

Fracaso democrático*

John Keane

Catedrático de Teoría Política en la Universidad de Westminster (Londrés) y en la *Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)*

Tras dieciocho meses sumergidos en la más profunda crisis económica desde la Gran Depresión de los años 30, una cosa es absolutamente evidente: la economía mundial está sufriendo, de nuevo, los incalculables efectos chocantes de un masivo fracaso del mercado.

La explosión de las burbujas de crédito global está paralizando, de manera previsible, prácticamente a todos los sectores del mercado en la mayoría de los países, incluso aquellos que (como Japón) adoptaron medidas más tempranas para instaurar “amortiguadores de choques” para proteger sus economías frente a los problemas bancarios. Los gobiernos han sido deslumbrados por la gran dimensión de emisiones de deudas corporativas y “desintermediación financiera”, es decir, por la arriesgada agrupación de paquetes de deudas en productos tales como hipotecas y tarjetas de créditos. Reacciones sobrecogidas por el pánico y contradictorias medidas provisionarias se están multiplicando. Tratando de calmar los nervios, Dominique Strauss-Khan, del Fondo Internacional Monetario ha pronunciado recientemente que el mundo afronta una “gran recesión”. De repente, como si de una conversión de la noche a la mañana se tratara, los políticos protestan ante los banqueros codiciosos y los peces gordos empresariales. Los moralistas salen en masa a hablar de victoria contra los bancos por “el poder del pueblo” (John Prescott, antiguo vicepresidente del Reino Unido, está teniendo su momento de gloria). Cabezas de turco -Bernard Madoff, Sir Allen Stanford, John Thain- se han convertido en nombres corrientes, así como palabras tales como “rescate financiero”, “activos tóxicos” y “paquetes de rescate”. La aparición de los primeros esfuerzos por formular políticas de redistribución que protejan a los ciudadanos del desempleo, de la pérdida de ahorros, del deterioro de la infraestructura pública y de otros efectos de la explosión de la burbuja son de gran significancia (el presupuesto de Obama apunta en esa dirección).

Tales movimientos contra el viejo consenso del libre mercado son como acudir con agua a la casa quemada llamada “igualdad”. Uno de los efectos documentados de las burbujas crediticias es que en la mayoría de las democracias se experimentó una ampliación de desigualdad en los ingresos y en la riqueza. La tendencia en su totalidad ha sido negativa para la democracia, ha creado una clase sumergida y la gente de la clase media ha sido ingenua al pensar que estaban aumentando cada día sus riquezas. El espíritu de la solidaridad, tan necesaria para la ciudadanía, estaba corroído por el egoísmo del mercado. La presente explosión de la burbuja está agudizando estas tendencias antidemócratas. En países pobres, según el Banco Mundial, solamente un cuarto de los gobiernos tienen recursos para proteger a sus ciudadanos frente a la gran recesión; los flujos de capital neto que circula hacia ellos ha caído a menos de una quinta parte del nivel de hace dos años. En países más ricos, donde el “efecto de desapalancamiento” está extendido, el impago de las hipotecas entre los más desfavorecidos se está extendiendo. Los niveles de riqueza privados están cayendo en picado (el Banco Asiático de Desarrollo ha estimado que el equivalente del rendimiento económico global de un año ya se ha perdido únicamente en activos financieros). Los fondos de pensión están amenazados; sólo en Gran Bretaña se estima que 90% de los planes de beneficio definido presentan técnicamente insuficiente financiación. Cuando las empresas rebajan los

* Traducido por Ramón A. Feenstra (Universitat Jaume I, Castellón – España)

dividendos, conservan el dinero contante y reducen empleo, los sindicatos se encuentran también frente a un gran reto. Rescates bancarios y otras mega-formas de intervención gubernamental están agudizando la sensación en una gran cantidad de ciudadanos de que mientras los ricos reciben billones el resto de gente recibe céntimos. Por otra parte, de esta explosión puede surgir el efecto más preocupante para la igualdad: cuando los enormes paquetes de rescate son finalmente presentados, los gobiernos intentarán equilibrar las finanzas públicas a través de recortes financieros y el incremento de impuestos que tienen efectos socialmente regresivos adicionales. De ahí surge la perspicaz cuestión recientemente planteada por el portavoz financiero del partido de la oposición irlandés Fine Gal, Richar Brutton: “los banqueros salvaron a los promotores inmobiliarios, los gobiernos salvaron a los bancos, hoy los contribuyentes están llamados a salvar de nuevo a los gobiernos. La cuestión que yo me pregunto es: ¿quién va a salvar al contribuyente?”.

Podemos hablar de fracaso democrático en la medida en que las instituciones democráticas no han sido capaces de estar a la altura de sus propios estándares de igualdad ciudadana. Pero existe un síntoma todavía más preocupante en el cual países como Gran Bretaña y Estado Unidos han sufrido un fracaso democrático. Después de 1945, cuando solamente quedaban una docena de democracias sobre la tierra, un cambio inmenso tuvo lugar en el mundo real de la democracia: nació la democracia monitorizada. La clave de su novedad estriba en la invención de veintenas de mecanismos escudriñadores de poder -organizaciones de los derechos humanos, cumbres, forums, comisiones, presupuestos participativos y asambleas ciudadanas- cuyo efecto combinado ha venido a alterar gradualmente la geografía política y las dinámicas diarias de la democracia, tal y como nosotros lo conocemos. La democracia está viniendo a significar mucho más que elecciones periódicas, aunque nada menos. Significa el permanentemente escrutinio público y la limitación del poder, ya sea ésta ejercida en los límites nacionales o transfronterizos del gobierno y de la sociedad civil. La lucha histórica de un voto para una persona ha terminado. En la nueva era de la democracia monitorizada, las elecciones todavía cuentan pero los partidos y los parlamentos ahora tienen que competir con miles de organismos monitores y redes que tratan que aquellos que tienen poder estén alerta. El antiguo significado de la democracia como la elección periódica de los representantes basado en la norma “una persona, un voto”, está siendo reemplazada por una democracia guiada, por una norma diferente y más compleja: “una persona, numerosos intereses, múltiples votos, múltiples representantes, tanto nacional como transfronterizo”.

La excepción clave de este inacabado proceso, que empezó en 1945, es el fracaso de la democracia monitorizada por penetrar en los sectores bancarios y crediticios de la economía global. Autoridades como los bancos centrales y el Fondo Monetario Internacional nunca cuestionaron públicamente la falsa creencia según la cual la venta de créditos de riesgo a terceros inversores dispersaría el crédito de riesgo. Banqueros, a menudo sin cualificaciones profesionales, sesgados por los propios programas de formación de su compañía y contentos de acumular generosas comisiones, parecían ignorar sus arriesgados productos estructurados y los cualitativos modelos que ellos mismos abrazaron.

Los gobiernos nacionales alimentaron la insostenible cultura del crédito. Los periodistas no especializados en el campo no parecían ni preocupados ni capaces de entender los peligros unidos a los tan de moda instrumentos de deuda, así como obligaciones de deuda garantizadas y los seguros vinculados a las hipotecas. Lo peor de todo, el transfronterizo efecto palanca de capital se llevó a cabo sin control – un hecho asombroso cuando se considera que en la mayoría de los otros sectores de la economía global agentes regulares como el FMI, el Banco Mundial, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

y el G8/G20 fueron considerados necesarios para proteger las economías locales de la incipiente anarquía del fracaso mercantil.

La causa verdadera de nuestras dificultades actuales es que la democracia se durmió durante la construcción de la profunda crisis. No es que el camino hacia nuestro presente infierno fuera allanado por buenas o por malas intenciones. Nos encontramos encaminados hacia el infierno porque nada nunca fue políticamente hecho para prevenirlo. El fracaso democrático engendró el fracaso del mercado. Organismos reguladores no elegidos y políticos, partidos y gobiernos enteros defraudaron a sus ciudadanos. El modelo autorregulado falló palpablemente; dejar el cuidado de los sistemas de créditos y bancarios en manos de organismos como el Moody's and Standard and Poor's y el UK Financial Services Authority, era como poner a unos alcohólicos a cargo de un bar lleno de banqueros de fiesta. Existían pocos o ningún organismo monitor que denunciara o emitiera señales de alarma. Aquellos individuos valientes que lo hicieron (entre ellos Harry Markopolos, recientemente galardonado con el "silver whistle" en reconocimiento de sus frustrados llamamientos a la *Securities and Exchange Commission* de los Estados Unidos para tomar medidas frente al "front running" (inversiones ventajistas) y los "esquema Ponzi") fueron ignorados, silenciados o despedidos. La consecuencia: bancos, empresas de inversión y operadores *hedge funds*, bajo un aura de secretismo, tenían plena libertad para perseguir aventuras imprudentes que llevaron a las instituciones bancarias y crediticias internacionales al borde del abismo.

Los síntomas del fracaso democrático son palpables. Prácticamente todo aquello que importa a los ciudadanos está de repente cayendo o creciendo, como en una salvaje sesión de bolsa. Los trabajos a tiempo completo están desapareciendo; por lo general, hay un aumento de los trabajos temporales y medias jornadas, especialmente entre mujeres que se ven forzadas a lograr un ingreso suplementario para el hogar. Del mismo modo, aumentan los niveles de deuda de los hogares y el sentimiento de inseguridad material en las familias; por primera vez desde hace una generación, la clase media está encogiéndose, junto con la esperanza de que sus hijos tengan un futuro mejor. Los niveles de la deuda estatal han alcanzado el mayor nivel de todos los tiempos. En algunos círculos, existe nerviosismo sobre la viabilidad, a largo plazo, del dólar - la divisa mundial del poder global que atraviesa actualmente un déficit de más del 6% del Producto Interno Bruto, un nivel normalmente vinculado a un gobierno cerca de una crisis de divisas. Mientras tanto, el derecho a veto del gobierno de China, su capacidad de dejar de comprar los bonos u obligaciones del Estado y así de cortar el grifo de los Estados Unidos y lanzar el mundo hacia las ruinas, está aumentando. Una preocupación más inmediata es el modo en el cual la frustración e ira respecto a los partidos, los políticos y los gobiernos están aumentando, particularmente en países altamente vulnerables, tales como Islandia, Bélgica, Hungría y Letonia, cuyos gobiernos democráticamente elegidos han colapsado ante la presión tanto de la angustia y la desesperación, como por irrupciones de violencia pública.

Evidentemente China es un actor clave en el manejo de la crisis. Veremos que sucede allí: si los firmantes del Charter 08 acertaron implacablemente el momento de sus demandas sobre democracia monitorizada, o si, en cambio, las autoridades del partido son capaces de manejar el (pobrementemente informado) crecimiento del enfado público y privado, incluso librándose, quizá, de la trampa del dólar y aprovechando las actuales debilidades americanas para acelerar la deriva hacia la bipolaridad de la política mundial. También veremos si las nacientes instituciones de la democracia monitorizada pueden sobrevivir esta crisis. El historiador francés Emmanuel Todd, centrándose en el aumento de gobiernos al estilo de

Berlusconi, pronostica su muerte. Eso parece prematuro, aunque sólo sea porque esta predicción subestima la novedad de nuestros tiempos.

Durante la fermentación de la última Gran Depresión, la democracia llegó tarde a escena; en consecuencia, falló estrepitosamente en países tan diferentes como Chile, Polonia y Japón. Quizá esta vez las cosas resulten diferentes. La democracia monitorizada está más preparada a prueba de choques que las antiguas democracias representativas, y ahora mucho depende de decisiones no tomadas y políticas no formuladas. Jean-Claude Trichet, director del Banco Central Europeo, ha señalado acertadamente la inconmensurabilidad de aquello que nos acecha: “no conocemos las leyes de probabilidad de futuros eventos”. Warren Buffett tiene una versión más concisa del mismo pensamiento: “sólo se verán a los nadadores desnudos cuando llegue la marea baja de la economía”. Este es el efecto más preocupante del fracaso democrático: la magnitud y profundidad de la explosión de la burbuja son simplemente desconocidos. No conocemos ni la extensión que se ha producido del efecto palanca, ni las medidas necesitadas para detener sus efectos letales. Y no tenemos respuestas preparadas para la más dura cuestión: si la cultura de crédito que creció durante tres décadas, alimentada por la desregulación, el meteórico crecimiento de China e India y el rol principal de los Estados Unidos (a su vez columna vertebral del sistema monetario global y el mayor país deudor) sigue siendo sostenible, medioambientalmente o en términos políticos y de mercado.

No hay duda de que existen oportunidades democráticas en medio de las ruinas. La sensibilidad respecto a los fracasos del mercado está aumentando. Soluciones basadas en el mercado están, por ahora, pasadas de moda, la responsabilidad gubernamental y las políticas de redistribución están de nuevo en la agenda política. Programas de empleo ecológico, la inversión social y programas de atención al ciudadano y otras soluciones públicas a problemas privados son importantes prioridades. El miope culto al Producto Interior Bruto y el consumismo masivo basado en créditos deberá ser restringido en todo lugar, especialmente en países con alto nivel de deudas como los Estados Unidos y Gran Bretaña. Pero menos claro es sí, y cómo, podrán los ciudadanos y sus representantes sobrevivir al actual ataque del poder no vigilado desde arriba. Los gobiernos que son culpables tienen que ser echados, como ha sucedido en Islandia. A la vez la democracia monitorizada –la mejor arma inventada hasta el momento frente a los disparates y el hubris- debe ser también reforzada.

Se desprende del análisis sobre el fracaso democrático que una confianza ciega tanto en mercados como en regulaciones gubernamentales es una insensatez, y que una urgente prioridad consiste en encontrar un camino más abierto y equitativo de prevención de futuras quiebras de mercados crediticios, los cuales se da por hecho que permanecerán como impulsores –y potenciales depresores- de los mercados en general. La cuestión no es sólo si los gobiernos son demasiado grandes o demasiado reducidos o si ellos funcionan (la palabras usadas por Barack Obama en su discurso inaugural). La cuestión es también si los ciudadanos y sus representantes tanto elegidos como no elegidos exigen la pública rendición de cuentas sobre las actuaciones de los gobiernos y las instituciones de mercado.

La búsqueda por extraer insensateces y hubris de los mercados de capital – detener el ruinoso poder de las expectativas infladas de manera insensata– quizá nunca se consiga plenamente. El repentino planteamiento de moda de un sistema de banco “aburrido” - fuertemente regulado, con pocos márgenes, mercados financieros convencionales- es probablemente una quimera. La toma de riesgos y (rotas) promesas en los sectores bancarios y de créditos son por definición ni plenamente predicables ni controlables. La implicación es

que los mercados de capital no pueden estar totalmente guiados por cálculos racionales que mantienen las cosas en un equilibrio permanente; especialmente cuando dejados a funcionar con autonomía, los bancos privados y las instituciones de crédito siempre conservarán el poder de promover movimientos de mercado importantes que atrapan a inversores con ilusiones insensatas (Keyness les llamaba espíritus animales) que tiene el efecto de seducir otros participantes de mercado en la expectativa de beneficios permanentes, hasta que señales de retroalimentación impulsadas por tendencias reales subyacentes pinchan las ilusiones insensatas, en el preciso momento en que, como nosotros sabemos a nuestra costa, una secuencia de prosperidad y depresión con incalculables efectos toma lugar.

La explosión de burbujas ha plagado regularmente las economías de mercado desde la tulipomanía producida en los Países Bajos en el siglo XVII; éstas son intrínsecas a los mercados desregulados, son contagiosas y destruyen vidas humanas. Por eso, dado el lío en el que nos encontramos, nuevos sistemas de aviso temprano son urgentemente requeridos. Debemos encontrar unas formas más democráticas para hacer todo aquello que los bancos centrales, banqueros, reguladores de valores, organismos contabilidad, no hicieron. Existe, por supuesto, un factor optimista cuando se habla sobre una mayor rendición pública de cuentas del mercado. ¿Quién (aparte de algunos banqueros y operadores *hedge fund*) puede estar contra ello? El truco consiste, por consiguiente, en encontrar unos caminos más contundentes para poner frenos a los fracasos del mercado. Tópicos sobre “descuidos” y la necesidad de un “reforma real de nuestra arquitectura reguladora” (frases ahora empleadas por Henry Paulson, Lord Turner y otros reguladores fracasados desesperados por salvar su propia cabeza) simplemente no son válidas. Duras discusiones necesitan ser traducidas en la construcción de nuevos organismos monitorizadores. Los institutos de supervisores y otras reformas propuestas para la Unión Europea por parte de Jacques de Larosière cuentan ciertamente como ejemplos. Propuestas hechas por el secretario de tesorería estadounidense por levantar un nuevo “regulador de riesgos sistémico” para supervisar los *hedged funds* y los comerciantes de permutas de riesgos crediticios y otros instrumentos financieros exóticos, se dirigen en la misma dirección. Así funcionaría la primera estructura regulatoria global en el campo bancario, asegurador y bursátil: forums creíbles que tomarían medidas duras frente al fraude, desalentarían la toma excesiva de riesgos, fomentaría las mejores prácticas a través de consejos sin prejuicios y proporcionarían unos medios para que aquellos heridos por esta crisis pudieran optar a solicitar compensaciones.

En la cumbre de Londres en Abril del 2009, el G20 reconoció la urgente necesidad de unas nuevas estructuras reguladoras globales. “La era del secretismo bancario ha pasado”, declaró. Acordó renombrar y mejorar un desconocido organismo unido de los principales banqueros, los ministros de finanzas y los reguladores conocido como el Foro para la Estabilidad Financiera, cuyo reemplazamiento por la Junta para la Estabilidad Financiera incluirá representantes de todos los países del G20 – convirtiéndolo en el prototipo del primer monitor financiero del mundo. Establecido en Basilea y trabajando al lado del Fondo Monetario Internacional, el JEF tendrá el elevado mandato de “proporcionar tempranos avisos de riesgos macroeconómicos y financieros, así como las acciones requeridas para afrontarlas”. Por el momento, sus directivos niegan que planeen actuar como guardianes del sistema crediticio global. Sus inseguridades quedan reflejadas por el hecho de que no existe una previsión formal de posibilitar a los ciudadanos y a los expertos independientes aportar sus puntos de vista al JEF, que operará enteramente a instancias de los estados, algunos de los cuales (los Estados Unidos, China e India) son en cualquier caso profundamente escépticos sobre la necesidad de aplicar una mayor intromisión a nivel global sobre los mercados. El secretariado de la JEF continuará siendo diminuto, no tiene poderes formales para imponer

nada a nadie; y por ahora, funcionará como un organismo que acogerá e intercambiará toda la información, dará consejos, estará encargado, además, de organizar reuniones, establecer colegios supervisores, así como de emitir informes sobre “riesgos potenciales”, “las mejores prácticas de principios” y sobre reformados “sistemas de regulación”. Cómo actuará el JEF para impedir o resolver disputas transfronterizas, desencadenadas por la futura insolvencia de compañías aquejadas de problemas como *Citigroup*, *American International Group* y el *Royal Bank* de Escocia, es desconocido.

La nueva JEF será en todo caso mejor que nada. El propuesto Sistema Europeo de Supervisores Financieros y el compromiso de los gobiernos del G20 de limpiar prácticas bancarias y de crédito internas son también iniciativas prometedoras. Pero lo que no queda claro es si surgirán potentes y perdurables instituciones monitoras de estos inicios o si estos monitores serán lo suficientemente rápidos construidos. Difícil y arduo es el camino que nos queda por delante. Solo una cosa es absolutamente cierta. Dado que la causa de esta crisis es política, la solución debe de ser política, en esta ocasión encontrando el mejor remedio para los fallos democráticos en el reforzamiento de la democracia misma.

Londrés y Berlín
14 Abril 2009