías emergentes.

Cabría precisar que algunos de estos grupos regionales de supervisores, ya existían antes de vincularse con el Comité de Basilea y otros surgieron a partir de la iniciativa. Lo cierto es que estos grupos regionales fueron el principal mecanismo a través del cual el Comité de Basilea comenzó a introducir de manera efectiva, a su paradigma técnico, a los países que hasta ese momento habían estado en los márgenes. En la siguiente tabla se muestran los diez grupos regionales más relevantes.

Tabla 5.1 Grupos regionales vinculados al Comité de Basilea a partir de la década de 1980		
	Grupo regional	Fundación
1	Comité Árabe de Supervisión Bancaria	1991
2	Grupo de Supervisores Bancarios Caribeños	1996
3	Grupo de Supervisores Bancarios del Europa Central y del Este	1990
4	Reuniones Ejecutivas de los Bancos Centrales del Este Asiático y del Pacífico	1996
5	Foro SEANZA de Supervisores Bancarios (Sudeste Asiático, Nueva Zelanda y Australia)	1984
6	Grupo de Supervisores de Transcaucasia y Asia Central	1995
7	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y Comisión de Entidades Supervisoras y Regulatorias Bancarias de América Latina	1982

Fuente: (Goodhart 2011)

Como se abordó en el capítulo 3, en el año de 1997, el Comité de Basilea llevó a cabo el primer proceso de formulación de estándares en el que, de forma informal, participaron autoridades de economías en desarrollo entre las que se encontraron autoridades de Brasil, Chile, China, Hong Kong, Hungría, Malasia, México, Tailandia entre otros. El resultado de dicho proceso fue el documento oficial intitulado *Core Principles for Banking Supervision*. De acuerdo con lo expresado en el documento, los 25 principios contenidos en él, tuvieron la intención de ser un marco de referencia para las autoridades nacionales que estuvieran tratando de fortalecer sus regímenes regulatorios y fue un documento que, oficialmente tuvo como objetivo, elaborar regulaciones que reflejaran en mayor medida las condiciones y la realidad de la industria bancaria en las economías emergentes.

Aunado a esto, en 1997, el FMI y el Banco Mundial comenzarían a participar como organismos verificadores de la implementación de dichos estándares, a través de incorporar en sus políticas de condicionalidad, el cumplimiento de los estándares financieros por parte

de los países en búsqueda de préstamos y por medio de echar a andar mecanismos de monitoreo de cumplimiento de estándares como el ROSC (*Reports on the Observance of Standards and Codes*) del FMI (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 1997, 2).

En este sentido, en esta primera etapa, a partir de participar en mecanismos informales de consulta y en grupos de asesoramiento y capacitación técnica, los países semi-periféricos se involucraron en una red de instituciones que ejerció presiones externas en favor del cumplimiento de los estándares bancarios. Vale la pena decir, que lo anterior no sólo consolidó una inercia de cumplimiento de estándares, sino también definió los criterios de configuración de instituciones nacionales de naturaleza regulatoria y supervisora de los sectores financieros.

Como lo muestra la siguiente tabla, los ROSC han fungido como una de los principales mecanismos de presión hacia países con economías emergentes y países subdesarrollados, con respecto a su acoplamiento a la arquitectura financiera construida por el complejo financiero estado-sociedad transnacional. Nótese también, que los ROSC se han formulado de forma sistemática para cubrir prácticamente la totalidad de las áreas geográficas a nivel mundial. Además, vale la pena señalar que sus criterios de monitoreo engloban aspectos adicionales a la regulación financiera y bancaria, ya que incluyen elementos de política fiscal, política monetaria y cuestiones de lavado de dinero.

Tabla 5.2 Distribución de ROSC publicados por región y categoría (1997-2005)*							
ROSC Publicados	África	Asia	Hemisferio Occidental	Medio Oriente	Transición**	Avanzados	Total
Diseminación de Información	17	7	8	2	26	12	72
Transparencia Fiscal	17	14	10	1	38	23	103
Transparencia Monetaria	11	5	5	1	23	19	64
Supervisión Bancaria	14	5	7	2	28	19	75
Regulación Bursátil	7	3	3	1	19	17	50
Regulación de seguros	6	3	2	0	19	13	43
Sistema de Pagos	6	3	3	1	20	16	49
Gobernanza Corporativa	1	2	1	0	4	1	9
Contabilidad y Auditoría	5	4	5	2	14	0	30
Insolvencia	0	0	0	0	1	0	1
Medidas contra lavado de dinero y financiamiento de terrorismo	3	2	1	1	5	7	19
Total	87	48	45	11	197	127	515

Fuente: (Schneider 2005, 10) * La clasificación de los países fue realizada por el World Economic Outlook del FMI. ** La categoría incluye a países de Europa central y del Este y de la Comunidad de Estados Independientes.

Sin embargo, es importante decir que la presión ejercida por los ROSC no sería efectiva, sin la existencia de un consenso ideológico previo, que involucra la idea de que lo definido en el Comité de Basilea y en las diversas entidades de producción de estándares financieros, es el camino apropiado a seguir. Es decir, la presión entre pares con respecto al nivel de cumplimiento con los estándares, requiere de un consenso subyacente, en el cual se asume como válido e incuestionable, que las autoridades persigan el cumplimiento con las recomendaciones y perciban como costoso, que su incumplimiento sea evidenciado ante la comunidad económica internacional.

Como se mencionó líneas arriba, este consenso ideológico con respecto a los países en desarrollo fue sumamente fuerte, debido a que se construyó sobre la base de una

dependencia intelectual, en donde las autoridades fueron internalizando institucionalmente un cúmulo de conocimiento técnico que les era ajeno, y que tuvo como efecto inercial, que las autoridades fueran profundizando su entendimiento y su actuar político dentro de los márgenes del contorno ideológico preexistente.

En el siguiente cuadro se muestra el número aproximado y el origen de comentarios recibidos por el Comité de Basilea, durante el proceso de formulación de estándares bancarios internacionales en dos años seleccionados (como se mencionó en anteriores capítulos, la formulación de las reglas bancarias internacionales se da a través de procesos de consulta entre la burocracia del Comité, las autoridades regulatorias de los países miembros, y los miembros del mercado financiero).

Lo que se muestra es que en el año 2001 y 2003, las autoridades regulatorias de países en desarrollo, realizaron un número bajo de comentarios, en comparación con el que realizaron las autoridades de economías desarrolladas, evidenciando con ello su situación de desconocimiento, de aceptación pasiva del paradigma, y su baja capacidad de cuestionar los detalles de los estándares, inclusive dentro del contorno ideológico establecido.

Cuadro 5.3 Número aproximado de comentarios recibidos por tipo de actor, en el proceso de formulación de estándares del Comité de Basilea. 2001 y 2003.		
	2001	2003
Comentarios oficiales de países desarrollados	210	160
Comentarios oficiales de países en desarrollo	30	40
Comentarios del sector privado de economías en desarrollo.	20	15

Fuente: (Walter, Emerging countries and Basel III, Why is engagement still low? 2015)

5.3.3 Segunda etapa: la expansión en la membresía de los foros de gobernanza financiera global

Como se mencionó con anterioridad, la expansión en la membresía de muchos de los espacios de gobernanza financiera global llevada a cabo en el año 2009, fue percibida

por algunos analistas como una muestra en la distribución del poder económico internacional y por otros, como una muestra del éxito de los procesos de formulación de normas financieras internacionales al incluirse más jurisdicciones nacionales a su ámbito regulatorio. Sin embargo, en las próximas líneas argumentamos que la inclusión de diversas autoridades de países no desarrollados, no significó un cambio sustancial en el paradigma ideológico que se había venido conformando desde décadas atrás.

La participación de las autoridades regulatorias de economías en desarrollo fue de una naturaleza de alienación hacia el paradigma de gobernanza financiera imperante. Es decir, a pesar de ampliación de la membresía de diversos organismos técnicos internacionales, el contorno ideológico en el que se produjo el paradigma regulatorio global continuó sin alteraciones relevantes.

Cuadro 5.4 Cambio en el número de países representados en las entidades financieras internacionales, a partir del año 2009	
Comité de Basilea	10
	27
Financial Stability Forum/Financial Stability Board	7
	20
G-7/G-20	7
	20

Fuente: Elaboración propia con datos de los sitios de internet de cada una de las instituciones.

En términos cuantitativos, por ejemplo, la participación de las autoridades de economías semi-periféricas, en los procesos de desarrollo de estándares en el Comité de Basilea, no cambió de forma drástica a pesar de que formalmente son pares de las autoridades regulatorias fundadoras del Comité.

Como lo muestra la siguiente tabla, a partir de la anexión formal de diversas economías no desarrolladas al Comité de Basilea, solamente el número de comentarios por parte de instituciones financieras de economías en desarrollo dirigidos al Comité de Basilea, registraron un aumento visible, lo cual refuerza el planteamiento de la desventaja estructural en términos de conocimiento e influencia que tienen dichas autoridades.

Cuadro 5.5 Número aproximado de comentarios recibidos por tipo de actor, en el proceso de formulación de estándares del Comité de Basilea. 2009-2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comentarios oficiales de países desarrollados	300	160	110	250	370	45
Comentarios oficiales de países en desarrollo	25	10	15	12	20	2
Comentarios del sector privado de economías en desarrollo.	30	12	20	36	40	7

Fuente: (Walter, Emerging countries and Basel III, Why is engagement still low?

2015)

En términos cualitativos, existe evidencia que indica que las autoridades de economías en desarrollo tuvieron cierta capacidad de hacerse escuchar en el diseño de las reglas internacionales de la post crisis.

De acuerdo a Chey, en el proceso de formulación del acuerdo de Basilea III, los oficiales de los países semi-periféricos, establecieron posiciones contrastantes con respecto a algunos elementos de la propuesta. Por ejemplo, muchos de éstos oficiales provenientes de países que dependen económicamente del comercio exterior, señalaron que las regulaciones sobre los *ratios* de apalancamiento podrían imponer costos excesivos al financiamiento del sector exportador de sus demarcaciones.

Otros evidenciaron también su desacuerdo con la definición de activos de alta calidad, debido a que la disponibilidad de dichos activos era considerablemente menor en las economías en cuestión, en contraste con las desarrolladas (Hyoung-kyu 2015, 8). Como respuesta a ello, las reglas de Basilea III se ajustaron en algunos elementos a las demandas de los países en desarrollo, lo cual habla de un relativo incremento en el poder de influencia por parte de dichas autoridades.

A pesar de ello, es importante enfatizar que dichas revisiones y discrepancias significaron un efecto pequeño en el planteamiento general de Basilea III. Es decir, las diferencias entre las autoridades transgubernamentales se dieron sobre cuestiones técnicas, y dentro de un consenso ideológico delimitado. En ningún momento, la incorporación de estos nuevos actores se tradujo en el intento de incorporar visiones alternativas como la neo-keynesiana por ejemplo. En otras palabras, la anexión de autoridades de economías semi-periféricas en los espacios de gobernanza sólo expandió el paradigma hegemónico, en ningún momento lo transformó ni lo retó.

Así parece validar el consenso que ha generado el paradigma técnico de Basilea por parte de las economías no desarrolladas. A pesar que el rango de aplicación de los acuerdos de Basilea III se estableció hasta el 2019, existe evidencia que respalda la prontitud con la cual el proyecto hegemónico se comenzó a materializar en los países semi-periféricos.

De acuerdo al reporte del año 2014 realizado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés), en términos generales, el progreso de la implementación a nivel nacional de Basilea III ha sido más efectivo y respetuoso de los tiempos pactados internacionalmente, en aquellas economías emergentes que son miembros del Comité de Basilea y del FSB, en comparación de aquellos países no miembros (Financial Stability Board 2014).

Por otra parte, el reporte del Comité de Basilea 2014 sobre el avance en el cumplimiento de Basilea III, estipuló que en relación a la implementación de los requerimientos de capital de riesgo (*risk-based capital*) ha sido modernamente buena en la mayoría de las jurisdicciones nacionales del Comité de Basilea, y que la adopción de dichos estándares era parcialmente incompleta en sólo dos de ellas. En cuanto a China y Brasil, dos de las principales economías emergentes, el reporte en cuestión señaló que son dos economías alineadas en lo general con los estándares internacionales de Basilea III y las calificó como entidades cumplidoras en lo general (Comite de Supervisión Bancaria de Basilea 2014).

En este sentido, el poder estructural de las finanzas, las presiones externas de mecanismos internacionales de monitoreo, la socialización del paradigma técnico imperante hacia autoridades con un desfase intelectual, y la apertura de canales de influencia limitada en el diseño de las reglas, han sido factores específicos que han fortalecido y expandido la visión hegemónica desarrollada por la comunidad financiera transnacional, que como se recordará, ha privilegiado el estatus quo regulatorio y junto con ello, ha validado el marco de condiciones para que el orden financierizado siga evolucionando.

En las próximas líneas se analizará el caso concreto de la expansión del paradigma hegemónico en México, así como algunos rasgos de su impacto económico.

5.4 México y el paradigma de gobernanza bancaria global

La evolución del sector bancario mexicano es una de las más interesantes a nivel mundial, por las profundas transformaciones que sufrió durante el siglo XX en lo que respecta a la participación de banca extranjera y en cuanto a la relación entre la élite bancaria y la gubernamental. Para los efectos del presente documento, nos limitaremos a mencionar algunos de los aspectos sobre la economía política de la evolución de la industria bancaria mexicana, que creemos han impactado en la relación entre el sistema bancario mexicano y las regulaciones financieras internacionales emanadas del Comité de Basilea.

Diana Thorburn elabora un recuento preciso sobre la evolución del sistema bancario mexicano, que a su vez nos resulta útil para explicar la posición inicial de México frente a los estándares internacionales. De acuerdo con la autora, a partir del año de 1991, la política del gobierno mexicano con respecto al sector bancario, dio un giro fundamental al reprivatizar la banca nacional, que había sido nacionalizada por el gobierno de José López Portillo a principios de la década de los ochenta (Thorburn 2004).

La reprivatización de los bancos fue una pieza fundamental en la agenda de liberalización económica de México, puesta en marcha por el gobierno de Carlos Salinas

(1988-1994). Dentro de la estrategia del gobierno, era fundamental restablecer una alianza (temporalmente dañada por la nacionalización de los bancos) con la élite financiera nacional a través de proveerles determinadas concesiones y privilegios (Thorburn 2004).

En este sentido, de acuerdo con Carlos Marichal, la reestructuración del sistema financiero mexicano durante esos años derivó en una transferencia de poder hacia un pequeño grupo de inversores que se consolidaron como la nueva oligarquía financiera (los nuevos banqueros), compuesta de no más de 234 hombres de negocios, que lograron amasar grandes fortunas en poco tiempo, y que contaban, en cada uno de los niveles, con el apoyo de la alta cúpula de tecnócratas y políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Marichal 1997, 27-31). Uno de las principales concesiones políticas dadas al grupo de los nuevos banqueros, fue la de la protección económica ante el proceso de liberalización comercial que la economía mexicana venía experimentando y que culminó con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al respecto, bajo la ley de sociedades de crédito, se prohibió la participación de capital extranjero en el sector financiero mexicano, y conforme la ‘oleada aperturista’ fue avanzando, la élite gubernamental fue enviando señales claras de que mantendrían el sector financiero protegido el mayor tiempo posible. Thorburn resalta que en un documento elaborado por Pedro Aspe, uno de los principales tomadores de decisión de la élite gubernamental mexicana, se mencionó que:

Antes de abrir el sector financiero a la competencia internacional, es aconsejable darle tiempo a las instituciones nacionales para que se vayan familiarizando con las condiciones de mayor competencia interna (Aspe Annella 1997).

Se debe mencionar también que dicha reprivatización, fue realizada en un contexto en el que el estado mexicano instrumentó medidas de política económica contrapuestas. Por un lado la economía mexicana se dirigía a una liberalización comercial y económica. Por el otro, se mantuvo un régimen de tipo de cambio fijo del peso mexicano, esquema que les exigía allegarse de herramientas de control sobre el sistema financiero mexicano, para lo

cual era fundamental mantener el sector en ‘manos mexicanas’. En este sentido el expresidente Salinas de Gortari abiertamente estableció que:

Debemos ser muy cautelosos en no permitir que la inversión extranjera controle las principales instituciones bancarias ya que ello podría amenazar el control nacional sobre el sistema financiero de pagos. Con esto en mente, nosotros decidimos que los extranjeros no invirtieran en los bancos mexicanos más grandes (Salinas de Gortari 2000).

Esta estrategia de protección al sector bancario, incluso se reflejó en la posición de México en las negociaciones del TLCAN, en las cuales si bien no se exentó en su totalidad a la industria bancaria, si se logró establecer un periodo de gradual liberalización durante un periodo de diez años (Thorburn 2004). De acuerdo al arreglo, en los primeros 6 años del tratado, los bancos extranjeros deberían de operar a través de filiales y estarían limitados a ocupar el 1.5% del mercado individualmente o hasta el 15% en su conjunto. Después de los 6 años, se brindaría protección especial durante los cuatro años restantes, en caso de que los bancos llegaran a controlar más del 25% del mercado (Elizondo Mayer 2011, 266).

El esquema proteccionista y clientelar de la industria bancaria mexicana descrito anteriormente, no solamente blindó a los ‘nuevos banqueros’ de la competencia internacional, sino también les permitió estar prácticamente aislados de las regulaciones bancarias internacionales que para 1988 ya se habían formulado en el Comité Basilea. Como se mencionó anteriormente, el Acuerdo de Basilea I fue un paquete de regulaciones que estipularon como una de sus principales medidas, que las autoridades regulatorias de países en desarrollo establecieran niveles de conservación de capital para los bancos y que se establecieran esquemas más rigurosos de supervisión bancaria.

Si se analiza bien lo anterior, dicho esquema de las regulaciones internacionales, era incompatible con el esquema político de protección y concesión de privilegios que las autoridades bancarias nacionales (ABN) mexicanas le proporcionaban a su sector. Es más, por la crisis bancaria y financiera que se desató unos años después en México, se puede válidamente inferir que la política de las autoridades mexicanas durante los últimos años de

los ochenta y principios de los noventa, fue el de propiciar un contexto regulatorio débil en el cual los bancos mexicanos pudieran operar con niveles bajos de conservación de capital, para que fueran capaces de generar grandes ganancias. Aunque ello, en un determinado momento, no les permitiera responder ante un escenario de estrés financiero.

De hecho, Aristóbulo de Juan, ex funcionario de Banco Mundial adscrito a México durante el periodo de la crisis y que tuvo acceso directo a información de la Comisión Nacional Bancaria²⁸, manifiesta que en la economía mexicana, “la regulación bancaria era permisiva y la verificación muy superficial, [p]articularmente en los bancos del Estado ... era nula.” Para el mencionado funcionario, esta carencia institucional regulatoria en un contexto de estatización del sector, fue heredada al contexto de privatización en donde los bancos fueron vendidos a compradores que no eran idóneos, en donde la supervisión continuó percibiéndose como no relevante y en donde el exceso de liquidez en el sistema llevó a los bancos a ejecutar políticas muy arriesgadas (de Juan 2011, 116).

Incluso, dicho autor aseguró que “la privatización en vez de mejorar la banca, la empeoró”, puesto que dentro de un contexto de supervisión laxo, en 1994 dos años después de la privatización, los grandes bancos del sistema mexicano ya se encontraban en problemas graves por el nivel de rentabilidad y calidad de su cartera (de Juan 2011, 116 y 119).

Lo anterior nos deja ver claramente que, aunque México durante finales de la década de los ochenta (a raíz de la crisis de endeudamiento) por su necesidad de obtener financiamiento externo, fue una economía bastante vulnerable a las presiones de los Organismos Internacionales, dicha vulnerabilidad no se tradujo automáticamente en que México adoptara y cumpliera con el Acuerdo de Basilea I.

En este caso en particular, la relación política entre la élite gubernamental y la élite bancaria-financiera del país, fue un factor que determinó de forma más importante el grado

²⁸ Institución mexicana regulatoria del sector bancario.

de cumplimiento con el estándar internacional, en el sentido de que el gobierno prefirió abonarse el respaldo político de la élite financiera, por encima de incorporar estándares que pudieran proveer de estabilidad al sistema bancario mexicano, y limitaran las actividades del sector. Por lo anterior, no hay evidencia de que México durante los últimos años de la década de los ochenta y principios de los noventa, haya cumplido con alguna de las estipulaciones de Basilea I.

Sin embargo, la crisis financiera y bancaria de 1995 cambió drásticamente el paradigma de regulación del sector bancario y con ello el tipo de vinculación entre México y el paradigma de gobernanza internacional tecnocrático.

5.4.1 La crisis bancaria -financiera de México y sus implicaciones en la relación entre las autoridades y el sector bancario.

En 1995 el sector bancario mexicano precariamente regulado, experimentó una de las peores crisis bancarias que se han vivido en dicho país. De acuerdo con Claudio Loser, funcionario del Fondo Monetario Internacional, uno de los factores que abonó al desenvolvimiento de la crisis, radicó en el hecho de que la privatización de la industria bancaria promovida por el gobierno federal mexicano, se hizo sin construir las instituciones de supervisión necesarias (Loser 2011).

Es decir, una vez que el peso se devaluó y las autoridades monetarias echaron a andar una política monetaria de altas tasas de interés, hicieron impagables una buena parte de los créditos bancarios, realizados dentro de un esquema en el que el sector bancario se encontraba pobremente regulado y supervisado. Se estima que además de los treinta mil millones de capitales que salieron de la economía mexicana a causa de la devaluación del peso, la crisis dejó al sistema bancario con un problema de cartera vencida de 60 mil millones de pesos, equivalente a más de tres veces el porcentaje promedio a nivel internacional.

Ante la gravedad de la crisis, el FMI (junto con los EEUU) tuvo que formular uno de los más grandes rescates hacia una economía nacional. El paquete de rescate del FMI fue de

50 mil millones de dólares, con lo cual la vulnerabilidad política del gobierno mexicano hacia el organismo internacional se agudizó aún más. Tal fue el hecho, que inclusive el Estado mexicano tuvo que aplicar recomendaciones del organismo que tuvieron impactos adversos para la economía nacional.²⁹

En este sentido, la crisis de 1995 reconfiguró la relación política entre la élite gubernamental y la financiera en varios aspectos. El primero de ellos, tuvo que ver con que el desplome del sistema bancario mexicano, dio origen a una agresiva extranjerización de la banca mexicana, con lo cual el arreglo político de proteger a los banqueros mexicanos terminó de forma vertiginosa. El gobierno mexicano, ya bajo el mandato de Ernesto Zedillo y con la ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) de 1998, canceló la política de protección a la élite financiera mexicana al eliminar por completo las restricciones de propiedad extranjera sobre los bancos nacionales.

Como lo muestra el siguiente cuadro, dicha política provocó que en un periodo inusualmente corto de tiempo, el sector bancario mexicano pasara de ser uno controlado por inversionistas nacionales a ser uno de los sectores bancarios latinoamericanos con mayor presencia de inversionistas extranjeros.

²⁹ Por ejemplo, una de las principales recomendaciones del FMI fue la de aplicar una política de altas tasas de interés encaminadas a recuperar la confianza de inversionistas internacionales en los bonos gubernamentales, aunque dicha medida terminó agravando la crisis bancaria que experimentaba el país, puesto que la medida tuvo el efecto adverso de reprimir los niveles de consumo e inversión (Thorburn 2004).

Tabla 5.6 Porcentaje de activos bancarios totales propiedad de extranjeros para algunos países de América Latina.

	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Argentina	27	46	48	71	64	n/d
Brasil	10	13	21	24	39	n/d
México	10	4	4	8	48	66

Fuente: (Thorburn 2004)

Como se puede apreciar, entre 1999 y el año 2002 el sector bancario mexicano pasó a ser ampliamente dominado por capitales extranjeros. En el año 2001, el banco mexicano más grande en términos de activos (Banamex), fue adquirido por el grupo estadounidense Citigroup lo que simbólicamente dilapidó la política salinista de ‘mantener en manos mexicanas’ al sector bancario como una herramienta de poder y control (Thorburn 2004). En este sentido, de forma acelerada las autoridades regulatorias mexicanas tuvieron que enfrentar una economía nacional dominada por algunas de las empresas bancarias más grandes a nivel del mundo, mismas que, en diversas jurisdicciones alrededor del mundo, ya regían las actividades de sus subsidiarias, conforme a lo estipulado en el Comité de Basilea.

Otro de los aspectos estuvo relacionado con el tipo de relación entre el estado y la industria financiera. Al respecto, no se puede dejar de señalar que, el hecho de que el gobierno hubiera tenido que rescatar a una gran parte de los bancos quebrados con fondos públicos a través del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA), provocó que se realizarán diversas investigaciones sobre lo que realmente había producido la falla de casi todos los bancos que conformaban el sistema.

Dicha investigación conocida como el ‘Reporte Mackey’, encontró que no solamente las variaciones tan severas del tipo de cambio estaban detrás de las quiebras de los bancos, sino además diversas irregularidades en la conducción de los mismos y

prácticas corruptas como los famosos auto-préstamos, habían terminado por poner en jaque a la economía mexicana. De manera específica, de acuerdo con Solís Rosales, el reporte Mackey halló que el esquema de regulación de los bancos anterior a la crisis, permitió que algunos de ellos funcionaran con una subcapitalización permanente, y sus estados financieros no reflejaran la insuficiencia de reservas o los faltantes de capital (Solís Rosales 2011, 166).

Lo anterior puso a la relación entre el gobierno y la nueva élite financiera extranjera en el centro del debate político. Al respecto diversas voces críticas (partidos políticos mayoritarios y organizaciones sociales) enfatizaban que la entrada de los grandes bancos al sistema mexicano representaba un riesgo mayúsculo para los ahorros de los ciudadanos. Por tal, demandaban que el gobierno diera ciertas garantías de que un evento como el del año 1995 no se volviera a repetir. Esto provocó que, después de un tiempo, las autoridades bancarias transformaran sus objetivos de política y los direccionaran a cumplir con las reglas internacionales de Basilea, con el objeto de construir un sistema bancario más estable y responder a las presiones políticas, por medio de ajustar el sistema regulatorio nacional a las mejores prácticas internacionales.

A partir de los hechos descritos anteriormente, la relación de México con respecto a las regulaciones bancarias internacionales (RBI) originadas en el Comité de Basilea cambió radicalmente. Prácticamente desde el año 2000 hasta el año 2014, ha sido un periodo en el que las autoridades mexicanas han ejecutado un continuo cumplimiento de las reglas bancarias internacionales, prescritas como las principales medidas de corrección para las finanzas internacionales. Como en las próximas secciones se mostrará, a pesar de que ello ha hecho que México tenga un sistema bancario más estable, el papel que el sector bancario juega en la economía mexicana refleja las limitantes del paradigma de regulación global.

5.4.2 México y su adhesión a las reglas del Comité de Basilea: reproduciendo el consenso hegemónico en una economía semi-periférica.

Como se intentó argumentar en capítulos anteriores, a nivel global las redes transgubernamentales junto con una diversidad de actores no formales de la industria privada, conformaron una comunidad que, desde la autoridad que les da sus capacidades técnicas, ha logrado controlar las deliberaciones sobre los problemas que enfrentan las finanzas globales y han logrado marginar a grupos y visiones que han propugnado por cambios de mayor profundidad en la gobernanza global.

Al mismo tiempo, la actividad de esta comunidad financiera transnacional, ha descargado las presiones políticas en contra de un sistema que claramente beneficia de forma excesiva a la industria financiera, a través de generar la percepción de que los expertos a nivel global se están encargando del asunto, y que están generando cambios y políticas que harán del sistema financiero uno más seguro, estable y justo.

En el caso de México (y en buena parte el de América Latina), este paradigma tecnocrático sobre la forma de gobernar a los bancos, ha sido difundido a través de la socialización de valores, normas y visiones hacia las autoridades regulatorias y bancarias. Un primer elemento a considerar, es que a partir de la década de los ochenta, ocurrió en el país un importante realineamiento de élites gubernamentales hacia unas de carácter tecnocrático, propulsoras del Consenso de Washington y educadas en Estados Unidos. Esto provoca que muchos de los cambios de política pública en México, tengan en su origen un alineamiento con las recomendaciones de organismos económicos internacionales de corte liberal como la OCDE, el FMI, o el Banco Mundial.

El caso de las reglas bancarias internacionales no es la excepción. Debido a la especificidad de dichas reglas, su difusión transnacional se dio en un plano de burócratas pertenecientes a las entidades regulatorias financieras de México que son tres: el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

instituciones a partir de los cuales, y como se mostrará más adelante, se ha generado una inercia institucional de cumplimiento con las reglas bancarias internacionales.

Teniendo lo anterior en cuenta, el paradigma de regulación bancaria, se difundió en el mundo no desarrollado, a través de los grupos regionales que fungieron como mecanismos de difusión de normas y de capacitación técnica en países que en esos años no eran miembros formales del organismo. Esta concatenación de los trabajos del Comité de Basilea con agrupaciones de autoridades bancarias regionales se hizo a través del foro llamado Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios.

Como se mencionó en secciones anteriores, la prioridad del G-7 y del Comité de Basilea en aquel tiempo era comenzar a construir las capacidades burocráticas esenciales en las economías en desarrollo que se encontraban en un proceso de inserción a los circuitos financieros globales. Como ejemplo de ello, en 1986, el secretariado del Comité de Basilea planteó que:

En nuestro trabajo en Basilea, estamos plenamente conscientes, que para hacer el trabajo del Comité de Supervisores el más efectivo posible, necesitamos llegar a una comunidad más amplia que la del G-10... [Por ello] hemos estado desarrollando nuestros contactos con otros supervisores y hemos estado promoviendo la conformación de otros grupos homogéneos de autoridades supervisoras en diferentes partes del mundo. Dos grupos de esta naturaleza se han establecido con éxito, uno de ellos es el grupo de supervisores de centros 'offshore' que consisten en Hong Kong, Singapur, Bahrein, Bahamas, Panamá... el otro grupo consiste en autoridades de América Latina y el Caribe (Goodhart 2011, 453).

Al respecto, cabe señalar que el Comité de Basilea no fue la única institución internacional que fungió como mecanismo de diseminación hegemónica hacia las autoridades de los países en desarrollo. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal de los Estados Unidos, también fungieron como mecanismos efectivos de sincronización ideológica. Goodhart, en su detallado recuento

(Goodhart 2011)³⁰ sobre las primeras décadas del Comité de Basilea, da cuenta de que inclusive las organizaciones antes señaladas, ejecutaron seminarios de capacitación para la supervisión bancaria de manera conjunta, diseñados específicamente para los supervisores bancarios de los países en desarrollo. En este sentido, en el caso de México, y de América Latina, la entidad que fungió como mecanismo de difusión del paradigma técnico imperante de la gobernanza financiera global en los aspectos bancarios, fue el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

El CEMLA, fue una de esas asociaciones regionales de autoridades bancarias conformadas antes del Comité de Basilea, pero que a partir de las décadas de 1980 y 1990 se sumaron al proyecto regulatorio internacional. EL CEMLA se creó en 1952 (con el nombre de Instituto de Estudios Económicos para América Latina) por iniciativa del director del Banco de México en aquel tiempo, Rodrigo Gómez.

Desde sus orígenes, la institución tuvo tres propósitos formales, (1) estudiar y analizar, desde una óptica latinoamericana propia, los problemas monetarios y bancarios que afectaban a los países de la región,(2) crear pensamiento económico original en los países de la región, (3) proveer de capacitación y entrenamiento efectivo a los ejecutivos y técnicos de los bancos centrales de la región (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) 2015, xii).

Ha de señalarse que la tendencia ideológica y operativa de dicha institución distó mucho de generar un pensamiento económico propio desde el subdesarrollo. Más bien, desde sus orígenes, el CEMLA fue una institución de naturaleza técnica, en contraposición al paradigma dependentista arraigado en la CEPAL. La principal función del primero fue la

³⁰ Es importante mencionar que el libro de Goodhart es un recuento detallado de la evolución del Comité de Basilea. Gran parte del texto se encuentra fundamentada en experiencias de primera mano del autor, quien fungió como supervisor bancario en el Reino Unido y como representante del país ante el Comité de Basilea.

de internalizar el planteamiento económico y técnico que se venía desarrollando en los organismos internacionales económicos y en la FED estadounidense.³¹

De hecho por problemas de presupuesto dicha institución comenzó a ser financiada por el Banco Interamericano, por el Fondo Monetario Internacional, por la propia Reserva Federal de los Estados Unidos y por fundaciones conservadoras como la Fundación Rockefeller y la Ford (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) 2015).

Fue en la década de 1980, cuando el Comité de Basilea y el CEMLA comenzaron a tener una vinculación más directa, cuyo propósito principal fue el de propagar en México y América Latina la aplicación del consenso que se venía desarrollando a nivel global. El primer paso con respecto a ello, fue el de crear las capacidades institucionales de las autoridades regulatorias de América Latina para que tuvieran forma de instrumentar el consenso regulatorio.

Aristóbulo de Juan, ex funcionario del Banco Mundial, indica que él fue uno de los principales responsables de orquestar desde ese organismo (y en conjunto con la Reserva Federal de los EEUU) una serie de cursos para los supervisores bancarios de América Latina, a través de los cuales se socializaron muchos de los conceptos y prácticas regulatorias formuladas en los organismos técnicos internacionales como el Comité de Basilea. Señala también que fue a partir de 1991 cuando en el Banco Mundial, se decidió impartir dichos intercambios en lugares de lengua española, (siendo México sede permanente del CEMLA) uno de los centros de difusión regionales más importantes del cumplimiento con las reglas bancarias internacionales (de Juan 2011).

En el mismo año de 1991, la Comisión de Entidades Supervisoras y Regulatorias Bancarias de América Latina, que había sido un foro de intercambio de información y de

³¹ Inclusive, aunque Raul Prebisch, una de los principales actores ideológicos ‘cepalinos’, participó en los años de fundación de la CEMLA, al poco tiempo se distanció objetando que su carácter debería de mantenerse circunscrito en lo técnico para evitar duplicidades con la CEPAL.

socialización de conocimientos creado por CEMLA en 1982, cambia a ser la Asociación de Supervisores de Bancos de las Américas (ASBA), foro regional gestionado por CEMLA y que desde ese entonces, se ha convertido en el principal mecanismo de socialización de conocimiento y monitoreo de la construcción de capacidades institucionales para el cumplimiento a las reglas de Basilea en América Latina. El foro consiste básicamente en la impartición de seminarios y cursos por parte de autoridades regulatorias de economías desarrolladas y del Comité de Basilea, dirigidos a las autoridades de los países del continente.

Como lo muestra el siguiente cuadro, el ASBA, actualmente cuenta con una planeación institucional, diseñada específicamente para cubrir todos los aspectos importantes que engloba las reglas bancarias internacionales y los estándares creados por el Consejo de Estabilidad Financiera.

Tabla 5.7 Grupos de Trabajo del ASBA	
Grupo de trabajo	Objetivo principal
Grupo de trabajo 1: Implementación de los Estándares de Liquidez de Basilea III en las Américas.	Identificar las mejores prácticas bancarias en relación al riesgo de liquidez.
Grupo de trabajo 2: Evaluación de las funciones de administración de riesgo bancario y definiciones de capital mínimo	Desarrollar un documento que contenga las mejores prácticas regulatorias en relación a la administración óptima del riesgo y definiciones de capital.
Grupo de Trabajo 3: Mejores prácticas regulatorias y supervisoras para la gobernanza corporativa	Desarrollar una propuesta para mejorar las prácticas de regulación y supervisión de las instituciones financieras para las Américas.
Grupo de Trabajo 4: Pruebas de estrés para bancos	Desarrollar una herramienta de medición regional, para evaluar la resiliencia de los sistemas financieros.
Grupo de Trabajo 5: Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo	con base en los estándares internacionales existentes, desarrollar guías para la conformación de marcos legales e institucionales en la región para el combate al terrorismo y el lavado de dinero.
Grupo de Trabajo 6: Sistemas de alertas tempranas	Identificar las mejores prácticas existentes en los sistemas de alertas tempranas para hacer del trabajo de supervisión bancaria en las Américas uno efectivo.

Elaboración propia con información de: (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) s.f.)

En el caso concreto de México, su carácter de eje regional para la difusión de la visión de las redes transgubernamentales bancarias, lo llevó a ser un país con una dinámica creciente e ininterrumpida de internalización y cumplimiento con el paradigma regulatorio desarrollando en los espacios internacionales, aunque como se argumentó en la sección pasada, no fue hasta después de la crisis financiera de 1995, cuando la adhesión formal a las reglas de Basilea comenzó a darse.

Adicionalmente, México es un país que no es ajeno al fenómeno de las “puertas circulatorias”. Como se mencionó en el capítulo, un mecanismo de sincronización de

valores e ideas entre las finanzas y las redes transgubernamentales que las regulan se da partir del traslape y circulación de élites entre las esferas públicas y privadas.

Como lo muestran las siguientes tablas, la sincronización hegemónica de la perspectiva neoliberal hacia los países en desarrollo, no solamente se dio a través de las asociaciones bancarias regionales arriba mencionadas, sino a través del tránsito de la élite regulatoria mexicana (pertenecientes al Banco de México, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en posiciones de algunos de los principales bancos internacionales y de organismos internacionales.

Tabla 5.9 Trayectoria en el sector financiero público-privado de los gobernadores del Banco de México 1994-2015			
Banco de México	Trayectoria en Organismos internacionales antes de ocupar posición nacional.	Trayectoria en Organismos internacionales durante y después de su posición nacional.	Trayectoria en instituciones financieras privadas antes y después de su posición nacional.
Agustín Carstens Carstens Gobernador del Banco de México 2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> • 1999-2000. Director Ejecutivo para América Latina en el FMI. • 2003-2006 Subdirector gerente en el FMI • 2007-2009 Presidente del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial (en calidad de Secretario de Hacienda de México) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-Presente. Miembro del Grupo Director del Consejo de Estabilidad Financiera. • 2011-Presente. Integrante del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales. • 2013-Marzo 2015 Presidió el Comité Permanente de Evaluación de Vulnerabilidades del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). • 2013-Presente. Preside el Comité Económico Consultivo y la Reunión de la Economía Mundial del CEF • Febrero 2015-Presente. Presidente del Comité 	Ninguna

		<p>Monetario y Financiero Internacional del FMI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2017 Director del Banco Internacional de Pagos 	
<p>Guillermo Ortiz Martínez Gobernador del Banco de México 1998-2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1984- 1988 Director Ejecutivo para América Latina en el FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 Presidente de la Junta del Banco Internacional de Pagos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001- Presente Miembro del Grupo de los 30. • 2009-2014 Presidente de la Junta del banco BANORTE.
<p>Miguel Mancera Aguayo Gobernador del Banco de México 1994-1997</p>	Ninguna	Ninguna	Ninguna

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.10 Trayectoria en el sector financiero público-privado de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público 1994-2015			
	Trayectoria en Organismos internacionales antes de ocupar posición nacional.	Trayectoria en Organismos financieros internacionales durante y después de su posición nacional.	Trayectoria en instituciones financieras privadas antes y después de su posición nacional.
Luis Videgaray Caso 2012- Presente	Ninguna	Ninguna	Ninguna
José Antonio Meade Kuribreña 2011-2012	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Ernesto Cordero Arroyo, Secretario 2009- 2011	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> • Co-Presidente del Grupo de Trabajo del G-20 para la revisión del Sistema Monetario Internacional. • Presidente de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de 	Ninguna

		Desarrollo	
Agustín Carstens Carstens, Secretario 2006-2009	<ul style="list-style-type: none"> • 1999-2000. Director Ejecutivo para América Latina en el FMI. • 2003-2006 Subdirector gerente en el FMI • 2007-2009 Presidente del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial (en calidad de Secretario de Hacienda de México) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-Presente. Miembro del Grupo Director del Consejo de Estabilidad Financiera. • 2011-Presente. Integrante del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales. • 2013-Marzo 2015 Presidió el Comité Permanente de Evaluación de Vulnerabilidades del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). • 2013-Presente Preside el Comité Económico Consultivo y la Reunión de la Economía Mundial del CEF • Febrero 2015-Presente. Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI. 	Ninguna
Francisco Gil Díaz Secretario, 2000-2006	Ninguna	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero independiente para el banco BANCOMER. • Miembro del Consejo del banco BANAMEX • Consejero independiente para el banco HSBC
José ángel Gurriá, Secretario 1998-2000	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> • 2006- Presente Secretario General de la OCDE • Miembro del Consejo de 	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro del Consejo de Asesores del Banco Santander España.

		Asesores del Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento del sector privado en América Latina.	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro del Consejo Directivo del Fondo de Inversión Suala, España.
Guillermo Ortiz, Secretario 1994-1998.	<ul style="list-style-type: none"> • 1984- 1988 Director Ejecutivo para América Latina en el FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 Presidente de la Junta del Banco Internacional de Pagos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001-Presente Miembro del Grupo de los 30. • 2009-2014 • Presidente de la Junta del banco BANORTE.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los presidentes del Banco de México se puede observar que los últimos dos que aparecen en la tabla, han tenido una trayectoria importante en organismos financieros internacionales tanto antes como después de ocupar su cargo a nivel nacional.

En cuanto a los secretarios de la SHCP, los últimos tres secretarios que aparecen en la tabla, han tenido una trayectoria que se limita a estructuras de gobierno nacionales. Los anteriores cuentan con una trayectoria en organismos internacionales financieros y en el sector financiero privado. En referencia a los directores de la CNBV se puede decir que su trayectoria ha sido en estructuras de gobierno nacional. Ninguno de los tres que se encuentran en la tabla, tuvo algún cargo importante en algún organismo internacional financiero, antes de ocupar el puesto. Es importante señalar que los dos ex directores más recientes, una vez dejado el cargo, pasaron a laborar en la industria bancaria privada.

Tabla 5.11 Trayectoria en el sector financiero público-privado de los directores de la CNBV 2000-2015			
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Trayectoria en Organismos internacionales antes de ocupar posición nacional.	Trayectoria en Organismos financieros internacionales durante y después de su posición nacional.	Trayectoria en instituciones financieras privadas antes y después de su posición nacional.
Jaime González Agudé 2012-Presente	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Guillermo Babatz Torres 2007-2012	Ninguna	Ninguna	- 2015 Miembro de la Junta directiva del banco Scotiabank.
Jonathan Davis Arzac 2000-2006	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> - Miembro del Comité Técnico de la OICV - Miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas. - 2007 Director Ejecutivo para México y Rep. Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1990-1992 Director de Calificadora de Valores S.A. de C.V. - 1992-1993 Director de Fondos de Inversión de Casa de Bolsa Bursamex. - 1993-1994 Director corporativo del Banco del Sureste. - 2008 Vicepresidente de Planeación Estratégica para el banco ING.

Fuente: Elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, el paulatino cumplimiento de la economía mexicana con las reglas financieras internacionales, estuvo también impulsada desde organismos internacionales de monitoreo. A través del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) y del *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC), tanto el FMI como el Banco Mundial, a partir del 2001 comenzaron a delinear los avances y adecuaciones institucionales que las autoridades regulatorias debían de cumplir, y a monitorear de manera periódica, los avances que México iba mostrando con respecto a los estipulado por sus estándares.

El reporte de evaluación sobre México, aún activo, lleva el nombre de *Mexico: Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles*. Dicho reporte muestra que, paulatinamente, México ha ido implementando las metas de política pública que las autoridades de los organismos internacionales han establecido. Con base en una revisión sobre las diversas evaluaciones realizadas por el *staff team* encargado de monitorear a

México, la siguiente tabla sintetiza el proceso de monitoreo de la implementación y cumplimiento de México con los principales estándares bancarios emanados del Comité.

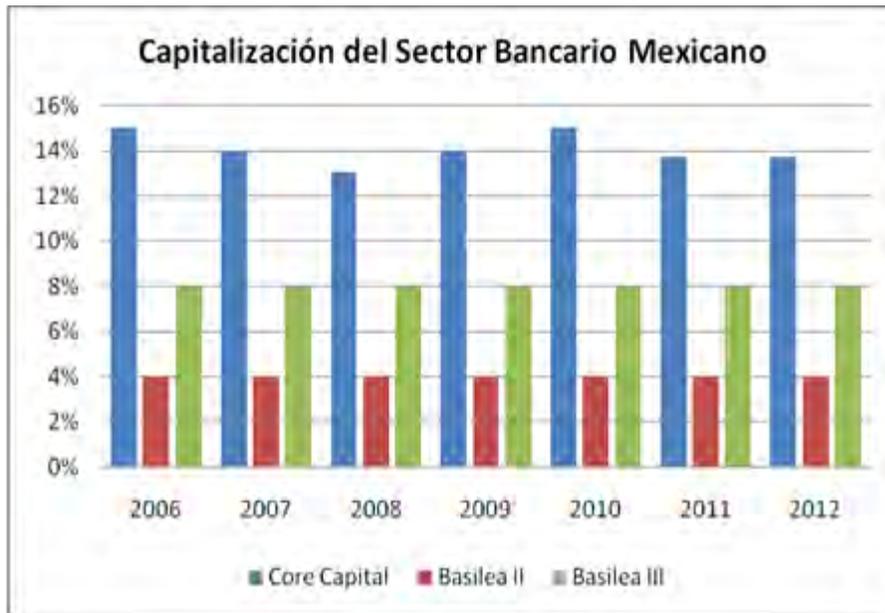
Como se puede apreciar, la obediencia de México con respecto a dicho mecanismo de presión fue tal, que en pocos años México alcanzó un nivel de cumplimiento con casi la mayoría de los estándares de supervisión estipulados tanto en Basilea I y II. Al respecto, el contenido de las evaluaciones realizadas por el FMI cubre un número amplio de dimensiones que van desde la adopción de regulaciones prudenciales de conservación de capital, hasta exámenes sobre la adecuación institucional de las entidades supervisoras bancarias mexicanas con respecto a lo recomendado por el Comité de Basilea. En lo específico, la mayoría de las revisiones estuvieron dirigidas a fortalecer la independencia y las capacidades de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Fondo Monetario Internacional 2002-2012).

En este aspecto, como lo muestra la tabla del ROSC, México ha sido un país que ha transparentado hacia los organismos internacionales su grado de avance en cuanto a la construcción de capacidades instituciones de regulación bancaria lo que muestra la fortaleza de la aceptación del paradigma técnico generado desde Basilea. Como se muestra en la siguiente gráfica, desde el año 2006, el sistema bancario mexicano en su conjunto, cumple con los niveles de conservación de capital establecido en el acuerdo de Basilea II e inclusive con los niveles estipulados posteriormente en el acuerdo de Basilea III. No ocurre lo mismo con los bancos que operan en otras jurisdicciones nacionales.

Cuadro No. 4 Monitoreo sobre la adopción de México de las regulaciones del Comité de Basilea				
2001-2012.[1]				
	2001	2006	2007	2012
Proceso de cumplimiento de requerimientos de capital.	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque el marco regulatorio ha sido modificado, la implementación de Basilea I, es todavía insuficiente. Para finales del año 2002, se debe llegar a una definición de capital cercana a los estándares internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV ha establecido requerimientos mínimos de capital acordes con Basilea I y se encuentra en posición de cumplir con estándares de Basilea II. 	<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV ha establecido requerimientos mínimos de capital acordes con Basilea I y se encuentra en posición de cumplir con estándares de Basilea II. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar regulaciones sobre riesgo de liquidez.
				<ul style="list-style-type: none"> • Lograr implementación completa de supervisión de riesgo operacional.
Ejemplos de recomendaciones sobre el marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación ineficiente de facultades entre entidades reguladoras. • La CNBV requiere de mayor independencia para tener mayor credibilidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV debe ser una agencia de supervisión autónoma con control efectivo sobre la expedición y cancelación de licencias de operación para las instituciones financieras. 	<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV debe ser una agencia autónoma en control de su propio presupuesto, con el objetivo de mejorar sus sistemas y procedimientos de supervisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer mayor autonomía de toma de decisión a la CNBV.
		<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV debe de tener facultades para regular a las instituciones financieras no bancarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • La CNBV debe tener poder completo de decidir la revocación de licencia de un banco. 	
			<ul style="list-style-type: none"> • La formulación de legislación debe continuar para que la CNBV pueda regular a instituciones financieras no bancarias. 	

Fuente: (Fondo Monetario Internacional 2002-2012)

Gráfica 5.1: Comparativa entre estándares de los acuerdos de Basilea y la capitalización del sector bancario mexicano 2006-2012



Fuente: (Skelton 2012)

Por ejemplo, para junio de 2011, los 27 bancos europeos más grandes hubieran enfrentado un déficit de capital equivalente a 242 billones de euros, si la normatividad de Basilea III hubiera operado sobre ellos. Por otro lado, la FED estadounidense reportó que para el año de 2012, los 12 bancos estadounidenses más importantes tenían un déficit de 50 billones de dólares con respecto a los requerimientos de conservación de capital contenidos en el acuerdo internacional (Skelton 2012).

Como se ha mencionado con anterioridad, las autoridades regulatorias mexicanas en el año 2009, ingresan como miembros formales de los principales centros de gobernanza financiera global. En este sentido, la postura mexicana de alineamiento hacia el paradigma de gobernanza que se había estado desarrollando desde décadas atrás, no cambió como algunas posturas lo sugirieron, sino que se consolidó.

A pesar de que, en las deliberaciones del Comité de Basilea a partir del 2009, algunas autoridades de economías en desarrollo, enfatizaron que algunas propuestas no se

ajustaban a sus contextos económicos, la evidencia con la que se cuenta, sugiere que en el caso de las autoridades mexicanas, convinieron que adherirse al paradigma regulatorio de Basilea y cumplir con sus estipulaciones en el menor tiempo posible, era lo más conveniente para el sector bancario y para la economía mexicana en su conjunto. En otras palabras, el Comité de Basilea y los mecanismos regionales antes abordados, fueron sincronizadores efectivos para el consenso ideológico.

Una evidencia de lo anterior, tiene que ver con los comentarios que las autoridades nacionales realizan durante las deliberaciones entre pares que se llevan a cabo en Basilea en relación a las propuestas de regulaciones. Aunque la información disponible por parte del Comité de Basilea no permite conocer el contenido de los comentarios de las autoridades nacionales, la siguiente tabla muestra que en los procesos de consulta del año 2010 y del 2012, las autoridades y/o las entidades financieras mexicanas, no realizaron ningún comentario a diferencia de otras autoridades de economías semi-periféricas.

Lo anterior, nos lleva a inferir que las autoridades regulatorias mexicanas no generaron una visión propia que tomara en cuenta las condiciones y necesidades de la economía mexicana, sino que más bien su postura fue la de consentir con los fundamentos del paradigma neoliberal de gobernanza financiera y con sus reglas procedimentales ahí acordadas, prácticamente sin respingo alguno.

Tabla 5.12 Comparativa del número de comentarios totales de países seleccionados en las deliberaciones del Comité de Basilea: 2010 y 2012.*		
	2010	2012
Argentina	2	1
China	2	1
Corea del Sur	3	1
México	0	0
República Checa	1	1
Polonia	1	0

Fuente: (Walter 2015, 12 y 13) *El número de comentarios pudieron haber sido realizados por autoridades regulatorias, por instituciones financieras privadas o públicas, por universidades o investigadores individuales. Para ver los datos por categoría, referirse a la fuente.

El grado de consenso que las autoridades mexicanas han realizado con el modelo de gobernanza bancaria global ha sido tal, que es de los pocos países en los que las estipulaciones contenidas en el acuerdo de Basilea III han sido codificadas en forma de ley general, específicamente en los cambios realizados a la ley de Instituciones de Crédito de la República Mexicana del 2014.

Al respecto de lo anterior, durante los últimos meses del año 2012, en diversos foros nacionales e internacionales, el secretario de hacienda mexicano, Luis Videgaray, anunció que a partir del mes de enero de 2014, el sistema bancario mexicano comenzaría a adoptar las normas estipuladas en el Acuerdo internacional de Basilea III.

En términos generales, las autoridades regulatorias del sector bancario mexicano establecieron los siguientes beneficios de cumplir con las reglas bancarias internacionales:

- a) En primer lugar, los niveles de capitalización actuales del sistema bancario permitirán a la banca mexicana adherirse a los niveles de adecuación de capital prácticamente sin efectos negativos.
- b) El segundo es tener un marco regulatorio más sólido que prevenga periodos de inestabilidad como la experimentada en la crisis del 2008.
- c) El tercero es elevar el reconocimiento internacional sobre la fortaleza del sistema bancario mexicano.
- d) El cuarto punto es que, ante un eventual escenario de inestabilidad en los bancos, sean sus dueños los que aporten los recursos para su propio rescate y no los contribuyentes y usuarios (Imagen digital 2012).

En el discurso sobre la promulgación de la reforma financiera en enero del 2014, el Secretario Videgaray estableció que:

de conformidad con lo dispuesto en el consenso de Basilea III, se elevan a rango de ley las normas para la conformación y calidad del capital actualmente contenidas en regulaciones administrativas. México es, por ende, uno de los primeros países en

adoptar a nivel de ley el consenso de Basilea III (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2014).

En este aspecto, lejos de que la inserción de México haya alterado el paradigma de gobernanza financiera/bancaria, su puntual cumplimiento con las reglas, ha contribuido a consolidar dicho esquema. Como se ha mencionado, el Comité de Basilea es un organismo que genera presiones de cumplimiento a través del monitoreo entre pares. A partir de ello, como lo muestran las tablas siguientes, las autoridades regulatorias mexicanas pueden claramente manifestar que México ha cumplido de forma eficiente con las normas y expectativas de sus pares, fortaleciendo con ello las presiones hacia aquellas jurisdicciones que aún no lo hacen.

Por un lado, del 2013 al 2015 el índice de capitalización del sector bancario mexicano ha superado las estipulaciones de capitalización de Basilea III (cuyo índice es de 10.5%). Por el otro, las autoridades mexicanas han sido eficaces en incrustar a los bancos globales de importancia sistémica que operan en su sistema, a las últimas estipulaciones de Basilea. Inclusive ello produjo que en el año 2015, de forma unánime el Comité de Basilea otorgara a México la calificación de cumplidor (*compliance*).

Tabla 5.13 Índice de Capitalización del sector bancario mexicano 2011-2015		
2013	2014	2015
15.65	15.44	15.58

Fuente: (Banco de México 2014) y (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015)

Tabla 5.14 Índice de capitalización de los principales bancos del sistema bancario mexicano			
Banco	2013	2014	2015
Santander	15.9	16.16	15.99
Bancomer	15.9	15.3	15.17
Banorte	15.12	14.37	15.05
HSBC	14.81	14.39	13.12
Banamex	13.8	15.5	15.35
Requerimiento mínimo Basilea III	10.5	10.5	10.5

Fuente: (Banco de México 2016)

No obstante, como en diversos espacios de esta tesis se ha sugerido, el paradigma generado en los espacios tecnocráticos de gobernanza cuenta con serias limitaciones, puesto que delimita los términos de lo apropiado a cuestiones técnicas, dejando de lado problemas más serios del orden existente. Asimismo, en líneas anteriores nos hemos referido a las implicaciones negativas que económicamente pueden conllevar las estipulaciones específicas de Basilea sobre todo para economías en desarrollo o con bajos niveles de crecimiento económico.

El hecho de que la comunidad de expertos del Comité de Basilea validados socialmente a nivel global, omita los problemas de las finanzas internacionales, no solamente margina visiones alternativas sino que, políticamente, termina por validar el orden imperante al poner en práctica propuestas reduccionistas que sólo hacen que el propio orden funcione más eficientemente y blindándolo de posiciones de escrutinio críticas.

En este sentido, en la última parte del presente capítulo se tratará de evidenciar la contradicción que resulta del cumplimiento con el régimen de reglas bancarias, como principal respuesta regulatoria de la post crisis, y los efectos adversos (omitidos por la visión hegemónica) que el sector bancario, en una lógica financiarizada, puede provocar al desarrollo económico de un país en específico.

5.5 México como país ‘cumplidor’ de los acuerdos de Basilea: Un vistazo a las contradicciones y limitaciones del paradigma regulatorio neoliberal

Como en el capítulo 2 se abordó, la financiarización es un fenómeno estructural de la economía global cuyos rasgos más evidentes se encuentran en las economías desarrolladas que se encuentran en un periodo económico post-fordista. Sin embargo, como en próximas líneas se demuestra, los países semi-periféricos no están exentos de la subordinación a la lógica financiarizada. Diversos autores argumentan que, también, a partir de formas de fordismo periférico, se pueden desarrollar formas de financiarización

específicas, diferentes de las experimentadas en las economías desarrolladas y moldeadas por las condiciones locales de sus economías (Mateo 2015).

En este sentido, no es el objetivo de ésta última sección hacer un estudio detallado acerca de la evolución del régimen de acumulación de capital en favor del sector financiero mexicano, sino más bien revelar que a pesar de que la economía mexicana se ha ajustado puntualmente al consenso de Basilea, la actuación del sector bancario mexicano y su impacto en la economía mexicana, reflejan diversas dinámicas empíricas asociadas a la financiarización, lo cual nos permite resaltar las limitantes y miopías del paradigma de gobernanza dominante de las que hemos hablado a lo largo del documento.

México es un país que ha desarrollado un esquema institucional para la expansión del sector financiero nacional. Como se mencionó con anterioridad, la década de 1990 fue una década en la que el país transformó su estructura institucional y su paradigma de políticas para ajustarla al Consenso de Washington. En esta línea, diversos sectores económicos, incluido el bancario, se privatizaron, la balanza de capital se liberalizó, el régimen del tipo de cambio se flexibilizó, la política monetaria se hizo autónoma y se comenzó a construir una infraestructura institucional para la regulación bancaria.

Con respecto a la composición y características del sector bancario mexicano, hay que recordar que es un sector dominado básicamente por grandes bancos extranjeros, provenientes muchos de ellos de las economías desarrolladas, y siendo ellos mismos agentes productores y reproductores de la financiarización a nivel global. Como se vio con anterioridad, a partir de la crisis de 1995, el sector bancario mexicano sufrió una extranjerización drástica que ha continuado a través del tiempo.

Si para 2001 el total de activos en manos de extranjeros en el sistema financiero mexicano era de un 66%, para el año 2014 el porcentaje se elevó a un 70%. Sólo un 25% de activos es controlado por entidades nacionales (Banco de México 2014, 57). Asimismo, del total del mercado bancario en México, una buena parte está dominada por instituciones financieras catalogadas por el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board)

como instituciones de riesgo sistémico global. Como el siguiente cuadro lo muestra, de las nueve instituciones ‘demasiado grandes para quebrar’ que operan en México, cuatro de ellas controlan más del 50% del mercado bancario mexicano.

Tabla 5.15 Presencia de los BGIS en el Sistema Financiero Mexicano	
Banco	Participación en el mercado (2014)
Banco Santander S.A.	13.5%
BBVA Bancomer	17.4%
Banco Nacional de México (Citigroup)	11.8%
HSBC	8%
Barclays	ND
JP Morgan	ND
Mitsubishi UFJ	ND
UBS Bank	ND

Se debe señalar también que el sistema bancario mexicano refleja una alta concentración en pocas instituciones financieras, la mayoría de ellas extranjeras. Por ejemplo al cierre del año 2013, los 7 bancos principales del sistema³², concentraron 78.8% de los activos totales. Esas mismas siete instituciones, participaron con el 84.1% de la cartera total del crédito, 83% de la captación total de ahorro, 78% de la inversión en valores y 89.4% de las utilidades totales del sistema (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013). En pocas palabras, el sistema financiero mexicano, tiene una estructura cuasi-oligopólica.

Asimismo, a diferencia de otros países donde la banca comercial tradicional ha sido desplazada como actividad predominante por otro tipo de actividades financieras como el mercado de derivados, en la economía mexicana todavía vemos que el grueso de la actividad de negocios del sector financiero pertenece a la banca comercial. En el siguiente cuadro se muestra que para el año 2014, la banca comercial tiene casi la mitad de

³² BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Banorte, HSBC, Inbursa, Scotiabank, de los cuales sólo el cuarto y el sexto están controlados mayoritariamente por capital mexicano.

participaciones de los activos totales del sistema financiero mexicano, seguida de los fondos de pensión.

Tabla 5.16 Número de instituciones y participación de mercado por tipo de intermediario en el sistema financiero mexicano		
Subsector	Número de entidades	Participación de los activos totales (%)
Banca comercial	47	48.6
Fondos de Pensión	77	16.5
Fondos de Inversión	605	12.6
Instituciones de fomento	10	9.9
Seguros	103	6.7

Fuente: (Banco de México 2014, 56)

Como es evidente, la economía mexicana ha sido un contexto favorable para la expansión y crecimiento del sector financiero extranjerizado. De acuerdo a datos del INEGI, los servicios financieros en su conjunto han crecido a un ritmo mayor que la economía mexicana en su conjunto. Como lo muestra el siguiente cuadro, de 1993 al año 2011, la tasa de crecimiento promedio del PIB ha sido del 2.3% anual, mientras que el producto del sector financiero ha crecido a un ritmo de 3.8%.

Si la misma comparación se hace del año 2000 al 2011, el crecimiento del sector financiero y de la banca en lo particular, ha sido cuatro veces mayor que el nivel de crecimiento de la economía nacional. (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015, 14).

De acuerdo al Banco de México, para años posteriores, el ritmo de crecimiento del sector en su conjunto ha seguido aumentando. Para el año 2014, de acuerdo a los datos del organismo descentralizado, la tasa de crecimiento anual de los activos de la banca comercial fue de 7.4% y del sector financiero en su conjunto fue de 6.1% con respecto al 2013, saldo que en términos totales ascendió a 14.3 billones de pesos equivalente al 85.3%

del PIB³³. Esto deja ver que, como el argumento de la financiarización presupone, los países semi-periféricos a pesar de la fase de desarrollo en la que se encuentran, experimentan también una expansión intensa del sector financiero (ver tabla siguiente).

Tabla 5.17 Comparativo de crecimiento anual promedio del PIB y del sector financiero mexicano, 1993-2011		
	1993-2011	2000-2011
PIB economía mexicana	2.3%	1.6%
Producto del sector financiero	3.8%	7%
Producto de la banca	3.3%	7.1%
Producto del subsector seguros	6.7%	6.4%

Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013)

Como se abordó en el capítulo dos, uno de los principales reflejos de la financiarización es el crecimiento excesivo del sector financiero y la transformación de su función tradicional, en detrimento del financiamiento a las actividades productivas y el subsecuente crecimiento económico. A pesar de que el sector financiero y bancario en particular en México, ha registrado niveles de crecimiento sostenidos, no así el nivel de crédito interno de la banca al sector privado productivo.

Del año 2000 al 2014, el crédito bancario como proporción del PIB se ha mantenido bajo, aunque con algunas variaciones. Del 2000 al 2005, la tasa real de crecimiento del crédito fue menor a cero, y alcanzó un máximo de casi 30% en 2007, justo antes de la crisis financiera global. A partir de lo anterior, como lo argumenta un documento del CEMLA, no se puede hablar de una expansión sostenida del crédito bancario, sólo de variaciones en su tasa de crecimiento (Warman 2015, 8).

Es decir, así como en otros contextos nacionales altamente financiarizados, en México se tiene un sistema bancario boyante pero que inyecta recursos financieros productivos de forma precaria. Como lo muestra la siguiente tabla, en términos regionales

³³ En Estados Unidos esa proporción es de 172%. Ver: (Banco de México 2014, 55).

(y proporcionalmente hablando), México es de las economías con los niveles más bajos de crédito interno como proporción del PIB, sólo superando en el año 2013 a Argentina. Cuando se le compara con economías desarrolladas como la japonesa, el déficit de desempeño de financiamiento a la actividad productiva, que el sector bancario mexicano tiene, es aún más evidente.

Tabla 5.18 Crédito interno al sector privado como proporción del PIB (2013), en países seleccionados de América Latina	
Argentina	14.6
Bolivia	44.2
Brasil	68.5
Chile	100.5
Colombia	48.8
Guatemala	31.7
Honduras	31.8
México	27.5
Perú	28.2

Fuente: (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015)

Tabla 5.19 Crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB					
	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	32	58.1	63.9	66	69
México	16	25.5	26.7	30.6	31.4
Japón	220	175.3	178.4	188.3	187.6

Fuente: (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015)

En sintonía con lo anterior, de acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en el año 2012, el sector empresarial de México encuentra sus principales canales de financiamiento en actores distintos a la banca.

Como lo muestra la siguiente tabla, los proveedores se constituyeron como la principal fuente de financiamiento para el 83.2% de las empresas que fueron encuestadas para el estudio, ocupando la banca comercial, el segundo lugar como fuente de

financiamiento empresarial, con un lejano 36.2% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013).

Proveedores	83.2
Banca Comercial	36.2
Empresas del Corporativo/Oficinas matriz	27.3
Banca en el extranjero	6.5
Banca de Desarrollo	4.8
Emisión de deuda	2.3

Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013).

De acuerdo a lo anterior, para el caso de México, las críticas hacia las reglas de Basilea con respecto a los efectos restrictivos en el flujo de crédito que pueden generar en economías en desarrollo, parecen cumplirse. Como se ha señalado, México ha sido un país que ha cumplido de manera ininterrumpida con los niveles de conservación de capital estipulados por Basilea desde por lo menos el año 2006³⁴, y sin embargo es un país en el que el sector bancario desempeña, de forma muy precaria, el papel de movilizar recursos escasos para el fomento de la producción y el crecimiento económico.

En este sentido, las reglas de Basilea, además de limitar ideológicamente el enfoque de la regulación bancaria a nivel global, también parecen tener un impacto directo en el propio fortalecimiento de la lógica financiarizada. Esto a través de encarecer el crédito y provocando con ello, la agudización de la extracción de rentas en detrimento del financiamiento a las actividades productivas (rentismo).

En este aspecto, la banca comercial en México ha encontrado su fuente de expansión y crecimiento básicamente en dirigir el grueso del crédito hacia el financiamiento al consumo (uso de tarjetas de crédito entre otros medios). En la siguiente

³⁴ Algunos estudios muestran que el cumplimiento con niveles de conservación de capital aunque es generalizado, hay algunos bancos que han fallado en cumplir con ello. Ver por ejemplo (Banco de México 2014).

tabla se puede apreciar que en un rango de dos décadas, es claro que la estrategia de negocio y expansión de la banca mexicana, ha sido la de privilegiar el crédito al consumo.

Por ejemplo, mientras al cierre de 1994, el crédito orientado al sector consumo representó el 7.6% del crédito total proveído, mientras que el crédito industrial y de servicios representaron 25.8% y 34.6% respectivamente. Para el cierre del año 2013, el crédito al sector servicios e industrial se redujo considerablemente, mientras que el crédito al consumo aumento a un 22.3% del total del crédito creado. Es decir, una ampliación de más del 300% con respecto a años anteriores. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013)

Tabla 5.21 Distribución del crédito otorgado por banca comercial: comparativa de años					
	Sector Público	Consumo	Industrial	Agropecuario	Servicios
1994	3.3%	7.6%	25.8%	6.4%	34.6%
2013	13.6%	22.3%	19.6%	1.77%	21.3%

Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013)

En este aspecto, se puede ver claramente que, durante las últimas décadas, la estructura de acumulación de capital del sector bancario mexicano se ha alejado del financiamiento hacia el sector privado productivo y se ha concentrado en el crédito al consumo.

Precisamente el crédito al consumo en México, se ha convertido en pieza fundamental de una estructura financiarizada de *rentismo*, en el que la banca logra extraer rentas de los consumidores mexicanos a través de una estructura de altas tasas de interés y de diferenciales grandes con respecto a las tasas de rendimiento de los instrumentos de ahorro e inversión.

En esta tónica, y de acuerdo con información disponible, puede afirmarse que México es una de las economías en desarrollo en donde el *rentismo* es más agudo. Como ejemplo de ello, mientras que en los últimos años el interés anual total de los créditos hipotecarios ha sido en promedio 15% y el de las tarjetas de crédito el 30%, el rendimiento que reciben los ahorradores en instrumentos de captación, se ha ubicado entre el 4 o 4.5 por ciento en promedio (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013).

Tabla 5.22 Evolución de tasas de interés bancarias en México

	Tasas de interés real para créditos comerciales	Tasa de interés promedio tarjetas de crédito
2007	10	24.5
2008	11.5	33.6
2013	8.8	24.2

Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2013)

De hecho, de acuerdo a información de la CNBV, los ingresos por cobro de intereses para el sector bancario mexicano, en el segmento de crédito al consumo, ha crecido de forma estrepitosa. Mientras que en el año 2000, el crédito al consumo sólo representó el 5.4% de los ingresos por intereses para la totalidad del sector, a partir del 2008, ha representado entre el 40 y el 50% de los ingresos totales (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015, 31).

Asimismo, la rentabilidad de la expansión del crédito al consumo también se ha visto reflejado en el aumento del indicador ROE (rendimiento sobre el capital). Mientras que al cierre del año 2001, el indicador se ubicó en 7%, para noviembre de 2006 tocó puntos máximos hasta colocarse en 24.3%. De 2008 a 2014, su nivel se ha estabilizado entre 12 y 13% (Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico 2015, 32).

Asimismo, es importante mencionar que la estructura de rentismo bancario se alimenta también de una estructura de comisiones bancarias que bien podría adjetivarse como depredadora. De acuerdo a un estudio del Foro Económico Mundial, los costos administrativos de los bancos mexicanos ocuparon el segundo lugar de una muestra de 60 países. En la siguiente tabla se puede apreciar que en México, el costo administrativo como porcentaje de los activos en el año 2009, duplica el registrado en otros países de renta media y baja como Colombia, Chile o Brasil (Foro Económico Mundial 2011).

Tabla 5.23 Comparativo del costo administrativo como porcentaje de los activos para países seleccionados (2009)	
Brasil	11.6
Chile	2.82
Colombia	5.4
Estados Unidos	3.2
Hungría	25.94
México	20.89

Fuente: (Foro Económico Mundial 2011).

De acuerdo a información de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para el año 2016 la banca mexicana tenía registradas un total de 4916 comisiones diversas, repartidas en 1187 productos financieros. Entre dichas comisiones se encuentran anualidades de tarjetas de crédito, cobro por disposición de efectivo, requerimientos de saldo promedio, contratación de créditos hipotecarios, avalúos bancarios entre otros. Para el mismo año, lo anterior le representó al sector ingresos por 143,515 millones de pesos, lo cual de acuerdo a la institución quiere decir que el ingreso promedio por comisión fue de 29 millones de pesos (Juárez 2017).

A partir de lo anterior, no es de extrañar que dicha estructura de extracción de rentas de la que disfrutaban los bancos en México, ha hecho que dicho país sea un territorio nacional clave para las estrategias de negocio globales de los grandes bancos.

Hace algunos años, Alicia Girón ya indicaba que a pesar que la crisis global de 2008, no se manifestó en forma de extrema inestabilidad en el sector bancario mexicano, si se reflejó de forma discreta, a través de una transferencia de recursos que los grandes bancos que operan en México, transfirieron hacia las matrices en Estados Unidos. Esto con el objeto de compensar el nivel de pérdidas que el sector financiero estadounidense experimentó en la crisis del 2008, pero provocando al mismo tiempo una contracción importante del crédito en la economía Mexicana (Girón y Alma 2013).

En este sentido, es importante establecer la pregunta, a explorarse en próximas investigaciones, sobre el papel que el sector bancario mexicano juega en las estrategias corporativas de expansión global y de consolidación del orden financiarizado en la era de la post crisis del 2008.

Por lo pronto, es posible sugerir que el sector bancario mexicano ha ido incrementando su importancia en la estructura global de acumulación de capital de los bancos más importantes en el mundo, a través de las estrategias de extracción de rentas antes mencionadas. Por ejemplo, para el año 2014, la filial mexicana de BBVA aportó el 45% de las ganancias netas globales del corporativo, estimadas en dos mil seiscientos millones de euros. Y para otros corporativos globales, aunque en menor medida, las filiales mexicanas son piezas importantes.

Tabla 5.24 Proporción de aportaciones de filiales mexicanas a las ganancias netas de bancos globales 2014. (Bancos seleccionados)		
Banco	Ganancias netas globales 2014 (millones de pesos)	% de ganancias netas globales aportadas por la filial mexicana
BBVA	42,000	45
Citigroup	110,000	12
Santander	93,000	8
HSBC	205,000	1

Fuente: (Edgar 2015)

En conclusión, México cuenta con un sector bancario dominado por bancos extranjeros, la mayoría de ellos catalogados como de riesgo sistémico global y como ‘demasiado grandes para fallar’. Como anteriormente se indicó, se encuentran en una estructura que les ha permitido expandir claramente sus procesos de acumulación de capital, al mismo tiempo que es un sector que ha venido precarizando su función social de promover la actividad productiva y el crecimiento económico.

Se presentó evidencia que sugiere que el sector bancario mexicano es uno que ha sustentado su crecimiento y expansión, no en lógicas de productividad y eficiencia, sino a través de formas de extracción de renta, principalmente hacia el crédito al consumo y

costos administrativos. A pesar de las contradicciones antes planteadas, la respuesta regulatoria de las autoridades mexicanas, desde hace décadas, se ha enmarcado en el consenso hegemónico dominante.

En dicho consenso, lo único que se privilegia es el establecimiento de reglas flexibles de conservación de capital, que, aunque hacen más estable al sector bancario, dejan de lado la discusión acerca del papel que el sector bancario debe jugar en el desarrollo productivo de la economía nacional. A juzgar por la información antes presentada, se afirma que, en los hechos, el Estado mexicano permite y promueve la financiarización de su economía y la extracción de rentas a la población en favor de la banca global, a pesar de que a nivel global, México es visto como un país cumplidor con las mejores prácticas regulatorias creadas por una comunidad con un nivel de *expertise* globalmente reconocido.

Esta comunidad que encuentra su pivote en el Comité de Basilea, ha establecido después de la ocurrencia de crisis financieras internacionales, una serie de pautas a seguir las cuales han sido aceptadas políticamente hablando a nivel global. A pesar del nivel de consenso que las reglas bancarias globales han logrado generar, como se ha argumentado anteriormente, dichas reglas son marcadamente insuficientes y limitadas para abordar de manera profunda los problemas que representa un sector financiero global privilegiado y fuera de control. De este modo, el caso de México demuestra como el discurso técnico financiero convertido en reglas, determinó formas insuficientes de intervención en la economía financiera.

Dicha hegemonía ideológica, que a través de la ‘invicibilización’ de efectos negativos, hace políticamente viable la discrepancia entre la realidad de una economía mexicana precarizada por una financiarización de tipo rentista, y el discurso triunfalista de que México es un país que se encuentra en la vanguardia de la regulación bancaria; se evidenció claramente en la declaración de Jaime González Aguadé (director de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), cuando en la Convención de la Asociación de Bancos de

México del año 2015, ante el otorgamiento de país ‘cumplidor’ que el Comité de Basilea le otorgó a México, declaró que:

La obtención de este reconocimiento brinda mayor certeza a los inversionistas y al público usuario de servicios bancarios en México, porque el marco regulatorio con el que hoy contamos cumple con las más altos estándares internacionales, y porque la calificación obtenida tiene el aval de un grupo de expertos de 28 países miembros que integran el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (Aguadé 2015).

Conclusiones Generales

En este último segmento se puntualizan algunos de los principales hallazgos, argumentos y contribuciones de la investigación.

En primer lugar, es importante señalar que en el marco teórico propuesto en el capítulo uno, se privilegió el análisis sobre la construcción de un orden hegemónico global dominado por los intereses financieros. En este aspecto, se resaltó la importancia del discurso y la ideología como elementos de dominación que a través de la generación del consenso, logran la estabilidad política y la reproducción de un orden que privilegia los intereses financieros a nivel global.

En esta línea de pensamiento, se resaltó que las teorías de regulación bancaria, fungen como el discurso científico a través del cual una constelación de actores financieros que incluyen a actores públicos y privados, construyen el orden hegemónico. En el marco analítico propuesto, se arguyó que, aunque de apariencia técnica y apolítica, la actividad de las redes transgubernamentales financieras y de los organismos internacionales productores de estándares, se debe de entender como actores que disfrutan de una posición de poder privilegiada y que ideológicamente asumen el mundo como lo encuentran, y que asumen como marco dado de acción las relaciones de poder predominantes.

En consecuencia, las actividades de dichos actores no son neutrales, llevan, de forma subyacente, intencionalidad política. Aun así, a nivel global son percibidas como planteamientos técnicos y apolíticos, incrementando con ello su capacidad de legitimar su visión y el orden vigente.

En el modelo analítico, esta capacidad de legitimar una visión política en particular, proviene, en esencia, de la posición social de expertos con la que cuentan los diversos actores que participan en los procesos y arenas de la gobernanza financiera internacional. Al comandar conocimiento especializado y visiones comunes sobre la realidad, la constelación de actores financieros se comporta como una comunidad epistémica que

ejercen una autoridad efectiva, que le permite controlar los procesos globales de toma de decisión y de discusión sobre el rumbo que debe de tomar la relación entre Estado, mercado financiero, y el bienestar económico. En este aspecto, nuestro marco analítico sugiere que es posible dilucidar el propósito social incrustado en los regímenes de normas producidos por los organismos como el Comité de Basilea, que se han convertido en la pieza central de la gobernanza financiera global contemporánea.

En sintonía con lo anterior, en el segundo capítulo se argumentó que, en términos generales, el propósito social incrustado en la gobernanza dirigida por las redes transgubernamentales y los organismos productores de estándares financieros, es el de preservar y reproducir un contexto estructural en donde la expansión global del sector financiero tiene prevalencia, por medio de producir un régimen de poca injerencia de la figura del Estado y de libertades de acción para el propio sector, lo cual ha sido pieza fundamental para la producción y reproducción de una economía dominada por el capital financiero (orden hegemónico).

Se utilizó el concepto de financiarización para dilucidar los rasgos principales de las condiciones estructurales del orden hegemónico. En este aspecto, se señaló que hay fuertes evidencias que muestran una tendencia de crecimiento desproporcionado del tamaño del sector financiero a nivel global, en contraste con el crecimiento de otros sectores económicos. Asimismo, se señaló que dicho fenómeno no es sólo de carácter cuantitativo sino es un hecho político en sí mismo.

El crecimiento del sector financiero, vis a vis otros sectores va aparejado y es alimentado por la estructuración de una lógica financiera que somete a las decisiones macroeconómicas y microeconómicas de diversos actores, a los criterios y exigencias de un sector financiero que ha dejado de ser un instrumento económico de gobiernos y empresas, para convertirse en un fin en sí mismo.

Lo anterior, como bien lo argumentan los impulsores de dicha teoría, genera diversos efectos adversos. En primer lugar, macroeconómicamente hablando, la

financiarización es una lógica que termina por avanzar en detrimento de la producción y la generación de empleo. Ya sea a través de la figura del *rentismo*, o a través de la corporación financiarizada, la evidencia muestra que hay, en proceso, una fuerte desviación de recursos de inversión productiva hacia instrumentos financieros y de especulación, alimentando con ello una estructura de acumulación de capital en favor del sector financiero global.

En segundo lugar, la intensa propagación de instrumentos de especulación financiera, además de provocar un derrame de recursos, ha provocado periodos de desorden financiero de alcances globales, como la crisis financiera de 2008, en donde porciones de capital a nivel global se destruyeron, en detrimento del bienestar de millones de personas. Sin embargo, fueron unas cuantas instituciones financieras privadas y públicas como el FMI, las que terminaron por beneficiarse de tal caos financiero.

En este aspecto, a la segunda parte del segundo capítulo, junto con el tercero y el cuarto, le ordenó una pregunta fundamental. ¿Cómo es que un orden con tales niveles de desigualdad e injusticia, puede ser políticamente viable y perdurar a través del tiempo?

Para contestar dicha pregunta, se realizó un rastreo de la evolución del paradigma de gobernanza bancaria internacional comandado entre otras entidades por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. A raíz de ello, se encontró que el componente político que ha permitido que el contexto estructural de la financiarización prevalezca en el tiempo, tiene que ver con la construcción de una hegemonía financiera (en el sentido gramsciano) que a través de la estructuración de un discurso técnico, ha generado consenso a nivel global y una aceptación tácita del orden por parte de los principales polos políticos a nivel mundial.

A través de los hallazgos de la investigación, se concluye que los elementos fundamentales de la construcción hegemónica, que mantiene en pie un orden financiarizado no desafiado, pasa por lo siguiente:

1) *Evolución e institucionalización de un paradigma de resolución de problemas.*

En particular, en el capítulo 2 se mostró que a raíz de la cancelación del Bretton Woods, y de periodos de inestabilidad financiera a nivel internacional, durante la década de 1970, la comunidad de reguladores financieros de las principales economías del mundo, comenzó a sentar las bases de un paradigma de regulación financiera, que aunque retóricamente plantea la mejor forma de ‘gobernar’ a las finanzas internacionales, en la práctica es esquema limitado y diseñado para no desafiar ni alterar el orden financierizado.

Como se mencionó anteriormente, en la teoría de R. Cox, el conocimiento, el discurso científico y el poder no son lógicas separadas, sino funcionan como una amalgama. En este sentido, se argumentó que el discurso científico financiero, es un tipo de conocimiento no neutral ni apolítico, en el sentido de que asume el mundo como lo encuentra con todo y con las contradicciones y asimetrías de poder prevalecientes. Para esta proposición, dicho conocimiento, al no cuestionar el orden existente, lo valida, lo fortalece, lo blinda ante cuestionamientos críticos e inclusive establece formas que hacen que dicho orden funcione de forma más eficiente.

En este aspecto, el paradigma teórico incrustado en normas internacionales que comenzó a generarse en el seno del Comité de Basilea, es uno de resolución de problemas en el aspecto que es un conocimiento delimitado por un contorno ideológico que no cuestiona ni desafía las contradicciones de un marco social más amplio.

En el mismo capítulo 2, se puntualizó las que consideramos son las principales limitaciones y miopías de dicho paradigma. Como forma de sintetizarlas, se planteó que

las reglas de Basilea: (1) son de carácter flexible, no obligatorio lo cual abre un amplio margen de discrecionalidad para su implementación parcial o simulada. (2) Las reglas formuladas internacionalmente, se limitan a prescribir niveles de conservación de capital enfocadas a regular el nivel de riesgo en las políticas de crédito, con lo cual se le delega a las fuerzas del mercado la tarea de la administración de riesgo y el tamaño de las entidades bancarias. (3) El objetivo oficial del Comité de Basilea se limita a un propósito instrumental, que es el de promover que diversos países armonicen sus regulaciones de conservación de capital para evitar una carrera regulatoria ‘hacia abajo’ a nivel internacional.

Se argumentó que el anterior paradigma, es un enfoque demasiado limitado, que ignora e ‘invisibiliza’ diversos problemas reales y de fondo del ámbito de las finanzas globales. Entre ellos, por ejemplo, el problema del crecimiento desproporcionado del sector financiero a nivel global, generando con ello efectos perversos para la inversión productiva y la generación de empleos. Asimismo no considera el problema del surgimiento y la consolidación de grandes bancos internacionales con la capacidad de desestabilizar a economías y que se convierten en fuentes de inestabilidad y de acaparamiento de recursos públicos. O el problema de que el objetivo de aplicación ‘armónica’ a nivel global, puede generar restricciones negativas de crédito en economías con bajos niveles de inversión y de crecimiento, como suele ser el caso de las no desarrolladas.

Es decir, desde hace décadas las redes transgubernamentales, pieza fundamental en el esquema de gobernanza, establecieron los márgenes ideológicos dentro de los cuáles se iba a interpretar a la economía financiera y a diseñar las alternativas de intervención para corregir las fallas del sistema financiero. Dentro de dichos márgenes, nunca se produjo espacio para visiones críticas y por lo tanto, otros proyectos políticos de economía financiera, se mantuvieron al margen. Al marginar de las discusiones a otros paradigmas teóricos que pugnaban por desafiar un sistema económico dominado por las

finanzas, de manera implícita, los actores y el discurso técnico, son pieza esencial para validar, estabilizar y reproducir, un orden conflictivo y productor de asimetrías.

A lo largo de los capítulos 3 y 4, se rastreó a detalle la forma en la que dicho paradigma fue evolucionando e institucionalizándose en marcos normativos a través del tiempo, convirtiéndose en la principal respuesta regulatoria global a la serie de episodios de inestabilidad financiera internacional que se experimentaron.

En esencia, se demostró que a pesar de la ocurrencia de fuertes crisis financieras, el contorno ideológico del paradigma neoliberal presente en los acuerdos de Basilea I, II y III, siguió estando incrustado en la gobernanza y no se alteró de forma importante. Sufrió cambios cosméticos, sin embargo, nunca traspasó los márgenes de un paradigma que proveyó de libertad de acción a la industria financiera.

2) *Constelación de actores financieros en la gobernanza: Validación y consenso de un orden financierizado.*

Se concluye, también, que la fortaleza del paradigma de gobernanza financiera radica en diversos puntos. Uno de los principales es que ha sido realizado por una comunidad de expertos con visiones de la realidad similares y compartidas, y que desde su estatus de expertos, gozan de la validación social que los coloca y legitima para ser los responsables de conducir el rumbo de la respuesta regulatoria ante escenarios de crisis y de problemas con el sector financiero.

Dicha comunidad de expertos, no está compuesta solamente por los reguladores financieros de los países miembros de los organismos internacionales productores de estándares. En especial, en el capítulo 3 y 4 se demostró que los procesos de formulación de estándares financieros globales, están comandados por una comunidad ideológicamente compacta de reguladores y de miembros de asociaciones privadas conformadas por bancos globales.

En concreto, se reveló que el Instituto para las Finanzas Internacionales, asociación que aglutina a decenas de los bancos más grandes a nivel global, es un actor completamente incrustado en el diseño y evolución de la respuesta regulatoria global. De hecho, se evidenció lo difícil que es distinguir la diferencia entre el estado y el sector privado en el proceso de construcción del paradigma regulatorio, en tanto el contenido de las piezas regulatorias de Basilea, se alinean de tal modo con la visión e intereses de la industria bancaria global, que reguladores y regulados parecen ser un mismo actor.

Otra pieza fundamental de dicho esquema político tiene que ver con el papel de los mecanismos de concertación internacional del G-7 y del G-20. Para todo fin práctico, estos espacios se han convertido en los principales foros de toma de decisión y de coordinación (o descoordinación en algunos casos) dominados por los gobiernos nacionales de las potencias económicas. En este aspecto, sobre estos mecanismos ha recaído la responsabilidad política de plantear soluciones a las problemáticas económicas globales que se han venido presentando, desde el Efecto Tequila en 1995, hasta la crisis financiera y económica global que comenzó en 2008.

En este sentido, como en los capítulos 3 y 4 se expuso, la función de estos mecanismos concentradores del poder político global, ha sido la de validar políticamente el paradigma regulatorio producido por los cuerpos técnicos referidos. A partir de legitimar a la comunidad financiera como el grupo con el conocimiento y *expertise* necesarios para comandar la evolución de la gobernanza financiera global, el G-7 y el G-20, en distintos momentos, han promovido el consenso de la visión tecnócrata, al proveer su sello de aprobación de manera periódica y al no problematizar de ninguna forma el paradigma de regulación financiera.

De esta manera, al adjudicar al Comité de Basilea la responsabilidad de ‘reformar’ al sistema financiero internacional para hacerlo más estable, y al validarlo como el cuerpo

técnico capaz de abordar tal empresa, tanto el G-7 como el G-20 de manera periódica, han logrado aliviar la presión política sobre las autoridades ante la ocurrencia de episodios de inestabilidad financiera cada vez más graves; todo ello bajo la retórica de que los problemas se encuentran siendo solucionados por una comunidad de expertos con las suficientes calificaciones para hacerlo.

Asimismo, junto con el obvio poder económico del sector, es así como una élite tecnocrática con una visión estrecha y parcial sobre la gobernanza, a pesar de los desastres financieros globales, se ha mantenido en control del proceso de interpretación de los problemas y de la formulación de reglas bancarias internacionales, que para efectos prácticos, han sido soluciones cosméticas si se les contrasta con el tipo de situación que plantea un orden financiarizado.

En otras palabras, el hecho de que en las arenas globales, políticamente validadas para formular correcciones a la forma de gobernar a las finanzas globales, aborden el tema desde una perspectiva reduccionista que no problematiza las incongruencias del orden real, se traduce a que en la práctica se cree un manto de legitimidad para que dicho orden siga evolucionando y fortaleciéndose.

3) *Marginación a nivel internacional de visiones y planteamientos que desafían el orden financiarizado.*

El dominio sobre la evolución y configuración de la gobernanza financiera en manos de la comunidad tecnocrática, no solamente se ha reflejado a través de la definición de un contorno ideológico dentro del cual se piensan y diseñan los elementos para ‘gobernar’ a las finanzas globales, también se ha reflejado en la marginación efectiva de visiones que trastoquen al orden financiarizado.

En el capítulo 4, se expuso quizá el ejemplo más evidente de la implícita cerrazón política de la comunidad financiera ante planteamientos y fuerzas políticas que problematizan al orden financiero, de una forma mucho más profunda que lo que el

paradigma técnico dominante lo hace. Dicho episodio, tomó lugar después del surgimiento del *crash* financiero mundial de 2008, cuando desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, J. Stiglitz junto con un grupo de reconocidos economistas neo-keynesianos, trataron de insertar en el debate sobre la reforma al sistema financiero internacional, una visión que planteaba una alteración de muchos de los fundamentos y reglas con las que el esquema de gobernanza venía operando.

De manera resumida, dicha coalición que no pertenece a la comunidad financiera a la que nos hemos referido, argumentó que una verdadera reforma al sistema financiero internacional, debía de pasar por algo más que la formulación de estándares no obligatorios enfocados a proponer políticas de préstamo menos riesgosas para las instituciones bancarias. Debía de dirigirse a combatir las raíces del problema detrás de la inestabilidad financiera, a través de cambios enfocados a: mitigar el problema de los bancos demasiado grandes para fallar por medio de medidas anti-oligopolio, regular y coartar el desarrollo de instrumentos financieros riesgosos y poco transparentes, y a crear una organización financiera internacional con la capacidad efectiva de imposición de principios.

Asimismo, la coalición que recibió el nombre de Comisión Stiglitz, urgió a desincrustar el proceso de formulación y de toma de decisiones de los espacios tecnocráticos, y trasladarlo a una arena política en donde otros intereses y perspectivas tuvieran cabida. En particular dicha comisión propuso que el rumbo del esquema de ‘gobierno’ sobre las finanzas internacionales se negociara y se definiera en la propia Asamblea General de la ONU y no en los grupos G’s que son excluyentes por definición.

En respuesta a lo anterior, la comunidad financiera fue efectiva en marginar el desafío ideológico y actuó de facto como una vetocracia global. Como se mostró en el capítulo 4, los representantes estadounidenses y del Reino Unido en la ONU, fueron activos defensores del consenso prevaleciente. Inclusive el gobierno de los Estados Unidos,

logró debilitar políticamente una resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas que pugnaba por trasladar a su foro las discusiones sobre la gobernanza de las finanzas internacionales. Asimismo, de común acuerdo, las autoridades del G-20 refrendaron, con rapidez, que el proceso de reforma del sistema financiero, debía de seguir siendo conducido por los organismos con la *expertise* suficiente como el Comité de Basilea o el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board), y no por las Naciones Unidas.

4) *Consolidación del consenso hegemónico*

A pesar de que la historia financiera reciente muestra que el paradigma tecnocrático desarrollado principalmente en el Comité de Basilea, ha sido inefectivo e insuficiente, en esta tesis se demostró que a través de establecer los márgenes ideológicos dentro de los cuales se piensan los cambios y reformas al sistema financiero, la comunidad financiera tecnocrática, ha sido pieza fundamental para estabilizar políticamente un orden financiarizado y para marginar posiciones que puedan alterar dicho orden.

Como se ha mencionado con anterioridad, a pesar de la ocurrencia de la crisis del 2008 y de las contradicciones que genera el crecimiento desproporcionado del sector financiero a nivel mundial, es el mismo paradigma limitado e insuficiente el que sigue prevaleciendo. En el capítulo 4, se resaltó como el Acuerdo de Basilea III, ha convertido en la principal respuesta regulatoria de la post-crisis, aun y cuando, dicha pieza regulatoria continua dentro del planteamiento fundamental del paradigma de resolución de problemas.

En términos generales, dicho acuerdo sigue privilegiando la flexibilidad y discrecionalidad de la aplicación de niveles de conservación de capital como la principal forma de ‘gobernar’ a la industria bancaria global. Si bien incluye en su planteamiento el término de bancos demasiado grandes para fallar, se detectó que el enfoque de Basilea III, no incluye de ningún modo medidas para mitigar su surgimiento

y consolidación, sólo se incluyeron reglas no obligatorias que, en esencia, proponen la aplicación adicional de criterios de conservación de capital para dichas instituciones. Es decir, en enfoque de depositar en las fuerzas del mercado el nivel de crecimiento de las instituciones bancarias, continuó prevaleciendo. Sin embargo, como se demostró, en muchos casos a nivel nacional, esos criterios se aplican de manera discrecional y su efectiva aplicación de ningún modo implica la eliminación ni el surgimiento de nuevos grandes bancos en el sistema global.

En este aspecto, las redes transgubernamentales como el Comité de Basilea, han sido un sincronizador eficiente para catalizar el consenso y la internalización de dicho paradigma. En el capítulo 4 se mostró que alrededor de Basilea III, se ha conformado un amplio consenso global con respecto a que, los principios bajo los que está fundado el acuerdo, así como las reglas específicas que incluye, constituyen el ‘camino adecuado’ para corregir y mejorar a la economía financiera global.

Con respecto a esto mismo, en la primera parte del capítulo 5, se demostró la alta efectividad de los espacios transgubernamentales para difundir el consenso del paradigma de regulación en países con economías en desarrollo, que durante décadas se mantuvieron marginadas de los espacios de formulación de estándares globales. A pesar de que la aplicación de diversas de las regulaciones bancarias internacionales pueden generar efectos adversos en economías con bajos niveles de crecimiento, por el manto restrictivo que pueden montar sobre el nivel de crédito en la economía nacional, los países en desarrollo han adoptado el paradigma regulatorio de forma completa.

Inclusive, se detectó que dicho consenso se ha conformado en el mundo subdesarrollado sin cuestionamientos importantes. En el mismo capítulo 5, se refutó la hipótesis acerca de que la ampliación formal de miembros de mecanismos de gobernanza económica como el G-20, el Consejo de la Estabilidad Financiera, o el propio Comité de Basilea, representa un cambio en la orientación de los esquemas

regulatorios al verse incorporados los intereses variados de las economías emergentes. Más bien, la expansión del número de actores nacionales, lejos de traducirse en cambios normativos substanciales como algunos lo argumentan, han terminado por ser prolongaciones geográficas del consenso hegemónico.

En relación a lo anterior, se detectó que la incorporación de los países en desarrollo a la gobernanza, se ha llevado a cabo bajo una dinámica de dependencia intelectual, es decir, una en la que las autoridades regulatorias de las economías en desarrollo funcionan como receptáculos acríticos del paradigma regulatorio creado por la comunidad financiera, y en la cual, su evolución en la forma de regular sus sectores financieros, se encuentra definida primordialmente en los espacios internacionales de creación de reglas y buenas prácticas. Al fin de cuentas, los reguladores en el mundo subdesarrollado, siguen una preparación académica y una trayectoria laboral en la que la visión neoliberal tiene el estatus de verdad.

En la segunda parte del capítulo 5, se abordó el proceso a través del cual México se adhiere al consenso de regulación neoliberal. Se detectó que en la práctica, dicho país comienza a adoptar el paradigma regulatorio a partir de la década de 1990. Se detectaron dos fuerzas que interactuaron para fomentar dicho proceso.

Por un lado, la influencia de organizaciones internacionales que ejercieron presión hacia México para que sus autoridades financieras se ajustaran a las mejores prácticas de regulación. Se resaltó el papel del CEMLA como comité regional vinculado al Comité de Basilea como difusor de metodologías y de construcción de capacidades regulatorias para México y América Latina. También, se resaltó el papel del FMI, y sus reportes de evolución de cumplimiento de estándares para México, que a partir del año 2002 comenzaron a ser periódicos y que muestran el proceso de gradual cumplimiento por parte de las autoridades mexicanas.

Por otro lado, el otro factor más determinante que detonó una política de adherencia fue la ocurrencia de la crisis de 1995. Antes de ello, el tipo de relación política entre autoridades mexicanas y bancos, derivó en un contexto de ausencia de regulación que a su vez creó las condiciones para la agudización de la crisis bancaria. Después de ello, por fuertes presiones internas que reclamaban un control urgente sobre un sistema bancario que había excedido el riesgo en sus prácticas de préstamo y había sido caído en prácticas de corrupción, las autoridades correspondientes, se vieron empujadas a implementar de forma acelerada y continua el paradigma construido en el Comité de Basilea.

5) *Un consenso regulatorio acrítico: limitantes y costos sociales*

A lo largo del capítulo 3 y 4, se fue puntualizando que el proceso de formulación de reglas bancarias globales, de manera implícita, protegen y validan un orden financiarizado que representa fuertes contradicciones a nivel global. Por una parte, el crecimiento descontrolado del sector financiero a nivel global, ha desatado periodos de inestabilidad y de destrucción de riqueza que ha afectado de manera negativa a millones de seres humanos. En capítulos anteriores advertíamos que la crisis financiera de 2008, resultó en fuertes contracciones al comercio internacional y de acuerdo a la OIT, en una pérdida aproximada de 50 millones de puestos de trabajo a nivel mundial.

Por otra parte, como se abordó anteriormente, la financiarización, definida como un crecimiento desproporcionado de la actividad financiera en detrimento de otras actividades, es una lógica que se encuentra generando importantes estragos a nivel global. Tanto para economías desarrolladas como en desarrollo, hay evidencia irrefutable que demuestra que la evolución del crecimiento de las finanzas a nivel global, ha ido en detrimento del crecimiento económico y por ende de los niveles de bienestar social.

Esta miopía ideológica de la gobernanza financiera global, también es evidente en contextos nacionales específicos. En el caso de estudio desarrollado en el capítulo 5, encontramos que a partir de la ocurrencia de la crisis financiera de 1995, México ha sido un país que de manera gradual y constante ha ido implementando el paradigma tecnocrático desarrollado en el Comité de Basilea. Inclusive, después de que México ingresó formalmente como miembro del comité y en respuesta a la crisis de 2008, fue de los únicos países internalizar el acuerdo de Basilea III en forma de ley interna, es decir hizo de los estándares internacionales flexibles y no obligatorios, piezas de observancia obligatoria a nivel interno.

En este sentido, México se vuelve un microcosmos en el cual se hacen evidentes muchas de las contradicciones identificadas a nivel global pero que son invisibilizadas por el discurso técnico-científico dominante. En primer lugar, la adherencia a las reglas de Basilea fungió como un mecanismo para disminuir la presión política existente hacia las autoridades mexicanas sobre todo después del colapso bancario de 1995. A partir de ese momento, en México, a través de la implementación de las reglas internacionales, se ha logrado construir un perfil de autoridades responsables y efectivas en gobernar al sector bancario, y de ser un país con estabilidad financiera.

En segundo lugar, en México también son evidentes los costos sociales de un orden financiarizado pero que no son visibilizados por el paradigma regulatorio limitado y acrítico. En síntesis, en la última parte del capítulo 5 se demostró que a pesar de que México cuenta con un sector bancario capitalizado, es una economía que cuenta con los siguientes problemas:

- a) Un sector bancario y financiero que a pesar de que ha crecido en niveles mayores a los de otras variables económicas, es un sector que no presta capital y por ende no funge su función primigenia de movilizar recursos. Como se pudo observar en el capítulo referido, en comparación con otros países, el nivel de crédito para

actividades productivas es sumamente precario. Si se toma en cuenta el nivel de crédito intermediario como proporción del PIB, el nivel del crédito mexicano inclusive se encuentra por debajo (proporcionalmente hablando) del nivel registrado en economías de Centroamérica. Sin embargo, esto no es tema nodal de discusión política en el país, ya que las evidentes contradicciones, son en parte desactivadas por el discurso de que México, es un país que cumple con las mejores prácticas internacionales en cuestión de regulación bancaria.

- b) Con lo anterior, es evidente que el sector bancario mexicano se encuentra en un contexto político y social que promueve su crecimiento. Al mismo tiempo se puede concluir que el cumplimiento estricto con las reglas de Basilea, ha hecho que un sector en franco crecimiento y aparentemente sano, no realice su función primigenia, en una economía nacional que cuenta con una larga historia de niveles de crecimiento y de generación de empleo bajos. Sin embargo, la aplicación de las reglas de Basilea, al tratarse de aspectos técnicos y al estar validadas como ‘el mejor camino a seguir’, no se problematiza con la suficiente fuerza.

De acuerdo a la teoría, una de las formas en la que la expansión del sector financiero se desarrolla en detrimento de otros sectores, es a través del proceso de ‘rentismo’. En el último capítulo se demostró que en la economía mexicana lo anterior sucede en la práctica. De manera paulatina, la banca mexicana ha enfocando su esquema de negocios a la provisión de crédito al consumo en detrimento al financiamiento de actividades productivas como la industrial o la agropecuaria.

En dicho ámbito crediticio, los diferenciales entre tasas de interés activas y pasivas le han proveído un contexto de extracción de rentas a los bancos que operan, muchos de los cuales son extranjeros. De hecho, la economía mexicana y el consumidor de productos financieros juegan un papel central en el esquema global de acumulación de capital de varios de los grandes bancos internacionales. En este

sentido, resulta contrastante que un sector bancario nacional con un avance tan grande en la implementación de los ‘mejores estándares globales de regulación’, base su proceso de crecimiento y expansión, no en estrategias de eficiencia sino en formas de extracción de rentas hacia diversos actores y grupos sociales.

Para finalizar, en cuanto a las discusiones académicas sobre la naturaleza y evolución de las finanzas y sus regímenes, en las líneas siguientes se engloban las aportaciones de la presente investigación en dos temáticas principales.

La primera temática tiene que ver con las perspectivas de economía política internacional que han analizado la evolución de los regímenes y la naturaleza política del proceso. Como se precisó en el capítulo 1, las explicaciones dominantes sobre la naturaleza de los espacios transgubernamentales productores de reglas financieras son de tres tipos. Las que ven a dichos actores como instrumentos de ejercicio de poder de los Estados poderosos y como extensiones de presión para que otros países se ajusten a principios convenientes a los intereses nacionales de la o las potencias.

Las perspectivas liberales, que ven a los espacios transgubernamentales como espacios políticos con un margen de autonomía importante de las autoridades centrales del estado, lo que les provee de la capacidad de formular y socializar esquemas de reglas, eficientes, flexibles, y competentes para plantear soluciones expeditas a problemas colectivos. Y las perspectivas críticas que, en esencia, ven a los espacios transgubernamentales como mecanismos de agregación de intereses y de promoción global de los intereses del sector financiero.

La presente investigación, se posicionó en la perspectiva crítica, al argumentar que en términos materiales, a nivel global se encuentra en marcha el fortalecimiento de una lógica económica que trabaja a favor del crecimiento desproporcionado de las finanzas en detrimento de otros intereses y objetivos de bienestar. En este aspecto, se demostró que los espacios transgubernamentales y el esquema de gobernanza surgido a partir del fin del

Bretton Woods, se encuentran sesgados en favor de fortalecer dicho contexto social, al que le nombramos orden financiarizado.

En este aspecto, por medio de emplear al análisis herramientas conceptuales neo-gramscianas, se trató de llenar algunos vacíos de conocimiento dejados por la literatura crítica existente. Por un lado, porque no se había explorado con la suficiente profundidad, por qué a pesar de la existencia de descalabros financieros globales, el mismo paradigma y el mismo grupo de personas continúan en posición de establecer el rumbo de las reglas cuando dichos problemas deberían de debilitar su poder. Y por el otro, porque la literatura actual, hasta el momento no detectaba con suficiente claridad, las implicaciones políticas de que la gobernanza financiera se encuentre dominada por una comunidad de expertos, cuya actividad tiende a verse como neutral.

Como se argumentó a lo largo del documento, una interpretación más fiel a la realidad, pasa por detectar que el esquema de gobernanza financiera global, es un entramado social que lejos de ser neutral y apolítico, está conformado por una miríada de actores sociales, oficiales e informales, que operan como una comunidad epistémica, bajo un contorno ideológico delimitado y en el cual se encuentra incrustada la idea de maximizar la libertad de la industria financiera y concibiendo sus intereses como los intereses de una comunidad global.

En este aspecto, a diferencia de otras perspectivas surgidas desde la economía política internacional, en el presente argumento se resaltó que la naturaleza de la dominación ejercida por este entramado social, reside, además de en la acumulación de poder económico tangible, en la posesión y utilización de conocimientos técnicos para esgrimir un discurso legitimado a nivel global, que aunque apolítico en apariencia, ha logrado generar un consenso a nivel global, fortaleciendo con ello un paradigma que mediante monopolizar discusiones y decisiones, mediante marginar otras perspectivas críticas, y por medio de invisibilizar costos sociales del orden imperante, blinda de desafíos políticos al orden financiarizado.

La segunda de las temáticas tiene que ver precisamente con la teoría de la financiarización. En pro de no resultar repetitivo, es suficiente con mencionar que una de las partes menos desarrollada de la teoría, tiene que ver con la identificación de elementos que hacen viable, en términos políticos, una estructura económica de tal nivel de contradicciones y problemas.

Como se señaló en capítulos pasados, dentro de la teoría de la financiarización se ha establecido que la expansión del sector financiero requiere de la participación del Estado para crear el entramado jurídico-político necesario adecuado para tal fin. Sin embargo, dentro de dicha teoría no se encontraba adecuadamente explicado qué tipo de dispositivo político legitima y permite a las autoridades estatales trabajar a favor de la preservación y evolución de la financiarización.

En esta tesis, se evidenció que la construcción de un paradigma tecnocrático y validado a través de un discurso hecho por una comunidad de expertos, que a su vez es respaldado por un consenso entre los principales polos políticos a nivel global, es el ‘lubricante’ que ha posibilitado que el orden financiarizado se sostenga políticamente y se reproduzca a través del tiempo.

En conclusión, la interpretación política aquí presentada, sobre la evolución de las reglas financieras globales, permite identificar con más precisión los ejes fundamentales de un esquema de dominación global a favor de las finanzas.

Pero al mismo tiempo que disecciona parte de los engranes del esquema de dominación ideológica, pretende convencer de la necesidad de pensar y promover ideas, proyectos políticos y mecanismos, nacionales y globales, que desafíen de forma responsable, al orden financiarizado.

Lo anterior es un paso necesario que se tiene que dar para construir las condiciones que generen una economía global más justa y encaminada a la consecución de un bienestar social más incluyente.

Bibliografía

- Aguadé, Jaime González. «Sesión plenaria e inaugural de la 78 Convención de la Asociación de Bancos de México.» *Memoria* . Acapulco, 19 de marzo de 2015.
- Aitken, Rob. «Theoretical Challengers, Post-positivist methods in IPE.» En *International Political Economy*, de Anderson Greg y Christopher Kukucha. Oxford: Oxford, 2016.
- Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA). *Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas*. s.f. www.asbasupervision.com (último acceso: noviembre de 2016).
- Aspe Anella, Pedro. *Economic Transformation: The mexican way*. Massachusetts: The MIT Press, 1997.
- Baker, Andrew. *The Group of Seven. Finance ministries, central banks and global financial governance*. Nueva York: Routledge, 2006.
- Banco de México. «Reporte sobre el sistema financiero.» Ciudad de México, 2014.
- Banco de México. «Reporte sobre el Sistema Financiero.» Ciudad de México, 2016.
- Banco de Pagos Internacionales. «Basilea III:Hacia un sistema financiero más seguro, discurso pronunciado por Jaime Caruana, Director General del Banco de Pagos Internacionales.» Madrid, 15 de septiembre de 2010.
- Banco Internacional de Pagos. *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*. s.f. <http://www.bis.org/bcbs/index.htm> (último acceso: 2014).
- Barth, James y Apanard Prabha. «An Analysis of Resolving Too big to fail banks throughout the United States.» *The Journal of Regional Analysis and Policy*, 2014.
- Barth, James, Tong Li, y Wenling Lu. *Bank Regulation in the United States*. CESifo Economic Studies, 2009.
- Bieler, Andreas, y Morton Adam David. «A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations.» *Capital and Class* 28, nº 1 (2004): 85-113.
- Brunsdon, Jim. «Bloomberg.» *U.K. Banks must meet Basel rule five years ahead of schedule*. 29 de noviembre de 2013.

- Bustelo, P. *Progreso y alcance de la globalización financiera: Un análisis empírico del periodo 1986-2004*. Boletín Económico, Información Comercial Española, 2007.
- Carrasco, Enrique. «The Global Financial Crisis and the Financial Stability Forum: The awakening and transformation of an international body.» *Transnational law and contemporary problems* 19, nº 203 (2010).
- Carrascosa Morales, Antonio. «El impacto de Basilea III sobre las entidades de crédito.» *La Opinión*, 2010.
- Cecchetti, Stephen, y Enisse Kharroubi. «Reassessing the impact of finance on growth.» *BIS Working Papers*, 2012.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. «Indicadores del Sistema Financiero en México.» Ciudad de México, 2013.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). «CEMLA, A key institution in Latin America, 1952-2012.» Distrito Federal, 2015.
- Cerny, Philip G. «The political economy of international finance.» En *Finance and World Politics: Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, de Philip G. Cerny, 10. Cambridge: Edward Elgar Publishing Company, 1993.
- Claessens, Stijn, Underhill Geoffrey, y Zhang Xiaoke. «The Political Economy of Basle II: The cost for poor countries.» *The World Economy*, 2008.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios.» Basilea, 2010.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Convergencia internacional de medidas y normas de capital.» Basilea, 2006.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Core Principles for effective banking supervision.» Basilea, 1997.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Core Principles Methodology.» Basilea, 1999.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Core Principles of Effective Banking Supervision.» Basilea, 1997.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. «Report to G-20 Leaders on monitoring implementation of Basel III regulatory reforms.» Basilea, 2013.

- Comite de Supervisión Bancaria de Basilea. «Seventh progress report on adoption of the Basel Regulatory Framework.» Basilea, 2014.
- Cosimano, Thomas, y Hakura Dalia. «Bank Behavior in response to Basel III: A cross-country analysis.» IMF Working Paper, Washington, 2011.
- Cox, Robert. «Critical Political Economy.» En *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, de Bjorn Hettne. Halifax: Fernwood books, 1995.
- Cox, Robert. «Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método.» *Relaciones Internacionales* (Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-UAM), nº 31 (2016).
- Cox, Robert. «Social forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.» *Millennium- Journal of International Studies*, 1981.
- D'Arista, Jane. «Financial Concentration.» *Working Paper no.3*. Political Economy Research Institute, August de 2009.
- de Juan, Aristóbulo. «La reprivatización, crisis y rescate bancario en México. Testimonio de un supervisor internacional.» En *Privatización Bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La Historia contada por sus protagonistas.*, de Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. Distrito Federal: Centro de Estudios Espinosa Yglesias A.C., 2011.
- de Miguel Domínguez, José Carlos, y Fernando Miranda. *La medición del riesgo del crédito y el nuevo acuerdo de capital del Comité de Basilea*. Santiago de Compostela: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Santiago de Compostela, 2004.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. «U.S. Department of the Treasury.» *Treasury Under Secretary for Domestic Finance Robert K. Steel issued the following statement today regarding U.S. regulators' release of the final Basel II rule*. s.f.
<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp662.aspx> (último acceso: noviembre de 2016).
- Drezner, Daniel. *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Edgar, Juárez. «México, una joya para los bancos extranjeros.» *El Economista*, 17 de marzo de 2015.
- Elizondo Mayer, Carlos. «¿Por qué chicos tan listos privatizaron tal mal? El caso de la venta de los bancos en México entre 1990 y 1992.» En *Privatización Bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La Historia contada por sus protagonistas*, de Amparo Espinosa

- Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. Distrito Federal: Centro de Estudios Espinosa Yglesias A.C., 2011.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: Dolmen Ediciones , 1999.
- Financial Stability Board. *Financial Stability Board*. s.f. <http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/systematically-important-financial-institutions-sifis/> (último acceso: 2016).
- Financial Stability Board. «Implementation and effects of the G20 Financial Regulatory Reforms.» Reporte Anual, 2016.
- Financial Stability Board. «Monitoring the Effects of agreed regulatory reform on emerging markets and developing economies.» 2014.
- Financial Stability Board. «Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions.» 2011.
- Flores, Leonor, y Antonio Hernández. «Reforzar capital de bancos dará mayor confianza: Videgaray.» *El Universal*, 11 de marzo de 2016.
- Fondo Monetario Internacional. «Mexico: Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles.» 2002-2012.
- Foro Económico Mundial. «Financial Development Report.» 2011.
- Foster, John, y Fred Magoff. *The great financial crisis. Causes and consequences*. Nueva York: Monthly Review Press, 2009.
- Galbraith, James K. «No habrá regreso a la normalidad: Una solución a la crisis económica.» *Ola Financiera*, nº 3 (Mayo-Agosto 2009).
- García Herrero, Alicia, y Sergio Gavilá. «Posibles impactos de Basilea II en los países emergentes.» Documentos ocasionales, Banco de España, 2006.
- Germain, Randall. *The International Organization of credit*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Ghosh, Swati, y Juan Zaldueño. «Banks flows and Basel III: The determinants and regional differences in emerging markets.» Economic Premise, Banco Mundial, Washington, 2011.
- Gill, Stephen. «Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990's.» En *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, de Bjorn Hettne. Halifax: Fernwood Books, 1995.

- Gill, Stephen, y David Law. «Global hegemony and the structural power of capital.» *International Studies Quarterly*, 1989: 475-499.
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Girón, Alicia, y Chapoy Alma. «Securitization and financialization.» *Journal of Post Keynesian Economics* 35, nº 2 (2013).
- Goodhart, Charles. *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*. Cambridge University Press, 2011.
- Griffith Jones, Stephany, Ocampo Jose Antonio, y J. Stiglitz. *Time for a visible hand, lessons from the 2008 World financial crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Grupo de los 20. «G20 Leaders Declaration, Los Cabos.» Los Cabos, 2012.
- Grupo de los 7. «Statment by G7 Finance Ministers and Central Bank Governors, London.» *Finance Ministers Meetings*. Londres, 2005.
- Haas, M.Peter. «Epistemic Communities and International Policy Coordination.» *International Organization* 46, nº 1 (1992).
- Haley, Mary Ann. «Emerging market makers: the power of institutional investors.» En *Financial Globalization and democracy in emerging markets*, de Leslie Elliott Armijo. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- Held, David, y Anthony Mc Grew. *Globalization/Antiglobalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- Helleiner, Eric. «History and Ideological Change in the Global Political Economy.» En *International Political Economy*, de Greg y Ch. Kukucha Anderson. Ontario: Oxford University Press, 2016.
- Helleiner, Eric, y Pagliari Stefano. «Crisis and the Reform of International Financial Regulation.» En *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, de Eric Helleiner y Pagliari, Hubert Zimmermann Stefano. Londres: Routledge, 2010.
- Helleiner, Eric, y Pagliari Stefano. «The end of an era in International Financial Regulation? A postcrisis research agenda.» *International Organization*, 2011: 173.
- Hyoung-kyu, Chey. «Changing Global Financial Governance. International Financial Standards and Emerging Economies since the Global Financial Crisis.» Working Paper, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, 2015.

- Imagen digital. «Banca mexicana está lista para aplicar Basilea III.» *Dinero en Imagen*, 22 de agosto de 2012.
- Institute of International Finance. «Opening Statement, december 13.» *Press Conference IIF*. 2006.
- . «Policy Letter.» 14 de Abril de 2015.
- Institute of International Finance. «Reform in the financial services industry, strengthening practices for a more stable system.» 2009.
- Institute of International Finance. «Response to the Global Financial Crisis 2007-2012.» 2013.
- Institute of International Finance. «The First 25 Years, 1982-2007.» 2008.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, American Chamber Mexico. «Crecimiento y profundización del sector financiero en México.» Ciudad de México, 2015.
- International Banking Federation. *International Banking Federation website*. s.f.
<http://www.ibfed.org/about-ibfed> (último acceso: Agosto de 2016).
- . «Response to the Basel Committee's Consultation Document, Strengthening the resilience of the banking sector.» Abril de 2010.
- Juárez, Edgar. «Bancos tuvieron ingresos de \$143,000 millones por comisiones.» *El Economista*, 17 de Agosto de 2017.
- Kalher, M. «Economic crisis and global governance: The stability of a globalized world.» En *Politics in the new hard times: the great recession in comparative perspective*, de M. Kaheler y D. Lake. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- Kapstein, Ethan. «Between Power and Purpose: central bankers and the politics of regulatory convergence.» *International Organization* 1, nº 46 (1992).
- Keohane, Robert, y Nye Joseph. «Transgovernmental Relations and International Organizations.» *World Politics* 27, nº 1 (1974).
- Kindleberger, Charles. *Power and Money*. Nueva York: Basic Books, 1970.
- Kouba, Ludek. «The South Korean Economy after the financial crisis in 1997 and 2008.» *Faculty of Business and Economic, Mendel University*, s.f.
- Kregel, Jan. «Is this the Minsky moment for reform of financial regulation?» *working paper no.586*. Levy Economics Institute, febrero de 2010.

- Lahart, Justin. «Finance's share of economy continues to grow.» *The Wall Street Journal*, 10 de diciembre de 2011.
- Lall, Ranjit. «Reforming Global Banking Rules: Back to the future?» *DIIS Working Paper*, 2014: 14.
- Lapavitsas, Costas. «El capitalismo financiarizado. Crisis y expropiación financiera.» En *La crisis de la financiarización*, de Carlos Morera y Lapavitsas Costas. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2011.
- . «Financialisation and capitalist accumulation.» *School of Oriental and African Studies*. 2010.
- Levitin, Adam. «In defense of bailouts.» *The Georgetown Law Journal* 99 (2010).
- Líderes del G-20. «Declaration on strengthening the financial system, london summit.» Londres, 2009.
- Líderes del Grupo de los 20. «Declaración de los Líderes del Grupo de los 20, Pittsburg.» Pittsburg, 2009.
- . «The G20 Toronto Summit Declaration.» Toronto, 2010.
- Loser, Claudio. «La crisis mexicana de 1994-1995: Una visión desde el FMI.» En *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, de Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. Distrito Federal: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.
- Magdoff, Fred, y John Foster. «Stagnation and Financialization.» *Monthly Review* 66, nº 01 (2014).
- Magdoff, H, y Sweezy P. «The Dynamics of US Capitalism.» *Monthly Review Press*, 1972.
- Majnoni, G. M, Miller. «Bank Capital and Loan Loss Reserves under Basle II: Implications for Emerging Countries.» World Bank Policy Research Working Paper, Washington DC., 2004.
- Marichal, Carlos. «The rapid rise of the neobanqueros: Mexico's new financial elite.» NACLA Report on the Americas, 1997.
- Mateo, Juan Pablo. «La financiarización como teoría de la crisis en perspectiva histórica.» *Cuadernos de Economía* 34, nº 64 (2015).
- Maya, Claudia. «Capitalismo conducido por las finanzas, desregulación y crisis.» *Encrucijada*, 2017.
- Maya, Claudia. «Financial Deregulation and the Dodd-Frank Act.» *Voices of Mexico*, 2017: 25.
- Medialdea García, Bibiana, y Antonio Sanabria. «La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización.» *Revista de Economía Mundial*, nº 33 (2013): 195-227.

- Medialdea, Bibiana. «Subdesarrollo, capital extranjero y financiarización. La trampa financiera de la economía brasileña.» *Tesis doctoral*. Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- Misión de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas. «Statment.» *Statment by John F. Sammis, Alternate Head of Delegation, on the adoption of the outcome at the United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and its impact on development*. Nueva York, 26 de Junio de 2009.
- Murphy, Craig N. «Global Governance: poorly done and poorly understood.» *International Affairs* 4, nº 76 (Octubre 2000): 798-803.
- Norton, J. «The work of the Basle Supervisors Committee on Bank Capital Adequacy and the July 1988 Report on International convergence of capital measurement and capital standards.» *The International Lawyer* 1, nº 23 (1989).
- Oatley, Thomas, y R. Nabors. «Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers and the Basle Accord.» *International Organization* 52, nº 1 (1998).
- Ocampo, José Antonio. *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Organización de las Naciones Unidas. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo*. junio de 2009.
<http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/docs.shtml> (último acceso: 2016).
- Organización de las Naciones Unidas. «Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and its impact on development.» Nueva York, 2009.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Finance and Inclusive Growth*. OECD Economic Policy Papers, 2015.
- Ozcelik, Sezai. «Neorealist and neo-gramscian hegemony in international relations and conflict resolution during the 1990's.» *Ekonomik ve Sosyal Arastirmalar Dergisi*, 2005.
- Pagliari, Stefano. «How can we mitigate capture in Financial Regulation?» En *Making Good Financial Regulation*, de Stefano Pagliari. Grosvenor House Publishing Limited, 2012.
- Palley, Thomas. «Financialization: What it is and why it matters*.» *The Levy Economics Institute Working Papers*, 2007.
- Polanyi, Kari. «From the great transformation to the great financialization.» *Ola Financiera* 10, nº 27 (mayo-agosto 2017).
- Porter, Tony. *Globalization and Finance*. Cambridge: Polity Press, 2005.

- Porter, Tony. «Private Authority, Technical Authority, and the Globalization of Accounting Standards.» *Business and Politics* 7, nº 3 (2005).
- Raustiala, Kal. «The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the future of International Law.» *Virginia Journal of International Law* 1, nº 43 (2002).
- Ruggie, John. «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.» *International Organization* 36, nº 2 (1982).
- Rupert, Mark. «Antonio Gramsci.» En *Critical Theoriest and International Relations*, de Jenny Edkins y Vaughan-Williams Nick. Nueva York: Routledge, 2009.
- Salas-Porras, Alejandra. *La Economía Política Neoliberal en México*. México: Akal, 2017.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Mexico: The policy and politics of modernization*. Barcelona: Plaza y Janés Editores, 2000.
- Santos, Joao. «Bank Capital Regulation in Contemporary Banking Theory: A review of the literature.» *BIS Working Papers*, nº 70 (2000).
- Schneider, Benu. «Do Global Standards and Codes prevent Financial Crisis? Some proposals on modifying the standards-based approach.» Working Papers, UNCTAD, 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Promulgación de la Reforma Financiera.» *Palabras del Secretario de Hacienda, Dr. Luis Videgaray en el marco de la promulgación de la Reforma Financiera*. Distrito Federal, Enero de 2014.
- Shin, J, y J.Chang. «Economic Reform after the Financial Crisis: A critical assessment of institutional transition and transition cost in South Korea.» *Review of International Political Economy*, 2005: 409-433.
- Singer, David. *Regulating Capital: Setting Standards for the International Financial System*. Cornell University Press, 2007.
- Singer, David. «Uncertain leadership: the US regulatory response to the global financial crisis.» En *Global Finance in crisis: The Politics of Inetrnational Regulatory Change*, de Eric Helleiner, Stefano Pagliari y Hubert Zimmermann, 99. Londres: Routledge, 2010.
- Skelton, Edward C. «Mexican Banks get ahead of new global capital standards.» Editado por Federal Reserve Bank of Dallas. *Southwest economy*, 2012.
- Slaughter, Anne Marie. «The Accountability of Government Networks.» *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2001: 347-367.

- Slaughter, Anne Marie. «The real New World Order.» *Foreign Affairs* 5, nº 76 (1997).
- Slaughter, Anne-Marie. «The Real New World Order.» *Foreign Affairs*, 1997.
- Solís Rosales, Ricardo. «EL FOBAPROA como seguro de depósitos y vehículo del rescate bancario.» En *Privatización Bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas*, de Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez. Distrito Federal: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.
- Solomon, S. *The confidence game: how unelected central bankers are governing the changed global economy*. Nueva York: Simon and Shuster, 1995.
- Statista. s.f. www.statista.com.
- . *The statistics portal*. s.f. <https://www.statista.com/statistics/248004/percentage-added-to-the-us-gdp-by-industry/> (último acceso: Mayo de 2018).
- Stiglitz, Joseph. *The Stiglitz Report*. Nueva York: The New Press, 2010.
- Strange, Susan. *Dinero Loco, el descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: Paidós, 1999.
- . *States and Markets*. Londres: Pinter, 1988.
- Stulz, René. «Credit Default Swaps and the credit crisis.» *Journal of Economic Perspectives* 24, nº 1 (2010): 73-92.
- The Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. «Principles for a New Financial Architecture.» Nueva York, 2009.
- Thorburn, Diana. «The political economy of foreign banks in Latin America: Mexico and Argentina 1990-2001.» *PhD. Dissertation*. Washington D.C., 2004.
- Tsingou, Eleni. «Regulatory reactions to the global credit crisis: analyzing a policy community under stress.» En *Global Finance in crisis. The politics of international regulatory change*, de Helleiner Eric y Pagliari, Hubert Zimmermann Stefano, 21. Londres: Routledge, 2007.
- Ugarteche, Óscar. *Arquitectura financiera internacional: una genealogía de 1850-2008*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2014.
- Ugarteche, Oscar, y Martínez-ávila Eduardo. *La Gran Mutación: el capitalismo real del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2013.

- van der Pijl, Kees. «The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change.» En *International Political Economy*, de Bjorn Hettne. Halifax: Fernwood Books, 1995.
- Verdier, Pierre-Hugues. «The Political Economy of International Financial Regulation.» *Indiana Law Journal* 88, nº 405 (2013).
- Verdier, Pierre-Hugues. «Transnational Regulatory Networks and their Limits.» *The Yale Journal of International Law* 34, nº 113 (2009).
- Vidal, Gregorio. «Crédito y ganancia en un contexto de financiarización.» *Ola Financiera*, 2011.
- Wade, H. Robert. «The G192 Report: Un forced to periphery over financial crisis.» *Le Monde Diplomatique, English Edition LMD*, 9 de Agosto de 2012.
- Walter, Andrew. «Emerging countries and Basel III, Why is engagement still low?» Working paper, Waterloo, 2015.
- . *Governing Finance, East Asia's Adoption of International Standards*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Warman, Fanny. «Manejo del balance bancario en México.» Documento de Investigación, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Ciudad de México, 2015.
- Wilmarth, Arthur. «Reforming Financial Regulation to Address the Too-Big-to-Fail Problem.» *George Washington University Law School*, 2010.
- Williamson, John. *Latin American Adjustment: How much has happened*. Peterson Institute for International Economics, 1990.
- Wood, Duncan. *Governing Global Banking: The Basel Committee and the Politics of Financial Globalization*. Londres: Ashgate, 2005.
- Zaring, David. «International Institutional Performance in Crisis.» *Yale Comparative Administrative Law Conference*. 2010.