

En defensa de la Banca Pública

“Una gran nación industrial se controla a través de su sistema de crédito. Nuestro sistema de crédito está concentrado en unas pocas manos. El crecimiento de nuestra nación y todas nuestras actividades están por tanto, en manos de esos pocos hombres...”

Thomas W. Wilson (Presidente de los Estados Unidos de 1913 a 1921).

“Recibir depósitos y dar préstamos con ellos debería ser tratado por la ley no como un negocio privado, sino como un servicio público.” **Louis D. Brandeis** (Juez Asociado de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1916 a 1939).¹

1. Introducción

Un elemento característico de la banca privada es el comportamiento cíclico de los bancos, que conduce a una política de la concesión de créditos disfuncional. Esto quiere decir que en las épocas de expansión se diseñan estrategias por ganar cuota de mercado con niveles de exigencia débiles, y, en períodos recesivos otorgar el crédito a pocos y muy selectos prestatarios. Con este comportamiento, los bancos actúan como elementos amplificadores de las crisis.²

Esto se ha podido comprobar nuevamente con la crisis financiera actual, que representa un fracaso sistemático de la banca privada, que ha dado por resultado desastrosas inversiones y la escasez crónica del crédito. También se ha puesto de relieve la opacidad de su administración y el carácter negligente de la misma, pues han actuado torpemente en la recolección de información y en la administración del riesgo, así como en la mediación de bienes vitales para las familias.³

Por desgracia el comportamiento de las cajas de ahorro no ha sido mejor. Ello se ha debido, como era de esperar, por el proceso de liberalización del sector promovido por la reforma de Fuentes Quintana en 1977, que equiparó a estas instituciones con el resto de las entidades de crédito, forzándolas a competir desafortunadamente para ganar cuota de mercado interior y hacer frente a la competencia interna, así como también la externa que se avecinaba con la inclusión de España en la Unión Europea. El ejemplo que se impusieron a sí mismas las cajas fue el de los bancos privados, como revela el nombre de una de ellas: Bancaja; y con ello, la alocada captación de pasivos para financiar inversiones cada vez más arriesgadas y especulativas.

¹ **Louis D. Brandeis:** *El dinero de los demás y de cómo lo utilizan los banqueros*, Barcelona, ed. Ariel, 2012, pp. 27 y 76.

² **Jorge Pérez Ramírez:** *Vidas paralelas. La banca y el riesgo a través de la historia*, Madrid, ed. Marcial Pons, 2011, p. 316.

³ **Costas Lapavitsas:** “Systemic failure of private banking: a case for public banks”, en *Discussion Paper n° 13*, Research on Money and Finance (Agosto, 2009), s.p. Disponible en < <http://www.researchonmoneyandfinance.org/discussion-papers/>>

Otro elemento agravante de la crisis de las cajas de ahorros ha venido determinado por el impúdico asalto a que fueron sometidas por parte de los partidos políticos en el Gobierno. No sólo se aseguraron a través de los respectivos Estatutos de Autonomía el control de los consejos de administración, sino también de las comisiones de control, precisamente las que tenían que vigilar por la legalidad y la rentabilidad de las operaciones realizadas por las cajas. El resultado ha sido la más desvergonzada política de inversiones clientelar que pueda imaginarse.

Hay que decirlo alto y claro: el colapso de las cajas de ahorro españolas no se debe a la tan traída ‘politización’ de las mismas, sino simplemente a una pésima política: aquella basada en el más crudo liberalismo económico aunado a un control político clientelar de las instituciones económicas.

Por todo ello se hace necesario un cambio profundo en el sistema bancario, que incluya la conversión de las instituciones de crédito en quiebra en Bancos Públicos dirigidos de forma transparente, profesional y democrática. Los Bancos Públicos podrían afrontar más fácilmente los problemas de liquidez y solvencia, y podrían también jugar un papel permanente en la provisión estable de flujos de crédito público a las familias así como a las pequeñas y medianas empresas. También podrían proveer crédito a largo plazo para redirigir la economía actual hacia nuevas actividades productoras de bienes y servicios.⁴

Sin embargo para que la defensa de la Banca Pública no se convierta en un cliché vacío, necesitamos conocer la historia y los fundamentos económicos de esta institución, pues sólo desde una comprensión racional es posible la auténtica adhesión de la voluntad, eficaz y permanente. Esta tarea de divulgación pedagógica es la que intentaremos realizar en las páginas que siguen.

2. El concepto de Banca Pública

La terminología económica sobre este tema es bastante confusa, lo que da lugar a frecuentes malentendidos. Por ello, será conveniente que hagamos unas aclaraciones previas.

A) *¿Qué es un banco?*

Un banco es, en su sentido tradicional, una empresa que realiza actividad bancaria, entendiendo por ésta la intermediación en el crédito, en la medida en que recibe fondos del público, normalmente en forma de depósito, y que dedica, por cuenta propia, a la concesión de préstamos.⁵

Hoy en día, sin embargo, se usa más bien el término *entidades de depósito*. Y el sistema bancario que tenemos actualmente en España consta de tres tipos de entidades:

- Bancos comerciales o, simplemente, bancos: Son sociedades anónimas, propiedad de sus accionistas/capitalistas y orientadas a generar beneficios para los mismos; estos tienen un derecho de participación en la gestión de la empresa en función del número de acciones que poseen.
- Cooperativas de crédito: Como su nombre indica, son cooperativas propiedad de sus socios/trabajadores y su gobierno se basa en el principio ‘un hombre, un voto’.
- Cajas de ahorro: Son fundaciones privadas sin ánimo de lucro y que destinan sus beneficios a objetivos de interés general (lo que se conoce como la Obra Social).

⁴ Costas Lapavitsas: *ibídem*.

⁵ María Amparo Salvador Armendáriz: *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico-públicas de la paridad de trato*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 88.

El balance típico de una entidad de depósito sería como sigue:

| Activos | Pasivos |
|----------------|----------------------|
| Reservas | Depósitos a la vista |
| Inversiones | Depósitos a plazo |
| Préstamos | Préstamos |
| | Capital |

En el balance se reflejan los dos tipos de operaciones que realizan los bancos: captación de fondos (operaciones pasivas) y colocación (operaciones activas).

Por el lado del pasivo, los *depósitos a la vista* son aquellos que el depositante puede retirar cuando lo desee y que, por lo general, no generan intereses (como las cuantas corrientes o las cuentas de ahorro); los *depósitos a plazo* conllevan la obligación de mantenerlos durante un tiempo convenido y sí que generan intereses; los bancos también reciben *préstamos*, bien de otros bancos o captados en los mercados financieros internacionales; y el *capital* son los recursos aportados por los propietarios del banco más las reservas acumuladas de beneficios de ejercicios anteriores.

Por el lado del activo, las *reservas* son el dinero disponible para hacer frente a las retiradas de dinero por parte de los depositantes; las *inversiones* pueden ser desde los edificios y material de oficina de los propios bancos, hasta deuda pública y acciones de otras empresas; y los *préstamos* no son más que el crédito concedido a consumidores e inversores.

Vemos que el crédito no ha sido la única vía a través de la cual los bancos han financiado la economía real, más concretamente la empresarial, aunque sea la más importante. También han contribuido a la financiación de las empresas invirtiendo en el capital de algunas de ellas.

B) ¿Qué es un banco público?

Se puede decir que un banco es público cuando el poder público ejerce un control efectivo sobre sus decisiones, funcionamiento y organización. Este control podrá realizarse indistintamente sobre empresas regidas por el derecho público o privado. Y la actividad crediticia también podrá ejercerse indistintamente en competencia con el sector privado o en régimen de monopolio.⁶

El objetivo económico tradicional de la Banca Pública ha sido el facilitar el denominado '*crédito público*'. El crédito público se puede conceder en condiciones privilegiadas -crédito subvencionado- o bien en condiciones de mercado -'créditos libres' o no regulados.⁷

En cuanto a los recursos con los que opera un Banco Público, no es necesario que el capital inicial proceda del Estado. De hecho pueden ser de capital privado, pero ayudados por el Estado que les proporciona financiación vía presupuestos del Estado, o asegurando su emisión de deuda. Naturalmente esto último también lo puede hacer el Estado con empresas de capital que sea mayoritaria o totalmente público.

Es importante distinguir entre un banco público y lo que podemos denominar un *agente financiero público*. En este último caso nos encontramos con un organismo público que no posee una red de oficinas y que, por tanto, no capta el ahorro de los impositores: invierte su propio capital, aportado

⁶ María Amparo Salvador Armendáriz: *ibidem*, pp.118 y s.

⁷ Álvaro Cuervo: "La actuación del crédito oficial: funcionalidad y eficiencia", en *Economistas*, nº 30 (1988), p. 30.

por el Estado o bien captado en los mercados financieros a través de la emisión de deuda garantizada por el Estado.

Como ejemplo sobresaliente de este tipo de entidad podemos nombrar al Instituto de Crédito Oficial (ICO), del que hablaremos al final del documento.

A diferencia del ICO, dependiente del Gobierno central, existen también en las Comunidades Autónomas otros agentes financieros públicos que hacen el papel de sociedades de *capital riesgo*: adquieren acciones de empresas nacientes para contribuir a su desarrollo, y una vez logrado esto último, venden esas acciones. También en el ámbito autonómico se han creado sociedades de capital inicialmente público –en ocasiones, también con participación privada- de *garantía recíproca*, cuya actividad consiste en facilitar avales, mayoritariamente a PYMES, que les permiten acceder en mejores condiciones al crédito bancario. Y finalmente, Cataluña y el País Valenciano iniciaron la senda de crear *institutos financieros* para facilitar el crédito, y que luego sería recorrida por Andalucía, País Vasco, Cantabria, Murcia y Castilla-La Mancha.⁸

Este tipo de agentes financieros públicos está claramente en desventaja frente a los bancos públicos:

1. Porque al carecer de una red de oficinas no pueden disponer de más recursos que los que les facilite el Estado o los mercados financieros; un banco público, lo mismo que uno privado, puede prestar las sumas depositadas por sus impositores.
2. También al carecer de una red de oficinas les es más difícil realizar aquellas tareas que realizan los bancos comerciales que son imprescindibles para asegurarse una correcta gestión del crédito:
 - la localización de depositantes y prestatarios, y la negociación y la finalización del correspondiente contrato.
 - evaluación de la propuesta por la que se requieren los fondos por parte del prestatario.
 - seguimiento del progreso del prestamista y asegurarse que los fondos son usados de acuerdo con el propósito acordado.
 - ejecución de las garantías si el prestatario viola cualquiera de las condiciones del contrato.

3. Tipos de Banca Pública

3.1 Los primeros Bancos Públicos.

Aunque los orígenes de la Banca Pública en Europa los podemos rastrear hasta las antiguas civilizaciones griega y romana –e incluso, fuera de este territorio, en el Egipto helenístico-,⁹ lo cierto es que los antecedentes más cercanos datan de finales de la Edad Media, siendo una innovación económica catalana que luego se extendería por otros territorios de la antigua Corona de Aragón y de Europa. Estas instituciones financieras eran de propiedad municipal, y en las áreas de uso de la lengua catalana fueron denominadas **Taula de Canvi** (mesa de cambio), nombre con que se designó al principio el lugar donde los cambistas ponían las monedas y hacían el cambio manual de unas monedas por otras.

⁸ **María Amparo Salvador Armendáriz:** “De la “banca pública” a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español”, en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, año XXX (Enero-Marzo, 2011), pp. 100, 122-6.

⁹ **Jean Rivoire:** *Histoire de la banque*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984, pp. 6 y s.

Podemos decir, por tanto, que España ocupa un lugar de honor en el desarrollo de la Banca Pública. De acuerdo con Josep Passola podemos definir las Taules de Canvi como bancos públicos de depósitos, de giro, de emisión y de crédito municipal. Veamos, pues, qué quiere decir esto.

- Banco de depósitos significa que en él podían confiar sus ahorros quienes deseaban que ejerciera su guardia y custodia, pudiendo realizar la retirada de sus ingresos cuando quisieran. La Taula, sin embargo, no pagaba intereses por los depósitos.
- Banco de giros significa la posibilidad de realizar pagos mediante simples transferencias bancarias. Esta característica va a ser especialmente atractiva para los mercaderes, y por esta razón la Taula se ubicaba en las lonjas de las ciudades.
- Banco de emisión significa que la Taula podía acuñar moneda con las joyas de los particulares, o bien con otras monedas desgastadas o que no circulaban. También la Taula continuó realizando los trabajos típicos de los cambistas, basados en la compraventa de la multitud de monedas que por entonces circulaban.
- Banco de crédito significa que la Taula concedía al municipio la posibilidad de tener descubiertos, aunque en este caso sin exigir el pago de intereses. Este crédito no se concedía a los particulares.¹⁰

3.2 *Los Bancos Públicos que existen en la actualidad.*

Una de las formas más antiguas de la Banca Pública fue la **Caja Postal de Ahorros**, la primera de las cuales se fundó en 1861 en el Reino Unido. Estas entidades dependían totalmente de las oficinas postales para la recaudación de los depósitos, mientras que, en lo relativo a los activos, formaban parte de las finanzas del gobierno central y todos los fondos se invertían en bonos del Estado; aunque, con el tiempo, estas entidades empezaron a prestar fondos directamente para proyectos que contasen con el beneplácito del Gobierno, como, por ejemplo, créditos a las autoridades gubernamentales locales y a la vivienda social.

Un segundo tipo de Banca Pública lo constituyen las **Cajas de Ahorro Nacionales**, que no son más que cajas de ahorro de titularidad pública. Como toda caja de ahorro, su objetivo es recoger el ahorro popular para destinarlo a fines de interés social.

Un tipo de Banca Pública de carácter muy modesto lo ha constituido el **Giro Postal**, que se limita a realizar simples transferencias de dinero aprovechando la red de oficinas postales. Mientras que las Cajas Postales de Ahorro en muchos países han logrado su independencia y se están sometiendo en verdaderos bancos al por menor, los Giros Postales permanecen en su mayor parte bajo el control de las autoridades postales. Por no desempeñar tareas de concesión de crédito no lo vamos a considerar como Banco Público.

También existen lo que podemos denominar **Bancos Públicos Comerciales**, que son instituciones de capital privado pero controladas y respaldadas por el Estado, casi totalmente especializadas, que responden a necesidades sociales, de industrias o regiones específicas, y casi todos ellos fundados después de la Primera Guerra Mundial. Las actividades que suelen cubrir son las siguientes:

- agricultura, pesca y servicios forestales
- pequeñas y medianas empresas

¹⁰ **Josep M. Passola:** *Els orígens de la Banca Pública. Les Taules de Canvi municipals*, Sabadell, ed. AUSA, 1999, p. 197-199.

- créditos hipotecarios, sobre todo para viviendas subvencionadas
- industria en general e industrias específicas
- administraciones locales y regionales
- créditos a la exportación

Finalmente están los **Bancos Públicos Nacionalizados**. Después de la Segunda Guerra Mundial todos los bancos privados, o al menos los más grandes, fueron nacionalizados en tres países: Austria, Francia y Grecia. Tres grandes bancos privados italianos pasaron a manos del holding estatal, IRI, y los bancos portugueses fueron nacionalizados tras la revolución de 1974. En otros casos, lo que se hizo fue pasar directamente al sector público a los Bancos Públicos Comerciales.

En los países más industrializados, el período más favorable para la creación de Bancos Públicos concluyó poco después de 1960. Hasta finales de los años ochenta no aparecen los primeros casos de privatización total de los mismos.¹¹

Fuera del ámbito de los países industrializados encontramos el caso de los **Bancos de Desarrollo**, instituciones nacionales o internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial, y que canalizan crédito público hacia la construcción de infraestructuras. Ejemplo de Bancos de Desarrollo de carácter internacional son: el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa;¹² aunque alguno de ellos (como el Banco Mundial) son un instrumento claro de control y dominio sobre los países atrasados.

4. Justificación de la Banca Pública

Las justificaciones aportadas para vindicar la Banca Pública pueden abordarse desde dos puntos de vista: el histórico, en el que se presenten las circunstancias que llevaron a fundar ciertos tipos de Bancos Públicos, y el económico, basado en razonamientos abstractos de tipo deductivo.

Veamos en primer lugar el primero, el de tipo histórico; las justificaciones fueron las siguientes:

- el deseo del Estado de controlar el poder excesivo de los bancos privados
- la necesidad de establecer un banco sólido y estable tras la quiebra de los bancos privados
- dar salida a la deuda estatal
- fomentar el ahorro popular
- acelerar la reconstrucción nacional tras la guerra
- atender las necesidades de aquellos sectores no cubiertos por las otras instituciones de crédito.¹³

Desde el punto de vista abstracto-deductivo, la justificación de la Banca Pública se ha realizado a partir de un doble criterio: político e instrumental.

La *funcionalidad política* explica la actuación del crédito oficial para atenuar las contradicciones planteadas por el funcionamiento del sistema económico (de producción social, pero con

¹¹ **Jack Revell:** *Cambios en los bancos públicos de la Europa Occidental: implicaciones para España*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1991, pp. 21-5.

¹² <http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_de_desarrollo>

¹³ **Jack Revell:** *op. cit.*, pp. 19-25.

apropiación privada), creando legitimidad y consenso social. Con ello, se justifica su utilización en los procesos de reconversión, de apoyo a determinadas empresas y en determinadas zonas, para mantener la paz social; así como sus actuaciones excepcionales, originadas por catástrofes naturales, o bien, por problemas coyunturales, que la rigidez administrativa del presupuesto difícilmente puede resolver.

En segundo lugar, aparece la función del crédito oficial como *instrumento de la política económica*, capaz de reactivar la economía, el empleo y la inversión así como de superar los desequilibrios regionales y la activación de los procesos de reindustrialización.¹⁴

La desigual importancia que cada país ha asignado a la Banca Pública ha determinado el peculiar comportamiento de esta institución en sus respectivos sistemas financieros. Las actuales empresas públicas financieras europeas se mueven en algunos casos a niveles altamente competitivos, en otros actúan como complementarias del resto de las instituciones y en otros, los menos, su comportamiento es de un marcado carácter subsidiario respecto del sector privado –es decir, se limita a desempeñar las actividades no acometidas por éste.¹⁵

5. Objeciones a la Banca Pública

Existe una corriente de pensamiento económico que juzga de forma crítica el comportamiento económico del Estado. En sus formas más tendenciosas y fundamentalistas, valora siempre la actividad económica del Estado como *inferior* en resultados a la que se puede realizar por medio de agentes privados a través del mercado. Esta escuela está en franca decadencia y apenas es hoy sostenida por académicos relevantes.

Pero otra exposición de esta corriente, menos dogmática e ideológica, ha puesto de relieve las dificultades y limitaciones en que se desarrolla la gestión económica del Estado, y señalado las insuficiencias de su gestión. De esta corriente se puede aprender enseñanzas útiles que pueden contribuir al perfeccionamiento de las empresas públicas, y su consideración debe ser tenida en cuenta por todo investigador serio y riguroso.

Una crítica que se realiza a la gestión económica del Estado es que sus objetivos son más bien partidistas que de interés general. Los gobiernos buscan adquirir el control de empresas y bancos con el fin de proveer empleo, subsidios y otros beneficios a sus seguidores, los cuales a su vez devuelven el favor en la forma de votos, apoyos políticos y sobornos.¹⁶

La segunda crítica tiene que ver con el comportamiento ‘burocrático’ de los gestores de estas empresas públicas. Algunos piensan, en efecto, que la ausencia de un mercado competitivo que ‘discipline’ a los Bancos Públicos puede inducir a la dirección de los mismos a operar menos eficientemente que los bancos privados.¹⁷

¹⁴ **Álvaro Cuervo:** *op. cit.*, pp. 31-3.

¹⁵ **Juan José Durán Herrera:** “La empresa pública financiera”, en *Hacienda Pública Española*, nº 78 (1982), pp. 34 y s.

¹⁶ **Rafael La Porta, Florencio López-Salines y Andrei Shleifer:** “Government ownership of banks”, en *The Journal of Finance*, vol. 57, nº 1 (Febrero, 2002), p. 266. Disponible en < <http://www.nber.org/papers/w7620>>

¹⁷ **Yener Altunbas, Lynne Evans y Philip Molyneux:** “Bank Ownership and Efficiency”, en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 33, No. 4 (Noviembre, 2001), pp. 926 y s.

El estudio más reciente y completo que conocemos sobre estas cuestiones es el de los autores Levy, Micco y Panizza. Es una investigación empírica a dos niveles: nivel microeconómico que usa datos sobre bancos particulares, y nivel macroeconómico que usa datos agregados de las economías nacionales.

En lo que se refiere a la evidencia encontrada usando datos de bancos particulares, los autores no hallaron correlación entre el tipo de propiedad de los bancos y el desempeño de los mismos en los países desarrollados, pero sí, en cambio, una fuerte correlación entre ambas variables en los *países en desarrollo*. En particular, encontraron que los Bancos Públicos localizados en los países en desarrollo tienden a caracterizarse por una menor rentabilidad, mayores costes fijos, y mayor número de préstamos fallidos que en los bancos privados.

Sin embargo, estos autores llaman la atención sobre el hecho de que los Bancos Públicos no buscan maximizar beneficios sino el bienestar social, y que esto impide aclarar si esta menor rentabilidad es debido a estos fines sociales o por su explotación por el patronazgo político. También encontraron que el comportamiento de los Bancos Públicos es menos procíclico que el de los privados, por lo que ayuda a suavizar el efecto de las crisis económicas.¹⁸

En cuanto a los resultados hallados usando datos agregados, dicen los autores citados que es difícil establecer resultados concluyentes sobre el efecto de la Banca Pública sobre crecimiento económico. Por dos razones: 1) porque los modelos matemáticos que se contrastan adolecen de problemas de especificación (variables omitidas y/o endogeneidad), a lo que hay que sumarle el problema de los datos limitados (por ejemplo, la falta de datos institucionales de períodos antiguos); y 2) porque los Bancos Públicos son instituciones heterogéneas, tanto entre países como dentro de cada uno de ellos, que pueden por tanto funcionar de forma muy diferente.

De todos modos, y teniendo en cuenta estas cautelas, los autores encuentran que en algunos países la Banca Pública ha tenido un comportamiento peor que la banca privada, pero que en otros ha sido neutral; también hallaron que cuando se estudian casos concretos de Bancos Públicos, algunos de ellos jugaron un papel positivo en relación con la banca privada en la movilización del ahorro o facilitando el crédito durante las crisis.¹⁹

Aparte del desempeño económico de los Bancos Públicos, los economistas se han interrogado sobre su *estabilidad*; es decir, sobre cuánto de inmunes son a las crisis bancarias. Por desgracia, la historia reciente de las crisis bancarias demuestra que muchos de los bancos que las han protagonizado han sido de carácter estatal.²⁰

Pero como ha señalado el economista Wesley Marshall, la capacidad destructora de la Banca Pública es diferente y menor que la de la banca privada. Ello se debe a que sus estructuras son distintas, es decir, porque la Banca Pública no especula, que es lo que suele llevar a la ruina a los bancos privados.

¹⁸ **Eduardo Levy Yeyati, Alejandro Micco y Ugo Panizza:** “State-owned banks: do they promote or depress financial development and economic growth?”, en *Inter-American Development Bank* (Febrero, 2005), pp. 10 y s. Disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629384>

¹⁹ **Eduardo Levy Yeyati, Alejandro Micco y Ugo Panizza:** *ibídem*, p. 18.

²⁰ **Luc Laeven y Fabian Valencia:** “Systematic banking crisis: a new database”, en *IMF Working Paper 08/224*, Fondo Monetario Internacional (Noviembre, 2008), p. 19. Disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>>

Empero, la posibilidad de que la Banca Pública se vuelva monedero del Gobierno de turno es precisamente la debilidad más fuerte de este tipo de institución. El hecho de que es el Gobierno quien otorga los nombramientos directivos del banco estatal y mantiene vínculos estrechos de varias formas, significa que el carácter de la Banca Pública refleja el carácter del Gobierno de turno.

Ahora bien, si la susceptibilidad a la corrupción representa el flanco más débil de la Banca Pública, y también su defecto institucional más grave, la corrupción llevada a cabo mediante la Banca Pública produce efectos macroeconómicos mucho menores que el defecto congénito más grave de la banca privada, la crisis bancaria clásica.

Ésta, en efecto, tiene repercusiones más graves pues la banca privada, empujada por el auge especulativo, acrecienta la captación de pasivos hasta límites increíbles en su afán por encontrar fondos que invertir, con lo que lleva a la ruina a más gente.²¹

A la vista de estos datos, una evaluación objetiva de los resultados de la Banca Pública en el mundo moderno no puede incurrir en la denigración total, pero tampoco en la apología descarnada. Sin embargo, la ola de conservadurismo político que recorrió el mundo a partir de la década de los 80's trajo consigo un descrédito de la empresa pública que, en el caso del sector bancario, se zanjó con la privatización parcial o total de más de 250 bancos comerciales en 59 países, sólo entre los años 1990 y 2005.²²

6. Hacia un nuevo modelo de Banca Pública. La planificación democrática

De la Banca Pública en particular y de la empresa pública en general, se puede decir que son un instrumento de la planificación por el Estado de determinadas actividades económicas. La empresa pública puede planificar, y de hecho, aunque no sea explícito, planifica sus propias actividades. La distinción es, pues, entre la planificación 'de' la Empresa Pública y la planificación 'en' la Empresa Pública.²³

Vamos a tratar de demostrar que las disfuncionalidades aparecidas en algunos momentos en la historia de la empresa pública en general, obedecen a la inadecuada forma en que se ha realizado esta planificación económica.

La definición más simple de planificación es el proceso de establecer objetivos para un horizonte futuro determinado, adecuando los medios disponibles para conseguirlos.²⁴

Desde el punto de vista teórico la planificación democrática de la economía posee tres tipos de ventajas sobre aquella gobernada a través del mercado por agentes autónomos y separados:

- A. La estructura general de la utilización de los recursos y la dirección general del desarrollo de la economía pueden ser diseñadas de acuerdo con prioridades sociales -que son determinadas a través del proceso político democrático.

²¹ **Wesley Marshall:** "Inmunidad de la banca pública frente a la crisis bancaria clásica", en **Alicia Girón, Eugenia Correa y Patricia Redríguez:** *Banca pública, crisis financiera y desarrollo*, México, Universidad Autónoma de México, 2010, pp. 117-130. Disponible en < rde.iiiec.unam.mx/revistas/3/difusión/Banca_publica.pdf >

²² **William L. Megginson:** "The economics of bank privatization", en *Journal of Banking & Finance*, n° 29 (Abri, 2005), p. 1931. Disponible en < siteresources.worldbank.org/.../TheEconomicsofBan... >

²³ **Rodrigo Keller:** "Empresa pública y planificación", en **AA.VV.:** *La empresa pública española: estudios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980, p. 221.

²⁴ **Rodrigo Keller:** *ibídem*, p. 227.

- B. Permite superar la incertidumbre asociada con la toma de decisiones atomizada, ya que los productores individuales desconocen cuál va a ser el comportamiento futuro de sus competidores.
- C. Sustituye la ciega y anárquica coordinación *ex post* del mercado, que opera por medio de las cambiantes reacciones de los agentes individuales en los continuamente cambiantes precios de mercado, por el consciente y planificado mecanismo de coordinación de decisiones *ex ante*.²⁵

Las fases en que debe desarrollarse un proceso planificador son las siguientes:

- I. Decisión e implementación de las inversiones. El Gobierno debe motivar por qué decide invertir en un sector, en un determinado lugar y por un espacio de tiempo dado. Es decir, debe explicar qué objetivos persigue y por qué. Esta es una tarea particularmente difícil pues depende en gran medida de juicios de valor acerca de qué objetivos son preferibles sobre otros, y porque a menudo resulta imposible cuantificar estos beneficios para compararlos con los costes que entrañan.

De cualquier modo, el Gobierno debe acompañar estos proyectos con dos tipos de estudios: 1) de viabilidad, donde se incluyan todos los datos relevantes para determinar los costes y beneficios del proyecto y su bondad con respecto a proyectos alternativos de inversión, y 2) de implementación, donde se tenga en cuenta los retrasos en la puesta en marcha del proyecto y en el suministro de los recursos financieros para iniciarlo.²⁶

- II. Vigilancia. Es lo que los anglosajones denominan con la expresión *monitoring*, que puede definirse como la valoración sobre la marcha de las operaciones de la empresa pública, usando de una manera comprensiva indicadores que abarcan el proceso y la sustancia de las operaciones.

Un buen sistema de vigilancia debería bifurcar el área que mejor corresponde a la gerencia de la empresa y al Gobierno. También resulta crucial la formulación de los indicadores que sirven de señales de vigilancia, y que deben estar adaptados a la situación de la empresa.

Un sistema bien diseñado de vigilancia produce tres tipos de beneficios. Primero, permite a la gerencia de la empresa lograr una comprensión del modo en que las actividades toman cuerpo en todas sus dimensiones. Segundo, manda señales tempranas para tomar correcciones oportunas. Tercero, sirve de base firme para el diálogo empresa-Gobierno continuado.²⁷

Es necesario subrayar, precisamente en estos tiempos de fraudes y estafas financieras, que la empresa pública está *potencialmente* más sometida a más escrutinio político y público que las empresas privadas, y que, en este sentido, la empresa pública es potencialmente más transparente. Ya que el Estado es una institución política, la propiedad estatal inevitablemente sitúa a los medios de producción bajo dominio público, la esfera de la política.²⁸

- III. Evaluación. Es esta un intento de establecer cuán lejos ha llegado una empresa en el cumplimiento de sus objetivos (eficacia); en qué medida lo ha conseguido con los menores costes posibles (eficiencia); y cuán aceptables son sus resultados (calidad).

²⁵ **Pat Devine:** *Democracy and economic planning*, Cambridge (UK), Polity Press, 1988, pp. 15-21.

²⁶ **V. V. Ramanadham:** *The economics of public enterprise*, Londres y Nueva York, ed. Routledge, 1991, pp. 98-104.

²⁷ **V. V. Ramanadham:** *ibídem.*, pp. 202-4.

²⁸ **Pat Devine:** *op. cit.*, p. 123.

Existen unos prerrequisitos de la evaluación que pueden ser presentados bajo tres epígrafes: 1) determinación inicial de los objetivos propuestos por la empresa, que constituyen un punto de referencia para la evaluación; 2) los indicadores del desempeño de la empresa, establecidos en la fase de vigilancia; y 3) una contabilidad apropiada de la empresa.

Las agencias encargadas de la evaluación de las Empresas Públicas, además de los departamentos propios que estas empresas puedan tener, pueden ser gubernamentales y no gubernamentales.²⁹

IV. Control. En nuestra opinión es necesario que las empresas públicas y los comités de planificación incorporen un área de auditoría interna (o comisión de control), que cuente con la presencia de profesionales en economía completamente independientes, debiendo ser por tanto funcionarios de carrera. Entre las funciones que podría cumplir estarían: a) supervisar la viabilidad económica de los proyectos de inversión, tanto de los comités de planificación como de las empresas públicas, b) elaborar los indicadores de desempeño de las empresas públicas, y c) llevar la contabilidad necesaria de las empresas públicas.

La planificación económica realizada por el Estado y las empresas públicas suscita dos tipos de problemas, uno externo al Sector Público y el otro, interno.

En lo que se refiere al primer problema, el de *carácter externo*, se refiere al hecho de que la planificación del Sector Público no se extiende al resto de la economía, pues se permite que las empresas privadas, mayoritarias en el conjunto de la economía nacional, sigan utilizando el mercado como mecanismo de asignación de recursos a través de los precios.³⁰ La expresión ‘economía mixta’, frecuente entre los economistas para caracterizar esta situación en la que conviven el Sector Público y el privado, es inadecuada para describir el fenómeno. Porque como bien ha señalado James O’Connor, al Sector Público se le ha otorgado el papel secundario de favorecer el beneficio privado y de no estorbarlo en absoluto, confinándolo en aquellos sectores no rentables para las empresas privadas individualmente pero sí para la acumulación de capital en su conjunto o, cuando han podido vender en el mercado sus bienes y servicios obteniendo beneficios, se les ha prohibido que sigan una política de expansión que les permitiera invadir el terreno del capital privado.³¹

Los *problemas internos* al Sector Público son tres y, en realidad, están interconectados. El primero, de coordinación y racionalización del conjunto de las Empresas Públicas. El segundo, el conflicto entre el plan económico estatal y el elaborado por las propias empresas para adecuar su actividad a las cambiantes circunstancias y en orden a preservar su necesaria autonomía. Y el tercero, compaginar los planes económicos estatales y empresariales con la organización democrática de la sociedad, que implica una descentralización del poder de decisión.

En lo que respecta a la última cuestión, señalar que la ciudadanía puede tener dos formas de influir sobre estos planes económicos: a) en las instituciones políticas representativas, condicionando así la elaboración de los planes estatales; y b) en comisiones de asesoramiento y control de los planes de las empresas, donde se representen a los trabajadores, a los consumidores de los bienes y servicios, y a los proveedores de los *inputs* utilizados por las empresas.

²⁹ V. V. Ramanadham: *op. cit.*, pp. 224, 230-8.

³⁰ Josep María Bricall: *La planificación económica*, Barcelona, ed. Salvat, 1975, pp. 16 y 24.

³¹ James O’Connor: *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, ed. Península, 1981, pp. 221 y s.

La experiencia histórica demuestra que, tanto en las economías capitalistas como en las ‘socialistas’, no se ha resuelto satisfactoriamente estos problemas internos de la planificación. En lo que respecta a la participación democrática, nos dice el economista Giorgio Ruffolo que ha sido “*una facultad reprimida en el mundo soviético y gravemente frustrada en el capitalista*”.³² Y respecto a los otros dos problemas, los de la coordinación y la autonomía, han tenido un impacto distinto en ambos tipos de economías. En las de tipo soviético, la autonomía de las empresas fue sofocada por el plan central autoritario; en las de tipo capitalista, la coordinación ha sido imposibilitada “*por el pluralismo corporativo de la administración, las empresas y los grupos de presión*.”³³

La incorrecta resolución de estos problemas internos de la planificación ha conducido a que todos las fases del proceso planificador que antes hemos descrito sufrieran de significativas deficiencias, tanto en las economías capitalistas como en las de tipo soviético. En el fondo, en ambas sociedades la planificación ha tenido un carácter más o menos ‘instrumental’, ya que lo que se perseguía era usar el plan como un estímulo del desarrollo económico y no como un fin en sí mismo, que ayudase a transformar las relaciones sociales en un sentido democrático y cooperativo.

Con razón ha insistido Pat Devine en que la actividad planificadora, en ausencia de democracia económica –entendida como el control social de la asignación de los recursos tanto en el ámbito de la sociedad en su conjunto como en el ámbito donde son efectivamente producidos- no puede ser enteramente eficaz. Este autor ha propuesto como mecanismo regulador del proceso planificador lo que él denomina ‘coordinación negociada’. A diferencia de la coordinación lograda a través de la coerción de las fuerzas del mercado o de la dirección estatal, la coordinación negociada requiere que la gente se ocupe conscientemente de su interdependencia con los demás y, por tanto, de las consecuencias de sus actos para ellos. Ella alienta a la gente a trascender sus intereses particulares y a tomar en cuenta también la situación de los otros. Promueve la cooperación sobre la base de la igualdad, respeto mutuo y el sentido de comunidad. En este sentido, el proceso de coordinación negociada es potencialmente transformador. Incorpora una dinámica que tiende hacia una situación en la que la gente debería ser responsable de las decisiones que les afectan.³⁴

7. Historia de la Banca Pública en España

7.1 Época medieval y moderna.

El historiador Esteban Hernández ha puesto en evidencia la existencia, en la España de finales de la Edad Media y en toda la Edad Moderna, de dos diferentes modelos de sistema bancario: 1) el basado exclusivamente en bancos privados, en la Corona de Castilla; y 2) el propio de la Corona de Aragón, consistente en un modelo mixto, en el que los bancos privados coexistían con los bancos públicos, de propiedad municipal: las Taules de Canvi.³⁵

En cuanto a las razones de la desaparición de este tipo de institución financiera tan singular, creemos que hubo una motivación claramente política. La instauración de la monarquía borbónica, de carácter centralista, tras la Guerra de Sucesión (1701-1713) no era muy compatible con la

³² **Giorgio Ruffolo:** *Planificación y programación*, Barcelona, ed. Oikos-Tau, 1989, p. 26.

³³ **Giorgio Ruffolo:** *ibidem*, p. 22.

³⁴ **Pat Devine:** *op. cit.*, pp. 149 y 185.

³⁵ **Esteban Hernández Esteve:** “Aspectos organizativos, administrativos y contables del proyecto de erarios públicos. Contribución al estudio de la Banca Pública en España durante la baja Edad Media y comienzos de la Moderna”, en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXII, nº 71 (Abril-Junio, 1992), p. 423. Disponible en <<http://aece.es/pub/refc/articulos.php?id=0499>>

existencia de una institución tan importante en manos del gobierno de las ciudades. Como nos cuenta el historiador Henry Lapeyre: “*Ante todo, la Taula era un asunto de la ciudad. La redacción de los reglamentos y el nombramiento de los oficiales dependía de ella*”.³⁶

Finalmente hay que decir que en su larga existencia las Taules de Canvi atravesaron por muchas dificultades y limitaciones. Al no poder utilizar el crédito para financiarse se encontraron en desventaja frente a los bancos privados, que no sólo pagaban comisiones a sus impositores permitiéndoles captar más recursos, sino que también utilizaron el crédito para realizar una gigantesca acumulación de capital.

7.2 *Época contemporánea.*

Las instituciones que han realizado una labor de concesión de crédito público en la España contemporánea han sido muchas y muy diferentes. Para agilizar la exposición del tema vamos a comentar aquellas más relevantes por el tiempo que funcionaron y el volumen de sus activos.

A) Etapa constituyente (1872-1962).

La historia de la Banca Pública en la España contemporánea comienza en 1872, con la creación del **Banco Hipotecario de España**, al cual le seguirían luego la **Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero** (1919), el **Banco de Crédito Industrial** (1920), el **Servicio Nacional de Crédito Agrícola** (1925), el **Banco de Crédito Local** (1925), y el **Banco Exterior de España** (1929).

El común denominador de estos bancos oficiales, hasta su nacionalización en 1962, fue que eran de hecho de capital privado, aunque se encontraban regulados y controlados por el Estado.

Era el Estado, efectivamente, quien promovía y autorizaba su creación, mediante ley o decreto, y determinaba su objeto social; su constitución se cedía, no obstante, al sector privado y la adjudicación se realizaba mediante concurso público. Los Poderes Públicos se reservaban el nombramiento del gobernador, que se convertía en su representante oficial; en algunos casos también designaban a miembros del Consejo de Administración y, en otros, establecían un órgano especial, la llamada Delegación del Gobierno, a través de la cual ejercían el control de la entidad; finalmente, la ley o decreto de creación podía conceder al Estado el derecho a participar en los beneficios, aunque no fuese accionista, y a fijar normas generales de funcionamiento.

Aparte de su naturaleza pública, otro rasgo que caracteriza a las entidades oficiales es su marcada especialización; son instituciones que nacen para atender una parcela determinada del mercado de crédito; al contrario que el resto de la banca de depósito, cuyo negocio abarca todo tipo de operaciones financieras, los bancos oficiales se establecen para satisfacer preferentemente las necesidades de crédito de determinados sectores o de actividades económicas específicas que se estima no están atendidas adecuadamente por la banca privada.

El tercer rasgo distintivo de la banca oficial se refiere a la procedencia de sus recursos. De hecho, aunque estas entidades ostentan el nombre de bancos no son tales en rigor, pues no aceptan depósitos de los particulares, o sólo de forma limitada, y se procuran sus fondos mediante procedimientos especiales. De una parte pueden recibir financiación directamente del Tesoro y, de otra, el Estado les concede determinados privilegios para obtener los recursos que precisen; el más

³⁶ **Henry Lapeyre:** “La Taula de Canvis dans le cadre de l’histoire general de la Banque”, en *Primer Congreso de Historia de País Valenciano*, Valencia, Universidad de Valencia, 1973, p. 175.

importante de estos privilegios ha sido el monopolio en la emisión de títulos especiales (de deuda) para la captación de recursos, que por lo general tienen la consideración de fondos públicos.

En conjunto la rentabilidad financiera de estos bancos públicos fue inferior a la de los bancos privados. Pero hay que tener en cuenta, por una parte, el coste más elevado que habían de pagar por sus recursos y, por otra, su dedicación crediticia hacia sectores de baja rentabilidad (apoyo a industrias nacientes, préstamos a entidades locales, crédito al sector exterior y al sector industrial en años de crisis económica). Por lo demás, estas entidades no nacieron con un ánimo exclusivo de lucro, sino para financiar actividades que la banca privada no atendía debidamente.

También hay que decir que la creación de estas instituciones oficiales no fue resultado de un programa consciente, sino que respondió más bien a la necesidad de resolver casos particulares; tampoco se pretendió establecer una mínima sistematización o coordinación entre las entidades que componían el sector del crédito oficial.

Asimismo, el nacimiento de alguna de estas entidades contó con la oposición de los grupos bancarios privados, que no aceptaron de buen grado la aparición de entidades oficiales privilegiadas que pudiesen ocupar determinadas parcelas del mercado de crédito y compitiesen con ellos; primero trataron de impedir su creación y, posteriormente, de controlarlos entrando como partícipes en su capital para vigilar sus actividades y, en su caso, frenar su crecimiento.³⁷

Mención aparte merece la creación de la **Caja Postal de Ahorros** en 1909, de ámbito nacional, pues sus sucursales se correspondían con las oficinas de correos que estaban instaladas por toda España. Sin embargo no hubo voluntad política de darle un protagonismo financiero.³⁸

B) Etapa de consolidación (1962-1970).

En la etapa anterior el sistema de crédito oficial se caracterizó por la falta de homogeneidad de las entidades (que se aprecia en su distinta constitución jurídica) y de coordinación de las mismas. Para cambiar esta situación en 1962 se aprueba la Ley de Ordenación al Crédito y la Banca, que comprende dos importantes disposiciones:

- 1) la creación de un órgano rector de las Entidades de Crédito Oficial, denominado Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (I.C.M.L.P.), dependiente del Ministerio de Hacienda;
- 2) la nacionalización y reorganización de las Entidades Oficiales de Crédito, que pasan a ser entidades de derecho público con plena personalidad jurídica; aunque este proceso no afecta al Banco Exterior de España y a la Caja Postal de Ahorros.

El modelo de Banca Pública diseñado se ajustará a los siguientes principios: a) principio de subsidiariedad, que significa que el crédito oficial debe soportar sólo aquellos riesgos que el crédito privado no asuma (no siempre seguido en la práctica); b) sometimiento del Crédito Oficial a las necesidades del Plan económico diseñado por el Gobierno; y c) financiación aportada por el Estado, generalmente vía emisión de deuda pública, a través del I.C.M.L.P.³⁹

³⁷ **Pablo Martín Aceña:** “Los orígenes de la banca pública”, en **Francisco Comín y Pablo Martín Aceña (dirs.):** *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, ed. Espasa Calpe, 1991, pp. 331-374.

³⁸ **José Luis García Sánchez:** “Bancos públicos”, en **Pablo Martín Aceña y Manuel Titos (eds.):** *El sistema financiero en España. Una síntesis histórica*, Granada, Universidad de Granada, 1999, p. 168.

³⁹ **Juan Hernández Armenteros:** *La banca pública española (1962-1983)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986, pp. 25-43.

C) Nuevas concepciones del crédito oficial (1971-1991).

En 1971 se promueve una nueva reorganización del crédito oficial mediante ley, denominada Ley sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial.

Se sustituye al I.C.M.L.P. por el Instituto de Crédito Oficial (I.C.O.), entidad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo dependencia del Ministerio de Hacienda. El ICO podrá financiarse por créditos del Tesoro, por la propia emisión de deuda, y del producto de sus operaciones de crédito.

Quedan como Entidades Oficiales de Crédito: el **Banco de Crédito Industrial**, el **Banco de Crédito Local**, el **Banco Hipotecario de España**, el **Banco de Crédito Agrícola** y el **Banco de Crédito a la Construcción**; aparte quedan, una vez más, el **Banco Exterior de España** y la **Caja Postal de Ahorros**.

Estas Entidades Oficiales de Crédito adoptarán la forma de sociedades anónimas, siendo el Estado el titular de la totalidad de las acciones.⁴⁰

En 1982 desaparece el Banco de Crédito a la Construcción al fusionarse con el Banco Hipotecario de España.

En 1988 se producen dos novedades importantes. En primer lugar el ICO se convierte en un holding financiero, asumiendo la titularidad de las acciones de las cuatro Entidades de Crédito Oficial. Y en segundo lugar, se promulga la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, por la cual el ICO y las Entidades de Crédito Oficial pasan a ser controladas e inspeccionadas por el Banco de España.⁴¹

D) Etapa de liberalización/privatización (1991/1998).

En esta etapa se crea la Corporación Bancaria de España como banco matriz del **Grupo Argentaria**, y que incluye a los cuatro bancos oficiales, a la Caja Postal de Ahorros y al Banco Exterior.

En esta nueva reorganización quedó fuera el ICO, el cual trasladó las acciones que poseía de los bancos públicos al nuevo holding, y queda, pues, con su propia configuración jurídica, actuando básicamente como agente financiero del Gobierno en la ejecución de aquellas operaciones, tanto internas como internacionales, que se le encomienden.

En 1993 se realiza una primera privatización parcial de Argentaria, a la que le sigue una segunda en 1996, y que es culminada en 1998 con la privatización total.⁴²

E) Situación actual.

Sólo el **Instituto de Crédito Oficial (ICO)** queda hoy en día como testimonio de lo que fue la Banca Pública en España; sin embargo, aunque tiene naturaleza jurídica de Entidad de Crédito de carácter público, no posee una red de sucursales capaz de captar depósitos de los particulares.

⁴⁰ **Juan Hernández Armenteros:** *ibídem*, pp. 44-63.

⁴¹ **José Alberto Parejo et alii:** *Manual del sistema financiero español*, Madrid, ed. Ariel, 2011, p. 348.

⁴² **José Alberto Parejo et alii:** *ibídem*, 348 y s.

Los criterios que guían el funcionamiento del ICO son básicamente dos: el de subsidiariedad con el sistema bancario español y el de equilibrio financiero en sus cuentas de resultados (no tener pérdidas).

En el respeto a estos principios, el ICO actúa en una doble vertiente: como Agencia Financiera del Estado (concediendo créditos en situaciones de crisis o de especial gravedad) y como Banco de Desarrollo (haciendo préstamos a medio y largo plazo para inversiones productivas).

El ICO realiza sus operaciones bien mediante la mediación de las sucursales de las otras entidades de crédito, bien directamente a las grandes empresas.

Su financiación es mediante la emisión de deuda o por aportaciones del Estado, de otros organismos públicos, o de su patrimonio.⁴³

7.3 Conclusiones

A pesar de no haber podido encontrar ningún estudio global sobre la experiencia de la Banca Pública en España, vamos a intentar realizar una valoración personal de la misma a partir de la fragmentaria información disponible.

En primer lugar y como podemos apreciar en el gráfico del Apéndice Estadístico que adjuntamos, la Banca Pública ha tenido una importancia cuantitativa de primer orden, pues en algunos años llegó a conceder más créditos que la banca privada; y ello a pesar de los esfuerzos de los banqueros del sector privado en limitar o ralentizar su desarrollo. A buen seguro, pocos ciudadanos españoles saben de esta importancia capital del crédito oficial en el desarrollo económico español.

En segundo lugar y por el tipo de créditos que se concedieron –a la industria, a la agricultura, a la exportación, a la vivienda, etc.–, deducimos que este crédito tuvo que ser fundamental para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa así como de los hogares modestos, precisamente aquellos sectores desatendidos por la banca privada por ofrecer una rentabilidad menor o más arriesgada.

También podemos concluir que a la Banca Pública se le asignó durante casi todo el período de su funcionamiento, un papel subsidiario con respecto a la banca privada. Al final, parece que con la creación del Grupo Argentaria se intentó crear un holding capaz de competir con el sector privado, pero dos hechos frustraron este proyecto: 1) la crisis económica de 1992, que hizo que el Gobierno socialista emprendiera una privatización parcial del holding para enjugar el déficit público –lo que se conoce como ‘vender las joyas de la abuela’-, y 2) la llegada al poder del Partido Popular en 1996, obcecado en desmantelar casi todo el sector público español –y entregarlo a ‘manos amigas’.

CARLOS JAVIER BUGALLO SALOMÓN

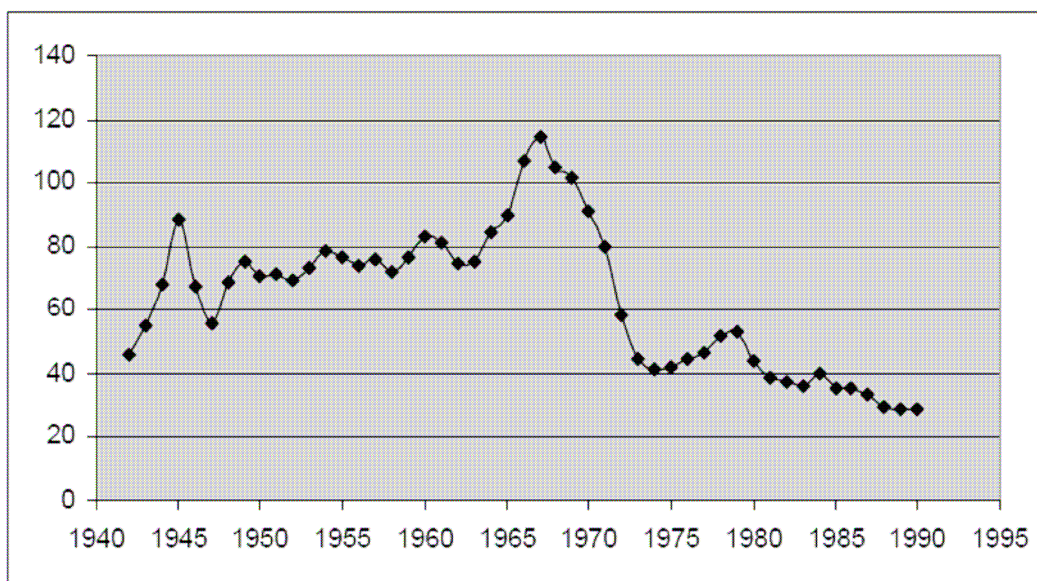
Xirivella, mayo de 2013

Licenciado en Geografía e Historia
Diplomado en Estudios Avanzados en Economía

⁴³ José Alberto Parejo *et alii*: *ibídem*, 384-7.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Crédito de la Banca Pública española en relación con la privada, en %⁴⁴



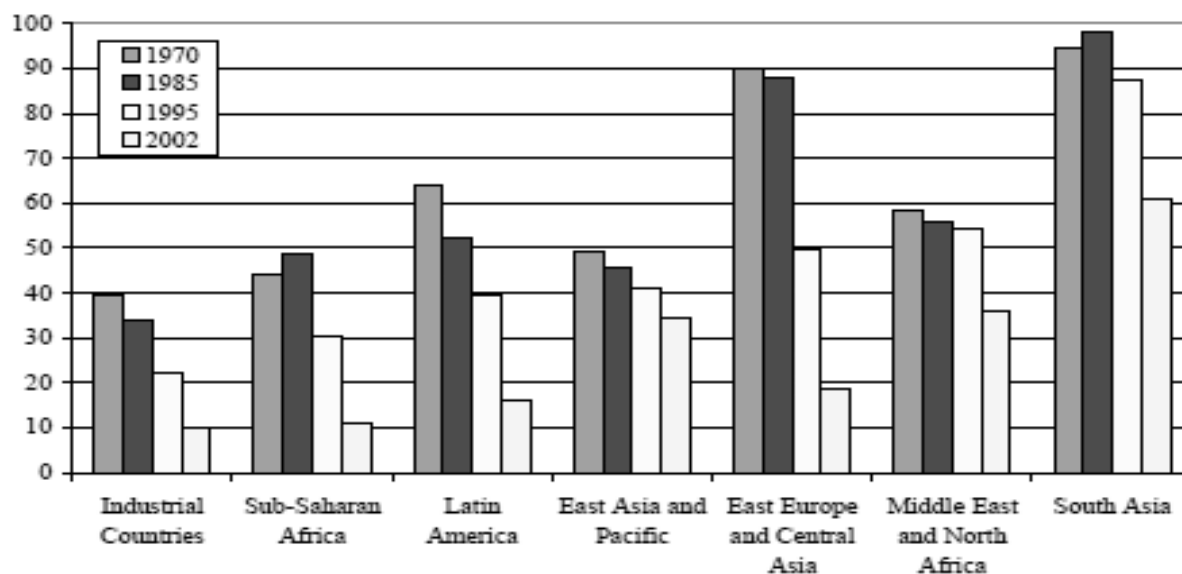
Participación sectorial de los bancos en Europa Occidental, 1988 (Porcentaje de activos totales)⁴⁵

| País | Bancos privados | Bancos públicos | Bancos nacionalizados | Cajas de ahorros | Mutuas y cooperativas | Bancos extranjeros | Total |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------------|------------------|-----------------------|--------------------|-------|
| Austria | 0,3 | 9,6 | 35,3 | 24,5 | 30,3 | - | 100,0 |
| Bélgica | 33,3 | 25,0 | - | 9,9 | - | 31,7 | 100,0 |
| Dinamarca | 60,5 | 14,1 | - | 24,9 | 0,5 | - | 100,0 |
| Finlandia | 42,9 | 14,9 | - | 15,5 | 25,9 | 0,8 | 100,0 |
| Francia | 15,0 | 13,8 | 37,7 | 4,3 | 15,8 | 13,4 | 100,0 |
| Alemania | 34,4 | 6,1 | - | 39,6 | 17,9 | 1,9 | 100,0 |
| Grecia | 8,8 | 58,5 | 28,5 | - | - | 4,3 | 100,0 |
| Irlanda | 59,2 | 4,0 | - | 3,8 | 12,4 | 20,6 | 100,0 |
| Italia | 10,7 | 20,9 | 31,4 | 19,6 | 14,7 | 2,6 | 100,0 |
| Países Bajos | 54,6 | 18,2 | - | 4,9 | 10,8 | 11,6 | 100,0 |
| Noruega | 41,1 | 20,0 | - | 24,3 | 14,5 | - | 100,0 |
| Portugal | 5,8 | 40,2 | 46,4 | 3,9 | - | 3,6 | 100,0 |
| España | 43,9 | 11,3 | - | 31,9 | 2,8 | 10,1 | 100,0 |
| Suecia | 42,6 | 35,0 | - | 13,8 | 6,2 | 2,3 | 100,0 |
| Suiza | 52,8 | 1,2 | - | 27,8 | 7,2 | 11,0 | 100,0 |
| Reino Unido | 31,6 | 1,6 | - | - | 13,9 | 52,9 | 100,0 |

⁴⁴ **José Luis García Ruiz:** *La Banca Pública en España durante los siglos XIX y XX*. Mimeo. Disponible en <www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento22945.pdf>

⁴⁵ **Jack Revell:** *Cambios en los bancos públicos de la Europa Occidental: implicaciones para España*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1991, p. 12.

Porcentaje de activos de la Banca Pública en el sector bancario mundial⁴⁶



⁴⁶ Eduardo Levy Yeyati, Alejandro Micco y Ugo Panizza: "State-owned banks: do they promote or depress financial development and economic growth?", en *Inter-American Development Bank* (Febrero, 2005), p. 35. Disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629384>