

José Miguel Andreu\*

## CAPITALISMO, BANCA PRIVADA Y SERVICIO PÚBLICO

La crisis financiera y bancaria actual, iniciada en EEUU y después propagada al resto del mundo, ha hecho que los distintos Gobiernos occidentales hayan adoptado decisiones –sucesivas y a veces efímeras– dirigidas al salvamento de los bancos privados más grandes. Las decisiones ya adoptadas, y otras que también podrían adoptarse en el futuro, se discuten a lo largo de las páginas siguientes. El artículo desarrolla, asimismo, el concepto del *sistema de pagos como servicio público*, prestado en la actualidad por la banca privada; concepto cuyo desarrollo lleva al autor a ofrecer distintas alternativas organizativas del sistema bancario que podrían garantizar la estabilidad a largo plazo de los sistemas de pagos.

**Palabras clave:** sistema de pagos, reforma bancaria.

**Clasificación JEL:** E52, G21, G28.

### 1. Introducción

Cuando la economía mundial entró en recesión en la segunda mitad de los años setenta y primeros de los ochenta,... «los conservadores modernos recuperaron su compromiso con uno de los más viejos ejercicios de filosofía moral: la búsqueda de una justificación moral para el egoísmo».

*Tomado de PARKER, R., citando a J.K. GALBRAITH en el libro «J.K. Galbraith, his life, his politics and his economics (2006) Canadá, Harper».*

En los meses recientes, una de las mayores preocupaciones de las autoridades de casi todos los países del mundo ha sido –y continúa siéndolo– la crisis financiera. Crisis de solvencia, debilidad de las entidades bancarias<sup>1</sup>, y procesos de quiebra inminentes –sobre todo *cuando se ha tratado de grandes bancos*– han precipitado a corto plazo distintos planes de salvamento emprendidos por los gobiernos de los países afectados.

Las fórmulas de salvamento implementadas han

\* Catedrático de Teoría Económica de la Universidad de Sevilla (excedente) y Técnico Comercial y Economista del Estado.

<sup>1</sup> En lo sucesivo, cuando se hable de bancos privados o bancos comerciales, se estará aludiendo a todo tipo de entidades (públicas, semipúblicas o privadas) que practiquen la actividad conocida en la profesión como *banca comercial*.

sido muchas, y a veces en sucesión, aunque casi siempre –sobre todo en EEUU– tratando de no afectar a algo que muchos consideran, erróneamente, consustancial al capitalismo: *la propiedad privada de los bancos*. Así, las entidades grandes (en situación difícil) han recibido inyecciones adicionales de fondos bien en forma de préstamos a corto o medio plazo de los bancos emisores, o bien en forma de préstamos o avales a largo plazo del Gobierno; han «cedido» al Estado participaciones minoritarias o mayoritarias en el capital de la entidad, en general, sin derechos políticos (por ejemplo, mediante la suscripción de acciones nuevas sin voto), han vendido o están tratando de vender sus llamados activos tóxicos, con grandes descuentos financiados directa o indirectamente por el sector público<sup>2</sup>, es decir por los contribuyentes, etcétera. Ciertamente, han sido pocos los casos ▷

<sup>2</sup> Esos activos tóxicos serían comprados por una empresa o entidad pública (banco malo) que correría con las pérdidas sobrevenidas, que a la postre serían financiadas por los contribuyentes, como ha sucedido en varios países occidentales y asiáticos en el pasado. Alternativamente, esos activos tóxicos serían comprados al descuento por fondos de inversión privados –probablemente filiales de otros bancos– que para poder comprarlos recibirían subvenciones del Estado, (como es el caso de lo planeado en EEUU).

en los que los poderes públicos se han decidido a comprar acciones con derecho a voto del banco a reflotar y a entrar en la dirección del banco desde posiciones minoritarias o mayoritarias<sup>3</sup>, para que tiempo después, cuando los equilibrios se restablezcan y se realice la indispensable reforma financiera, la entidad intervenida se reasigne al sector privado.

Esa preferencia de la mayor parte de los gobiernos del mundo occidental por soluciones que implicarán altos costes para el contribuyente –mientras que los directivos-banqueros que originaron la crisis<sup>4</sup> apenas hayan sido penalizados en tanto que los antiguos accionistas de las entidades grandes «salvadas» se beneficiarán del proceso de normalización previsible– ha generado un alto nivel de malestar entre las clases medias de Occidente.

A ese respecto, es mi opinión que ni la propiedad privada de algunos bancos grandes abocados al desastre, debe protegerse a ultranza y en todo momento<sup>5</sup>, en particular cuando la impericia de sus directivos haya colocado a la entidad en situación de práctica insolvencia, ni la propiedad privada debería sostenerse como principio en todos y cada uno de los sectores productivos correspondientes a una economía mixta de mercado.

## 2. El sistema de pagos como servicio público

Dejando a un lado los anteriores comentarios sobre las correcciones a corto plazo ya implementadas, me referiré a continuación a las necesarias reformas a instrumentar a medio y largo plazo.

En el caso hipotético de que la reforma banca-

ria deseada por muchos prospere<sup>6</sup> a escala planetaria –dado que al día de hoy y en función del alto grado de interdependencia financiera existente no tendría ningún sentido que cada país hiciera su propia reforma– una primera cuestión que tendrían que considerar los reformadores es si el sistema de pagos es o no un servicio público; y, sólo después, si ese servicio público debería continuar adscrito al sector privado y en qué condiciones.

Nótese que en nuestros días –aunque no siempre ha sido así– el sistema de pagos de cada país es administrado por la banca comercial, sea esta pública<sup>7</sup> o privada. Obsérvese además que ese sistema de pagos es de uso absolutamente obligatorio para los ciudadanos. No hace mucho tiempo, en los años sesenta y primeros setenta del siglo XX, uno recibía su sueldo en efectivo y pagaba en efectivo las compras que hacía; los impuestos también se pagaban *cash* o con cheque conformado. En el ámbito comercial minorista el uso de cheques era más bien marginal –porque sólo se aceptaban cheques a personas de reconocida solvencia<sup>8</sup>– al tiempo que las tarjetas de crédito eran una invención casi desconocida.

Hoy día este ya no es el caso en los países industrializados y urbanos. Por consiguiente, de un sistema de pagos en el que buena parte de las transacciones se hacía con dinero-efectivo o recurriendo al crédito comercial (de proveedor a cliente), como ocurrió históricamente hasta bien entrado el siglo XX –lo que hacía que el banco emisor<sup>9</sup> fuera la entidad responsable del funcionamiento ▷

<sup>3</sup> Declarar la incautación del banco para después empezar a reflotarlo desde cero sería una última alternativa (caso de que no se considerara su disolución, que sería la solución más traumática para todos, especialmente para los empleados y depositantes).

<sup>4</sup> ANDREU, JM. (2009): «Crisis financiera, reordenación del crédito, nacionalizaciones y responsabilidades». Boletín de ICE. nº 2963, pág 31.

<sup>5</sup> Estoy de acuerdo con la idea de que un banco grande no deba dejar de funcionar, pero soy de la opinión de que cualquier banco grande próximo a una situación de insolvencia debería ser intervenido por el Estado; y sus directivos y accionistas desposeídos respectivamente de sus cargos y de sus acciones, al precio de mercado (próximo a cero) en ese momento.

<sup>6</sup> Esa reforma parece contar con una gran oposición dentro de la propia profesión. Se trata de una tupida red de intereses creados, que podría finalmente capturar a los gobiernos occidentales, haciéndoles ver que cualquier reforma dirigida a separar las actividades de los bancos, o a encorsetar legalmente sus actividades financieras, en particular las de los grandes bancos privados, iría en contra de la «deseable competencia» entre las entidades, y de la prosperidad económica del planeta.

<sup>7</sup> En muchos países occidentales hay entidades bancarias o financieras de carácter público o semipúblico, como sucede con las cajas de ahorro en España, etcétera.

<sup>8</sup> Para las compras importantes (coches, pagos a cuenta sobre viviendas, etcétera) se requería que el banco confirmara la existencia de fondos suficientes en la cuenta bancaria del titular.

<sup>9</sup> Obsérvese que hasta el siglo XX, no se decidió en muchos países (incluyendo EEUU) que el banco emisor debiera ser público y totalmente garantizado por el Estado. La Reserva Federal nació en 1913, y el Banco de España tan sólo se nacionalizó en 1962.

correcto del sistema de pagos— se ha pasado a otra situación en el la que con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, casi todas las operaciones de pago de todos los individuos y entidades de cada país se realizan a través de la banca comercial.

Obsérvese que en el actual contexto, la interrupción del funcionamiento del servicio de pagos de un país o la puesta de ese servicio en situación de incertidumbre —o simplemente la evolución espasmódica del crédito como derivada de lo anterior— tienen una capacidad destructora en términos económicos mucho mayor que la de cualquier interrupción en el suministro de cualquier otro servicio público. A estos efectos convendría reflexionar sobre si las huelgas de médicos en la sanidad pública, de maquinistas en los transportes ferroviarios o de conductores en la red de autobuses urbanos o de cercanías —actividades que muchos consideramos como servicios públicos importantes<sup>10</sup>— podrían tener una mayor capacidad destructora que la entrada en situación de incertidumbre o de insolvencia de una fracción importante del sistema de pagos. Desde mi punto de vista, la respuesta es claramente negativa. El sistema de pagos, debido a su incidencia sobre toda la actividad productiva (y no sólo sobre un sector), y a la carencia de sustitutos<sup>11</sup>, tiene una capacidad para fragilizar las economías mucho mayor que la de cualesquiera otros servicios públicos en situación de servicios mínimos o por debajo de los normales.

Y sin embargo, la tradición de la banca privada como gestora (en otro tiempo de modo parcial y hoy de modo casi total) del sistema de pagos se ha mantenido invariable a lo largo de los últimos dos siglos, como si nada hubiese cambiado en relación

con la expansión nacional e internacional de los mercados, la revolución informática y telemática, el proceso de globalización, etcétera.

A este respecto, también se ha argumentado hasta la saciedad —a fin de mantener en todo caso y en todo momento a los bancos en la esfera de la economía privada— que los funcionarios-banqueros podrían propender a funcionarizar la actividad y a cometer excesos financieros derivados de su relación con la política, lo que ocasionalmente no se ha alejado de la realidad. Eso no quiere decir, sin embargo, que los banqueros privados no puedan cometer otros tipos de excesos, como ha quedado claramente probado en la actual crisis financiera.

### 3. Los bancos privados como gestores del sistema de pagos

Obsérvese que los bancos comerciales actuales no sólo gestionan el sistema de pagos de cada país, sino que además intervienen en múltiples operaciones de préstamo, aval, mediación y promoción de negocios, moneda extranjera, comercio de derivados, etcétera; negocios en los que pueden cometer errores y generar pérdidas. Pérdidas que, sumadas a las eventualmente cosechadas por errores cometidos en la gestión del sistema de pagos —como por ejemplo la concentración irresponsable de riesgos, la concesión de créditos sin vigilar la selección adversa de clientes, el alargamiento indebido de los plazos de los préstamos, la concesión de préstamos a personas insolventes en términos cíclicos, la financiación de actividades sin futuro, etcétera— pueden inducir la insolvencia de un banco, que —cuando es grande— podría arrastrar en su caída a otros, perjudicando así gravemente al funcionamiento del sistema de pagos, que es un servicio público.

Esta es la razón por la que suele considerarse que algunos bancos *son demasiado grandes para quebrar* y que por tanto «deben» ser objeto de ayuda pública cuando amenazan entrar en situación de insolvencia. Y ello aun cuando ni siquiera ▷

<sup>10</sup> Quizá los neoliberales más recalcitrantes piensen que lo óptimo sería privatizar todos esos sectores (sanidad, transportes, educación, seguridad, etc.) porque lo privado—de acuerdo con su orientación— siempre funcionará mejor que lo público; y además de modo óptimo. Nótese, sin embargo, que éste no ha sido el caso de la banca privada de los EEUU en los últimos años.

<sup>11</sup> Obsérvese que en caso de interrupciones en el suministro de los distintos servicios públicos mencionados, el ciudadano siempre podrá hacer uso de servicios privados alternativos.

paguen impuestos especiales<sup>12</sup> para disfrutar de tal protección gubernamental especial.

Dicho lo anterior, ya hemos llegado al nudo gordiano de nuestra historia. En el capitalismo caben dos tipos de actividades económicas, las estrictamente privadas y las públicas. En las estrictamente privadas, en las que se produce y se venden bienes o servicios privados (cortes de pelo, menús de restaurante, coches, aviones, etcétera) si se tiene éxito se gana dinero, y si se fracasa se pierde todo o parte del capital invertido; es algo tan sencillo como eso, que todos entendemos y aceptamos.

Ahora bien, los problemas conceptuales empiezan cuando se trata de empresas grandes, sean estas mineras, fabricantes de coches, etcétera; en este caso, cuando llegan las pérdidas, los poderes públicos suelen empezar a suministrar ayudas que pagan los contribuyentes para cubrir una mala racha, o para ayudar a desmantelar ordenadamente las correspondientes entidades.

El problema se complica aun más si esa gran empresa es un gran banco, cuya actividad principal, basada en la «confianza»<sup>13</sup>, es la de gestionar una fracción de un servicio público fundamental –el servicio de pagos del país– pero que también realiza actividades estrictamente privadas de carácter financiero.

En realidad si se repasara la historia de los servicios públicos gestionados privadamente en los últimos 25-30 años<sup>14</sup>, habría que aceptar que tal gestión privada –casi siempre contratada por perio-

dos limitados de tiempo<sup>15</sup>– aun tratando «nominalmente» de mejorar la eficiencia del servicio, se ha concentrado como cabía esperar en las actividades más rentables a corto plazo, dejando desatendidas las demás así como las inversiones a largo plazo.

De resultas de esa falta de inversiones, la gestión privada de servicios públicos ha generado a menudo una pérdida en cantidad y calidad del servicio prestado, y una mayor inestabilidad en su provisión. En este sentido ha de hacerse notar que las eventuales quiebras de bancos o la simple amenaza de que aquellas se produzcan –una constante histórico-cíclica en el ejercicio de esta profesión– ha perjudicado en muchas ocasiones tanto a la calidad y a la estabilidad del suministro de crédito como al funcionamiento del sistema de pagos, que siempre debería haber sido más bien estable y no espasmódico.

Tema sustancialmente importante en la definición del sistema de pagos como servicio público es el hecho diferencial de que mientras algunos servicios públicos tradicionales han podido –aun con dificultades– ser transferidos recientemente al sector privado en función de ciertos desarrollos tecnológicos habidos<sup>16</sup>, con el servicio de pagos ha ocurrido precisamente lo contrario.

Nótese que, hasta hace pocas décadas, el sistema de pagos era mayormente tributario del banco emisor. Este emitía dinero fiduciario (billetes y monedas) que, proporcionalmente, circulaba en mucha mayor medida que en la actualidad, siendo entonces el papel jugado por la banca privada mucho menos estratégico de lo que lo es al día de hoy.

Ciertamente, el grado de penetración de la actividad bancaria en la sociedad era mucho menor de lo que lo es en la actualidad. Consiguientemente, las eventuales quiebras bancarias afectaban a la actividad productiva en mucha menor medida que en nuestros días. Los bancos privados eran entonces más locales y por tanto de dimensión menor; por su parte, cada país –que contaba con bancos emisores menos ▷

pública subcontratada, a la proliferación de servicios de seguridad privados, etcétera.

<sup>15</sup> Lo que para nada ha sucedido en banca, al haberle sido cedida la administración del sistema de pagos del país de una vez por todas en casi todos los países occidentales.

<sup>16</sup> Como ha sucedido por ejemplo en el caso de caso de ciertos monopolios naturales (teléfonos, ferrocarriles, etcétera).

<sup>12</sup> Esta idea del establecimiento de un impuesto de sociedades –más alto que el normal– a los grandes bancos para resolver la mencionada asimetría, según lo sugerido recientemente por Geithner, secretario del Tesoro de EEUU, es una forma «poco elaborada» de eliminar la discriminación y la desigualdad de trato entre bancos grandes y pequeños.

<sup>13</sup> Una entidad bancaria, basada en la institución de las reservas fraccionarias, con ratios de caja del 2 por 100 de sus activos (o menores), y con apalancamientos altísimos –esto es, con recursos propios de alrededor del 8 por 100 de los activos manejados– es una entidad que por definición se mueve siempre en una situación de equilibrio inestable, basado en la confianza; una confianza que puede romperse en cualquier momento. Esta es la razón por la que pequeños errores combinados con malas rachas que hagan perder al banco el 8 por 100 de sus activos, serán suficientes para hacer entrar a la entidad en quiebra técnica, aunque ésta no se declare formalmente. Nótese que un rápido crecimiento de las pérdidas, aun sin llegar al 8 por 100 de los activos, puede socavar la confianza y hacer que esas pérdidas lleguen con rapidez al fatídico 8 por 100.

<sup>14</sup> De entre esos servicios públicos, gestionados más bien deficientemente por el sector privado, cabría referirse, entre otros, a los transportes ferroviarios (Reino Unido, Alemania), aparte de la sanidad

independientes— podía acudir al expediente de monetizar la deuda pública emitida para financiar excesos crediticios previos de los bancos, y también, paralelamente, a la devaluación de su moneda. Además, el mundo no se hallaba globalizado, por lo que los capitales no se movían libremente<sup>17</sup> lo que protegía a los sistemas nacionales de pagos de los desagradables eventos financieros ocurridos en el extranjero.

Por consiguiente, el sistema de pagos, hasta hace digamos, cuarenta años, no era tan frágil y estratégico como lo es en la actualidad. Ello ha de llevarnos a concluir que bien su gestión pública directa, bien la confirmación de su asignación al sector privado, o bien la reconsideración de su actual organización, deberían realizarse de modo muy meditado, y sin aplicar reglas basadas en la tradición o en el prejuicio. Por supuesto que reconsiderar lo que es en la actualidad un servicio de pagos nacional o internacional sobre la base de que se trata de un servicio público, no tiene nada que ver con una inminente llegada del comunismo; como tampoco tiene nada que ver con la marcha hacia una economía socialista el hecho de que en Occidente muchas redes eléctricas sean de propiedad pública.

Ha de insistirse en que los gobernantes, en su próxima acción reformadora, deberían tener pocas dudas en relación con la naturaleza del sistema de pagos, gestionado en su mayor parte por la banca comercial. *Se trata claramente de un servicio público, que además es de uso obligatorio para los ciudadanos y empresas*, en gran parte de las transacciones económicas realizadas, y cuya provisión continua o al menos no fluctuante (de fondos a los sectores reales) debería estar garantizada por los Gobiernos.

#### 4. Conveniencia de modificar el actual *statu quo* de la actividad bancaria

Llegados al siglo XXI y a la Gran Recesión iniciada en 2007, cabría preguntarse a continuación si, para mantener un servicio público de pagos de

<sup>17</sup> Con anterioridad, los capitales tan solo se movieron internacionalmente, aunque de modo mucho más restrictivo, en la época del «capitalismo tradicional» (1870-1914) y en años posteriores a la Primera Guerra Mundial.

carácter funcional, las conexiones que ligan en la actualidad a los bancos centrales y demás entidades supervisoras con los bancos comerciales más grandes podrán subsistir o no, en coherencia con el tradicional ámbito (totalmente) privado y «mezclado» de actuación de esos bancos.

Al tiempo, a lo largo de las últimas décadas y en muchos países, esos banqueros han venido exhibiendo ostentosamente unas tasas de beneficios en términos de recursos propios, mucho más altas que la mayoría de sus «parientes pobres», las empresas industriales; y ello aun cuando semejante ostentación era una declaración implícita de su posición dominante<sup>18</sup>, algo inaceptable al ser la banca un sector estratégico para el buen funcionamiento del resto de la economía nacional.

Obsérvese, asimismo, que la actividad económica de la banca debería ser compatible con el mantenimiento de flujos de crédito crecientes a velocidades razonables, en tanto que sus beneficios no deberían ser de los más altos del mercado, dado que su actuación —en su tramo de servicio público, que es mayoritario— no debería ser por definición especialmente arriesgada ni especialmente retribuida<sup>19</sup>.

Ciertamente, en el contexto de la profunda reorganización requerida por los servicios de pagos de los distintos países, o del mundo en su conjunto, no debería olvidarse la alta cuota de servicio público contenida en la actividad las grandes entidades bancarias. Entidades que, sin embargo y según parece, aspiran —con el apoyo implícito de gobiernos importantes<sup>20</sup>— a que cambien muy poco las cosas en el sistema bancario. Sector cuya actividad productiva —en opinión de muchos de sus *insiders*— debería continuar con su actual *statu quo* privado ▷

<sup>18</sup> Que los bancos más grandes ganen en términos de sus recursos propios más que lo que gana la comunidad económica a la que intermedian, es un claro indicador de ausencia de competencia en la industria financiera, que en este caso podría estar deprimiendo el desarrollo económico de las actividades reales.

<sup>19</sup> Los bancos privados, en el ejercicio de sus funciones como parte del servicio público de pagos, deberían diversificar sus inversiones financieras allá hasta donde fuera posible, lo que evidentemente generaría resultados medios y no altos.

<sup>20</sup> Está ya claro al día de hoy que la Administración de EEUU no quiere ni oír hablar de nacionalizaciones. Hasta el punto que ni siquiera quiere crearse un «banco malo» oficial para la absorción de los activos tóxicos contenidos en los balances de los grandes bancos en apuros, prefiriéndose en su lugar que ciertas entidades financieras privadas (fondos de inversión) puedan comprar subvencionadamente esos activos tóxicos.

y con las inaceptables asimetrías que la crisis financiera ha puesto al descubierto cuando los afectados han sido grandes bancos comerciales.

Pero la historia puede cambiar y debe cambiar. Los servicios públicos deben ser gestionados bien por el sector público, o bien por el sector privado si este es escrutado continuamente y en profundidad. Y ello porque si ese servicio fuere provisto por el sector privado en régimen de «autocontrol» –el preferido de los neoliberales– las tendencias monopolistas, la infra-dotación de inversiones (o el sobre-apalancamiento<sup>21</sup>), y la provisión eventualmente insuficiente y fluctuante del servicio serían derivadas primeras de la ausencia de controles públicos.

En el anterior contexto, también podría contemplarse la admisibilidad de períodos de 5-10 años bajo control público (nacionalizaciones) de ciertos bancos grandes<sup>22</sup> que hubieren llegado a situaciones próximas a la insolvencia, para después ser devueltos al sector privado.

La actual situación relativa a los beneficios asimétricos de los banqueros privados o de los accionistas de los grandes bancos, que nunca pierden a largo plazo mientras la mayor parte de los ciudadanos paga impuestos si las cosas van bien, o paga además impuestos extraordinarios para reflotar las grandes entidades cuando estas van mal, es algo completamente inaceptable. Hoy (2009) estamos en un mundo con información perfecta, y los engaños generalizados son imposibles. Por consiguiente, o eliminamos las asimetrías actuales o podríamos estar poniendo en riesgo la credibilidad del capitalismo.

## 5. Sobre la corrección del servicio público de pagos a corto plazo

Ciertamente, cuando la economía se ve amenazada con un desplome ultrarrápido como el sufrido

<sup>21</sup> Este sobre-apalancamiento –o déficit de recursos propios– es decir la minimización de las inversiones financieras realizadas, ha sido precisamente una de las variables fundamentales que han inducido la actual crisis financiera.

<sup>22</sup> En el caso de que esos bancos insolventes fueran públicos o semi-públicos, dependientes de poderes públicos locales, tras la intervención del Estado deberían ser vendidos al sector privado, dando así opción a los poderes públicos locales a iniciar una nueva aventura financiera a partir de cero.

recientemente, deberían abandonarse los argumentos ideológicos –siempre teñidos de intereses personales– y volver a una lógica más posibilista. En este sentido, siempre será «mejor intervenir-nacionalizar los grandes bancos con problemas graves que perecer con nuestros bancos siempre privados, pero finalmente quebrados».

Con independencia de aquellos comentarios *no neutrales* provenientes directa o indirectamente de aquellos que manejan hoy los grandes bancos, y que con las intervenciones-nacionalizaciones dejarían de controlarlos –quizá para siempre, aun cuando después de un tiempo los bancos nacionalizados volvieran a la iniciativa privada– la realidad económica de hoy<sup>23</sup> podría forzar algunas nacionalizaciones bancarias: las de ciertos bancos comerciales grandes que, a pesar de haber recibido ya ayudas o no, no puedan mantenerse a flote sin ayuda pública adicional significativa.

Nacionalizar temporalmente uno o varios bancos grandes en crisis no es abandonar el sistema capitalista como algunos suelen sugerir interesadamente, sino probablemente salvarlo.

Argumentos como el de la indispensable *provisión de un servicio público* –nótese que un sistema nacional o internacional de pagos siempre lo es– el de *fuerza mayor* derivada de una situación cíclica extremadamente grave como la actual, el de la *falta de competencia bancaria*, o el de la *obstrucción al desarrollo* de determinados sectores económicos, han sido motivos alegados ocasionalmente por gobiernos democráticos para la nacionalización de ciertos bancos en el contexto de economías de mercado; y ello mientras otros bancos grandes o más pequeños y bien administrados continuaban con su funcionamiento al tiempo que la inmensa mayoría de las actividades económicas continuaban en manos privadas.

Alternativamente, el argumento de que «una institución bancaria grande no debería quebrar» ▷

<sup>23</sup> Nótese que la política practicada de suministro masivo de fondos a los bancos grandes en crisis (en lugar de haber procedido a su nacionalización), no impide que el estado tome finalmente el control de esas entidades si la confianza en las mismas no se restableciera.

–argumento subyacente a las recientes intervenciones de los distintos gobiernos en los grandes bancos– si que va contra los principios básicos del capitalismo: si alguien arriesga un capital y le va mal deberá desaparecer, lo mismo que sus administradores.

Por lo tanto, un banco grande ha de poder quebrar; lo que no debe hacer es dejar de funcionar. A tal efecto, cuando las cuentas de un banco grande vayan mal, deteriorándose a gran velocidad, o bien se busca una solución rápida mediante su venta a otra entidad –lo que sería fácil en casos aislados y no tanto en una situación como la actual– o bien se recurre a su nacionalización, que es la solución más barata para los contribuyentes y la más justa dentro de la ética del capitalismo. No olvidemos al respecto que los sistemas de seguros de depósitos establecidos a partir de 1933 en distintos países no han funcionado más que en caso de quiebra de bancos pequeños, y nunca hasta hoy en un contexto de deterioro general (global) de los sistemas bancarios.

## 6. Sobre el futuro de los sistemas bancarios

Habida cuenta que los bancos, tal y como se configuran en la actualidad, son entidades mixtas, en las que se mezcla el suministro de un servicio público de uso obligatorio para los ciudadanos –el sistema de pagos del país– con determinados servicios financieros de carácter estrictamente privado en los que las actividades arriesgadas y especulativas son perfectamente legítimas, no hay duda de que si las autoridades quisieran mantener sistemas de pagos más estables en los distintos países y a escala global, deberían separar en cierto modo el sistema de pagos<sup>24</sup> de las demás actividades financieras, y asignarlas a entidades distintas<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Nótese que las actividades que podrían quedar encuadradas en el sistema de pagos tendrían que definirse con claridad. Por supuesto que cabrían varias definiciones en cuanto a la operatoria activa y pasiva de las entidades dedicadas a mantener el servicio de pagos del país.

<sup>25</sup> También cabría una alternativa menos recomendable, consistente en mantener ambas actividades mezcladas dentro de cada entidad bajo un control muy riguroso de todas ellas.

Nótese que esta recomendación no es nueva; como tampoco lo fueron las decisiones que en los últimos años setenta y ochenta se adoptaron en sentido opuesto en casi todo Occidente, para volver a un sistema de banca universal<sup>26</sup>, en el que todo tipo de entidades, pudiera dedicarse a cualquier tipo de negocio financiero, fuera este de pagos, de inversión financiera o industrial, o especulativo (*trading*, etcétera).

Ciertamente, el modo de fraccionar los sistemas bancarios actualmente existentes podría ser diverso. Naturalmente, entre la situación actual, totalmente indeseable, y la posición alternativa extrema planteada por Milton Friedman en 1953<sup>27</sup> –consistente en separar radicalmente al sistema de pagos del resto de las actividades financieras, quedando constituido aquel por entidades que solo admitieran cuentas corrientes o de ahorro en su pasivo, contra posiciones líquidas y cuasi-líquidas al 100 por 100 en el activo, mayoritariamente títulos públicos– podrían formularse múltiples alternativas.

Obsérvese que el ya fallecido profesor Friedman, bien conocido por sus posiciones ultraliberales, proponía encorsetar totalmente al sistema de pagos –como servicio público que es– para así poder concentrar o desarrollar posiciones liberalizadoras en el resto del sistema financiero. Evidentemente, un sistema de pagos (servido por bancos ad hoc) como el visualizado por Friedman sería casi totalmente seguro: la única fuente de problemas podría provenir de la competencia por la captación ▷

<sup>26</sup> Los entonces llamados «bancos comerciales» instaurados a partir de 1933, que sólo se ocupaban de administrar el sistema de pagos y de conceder créditos a corto-medio plazo (mayormente a 90 días), acumulando al tiempo importantes carteras de fondos públicos como segunda línea de liquidez, eran entidades muy seguras en la medida en que tuvieran un comportamiento profesional aceptable. Sin embargo, el llamado proceso de «des-intermediación bancaria» provocado en parte por el crecimiento de los bancos de inversión y de las operaciones de emisión de títulos de las empresas industriales canalizadas a través de los mercados de valores y pilotadas por los bancos de inversión, despertaron los celos de los grandes bancos comerciales. Estos consiguieron que cualquier entidad pudiera hacer todo tipo de operaciones monetarias y financieras, lo que en un contexto competitivo y progresivamente más liberalizado, les daría supuestamente una gran ventaja dado su gran tamaño por comparación con el de los bancos de inversión, en general más pequeños.

<sup>27</sup> FRIEDMAN, M. (1953), A program for monetary stability and banking reform. Fordham University Press. New York City.

de pasivo, competencia que también podría ser modulada estableciéndose un techo estático o dinámico al pago de intereses. A partir de ahí, el resto del sistema bancario-financiero podría gozar de una libertad siempre matizada por un sistema de supervisión, gestionado por el banco emisor u otra autoridad paralela, que impidiera a determinadas entidades ofrecer a los ahorradores-inversores tipos de interés no-sostenibles<sup>28</sup>.

El sistema ideado por Friedman en 1953 de separación del sistema de pagos del resto de actividades financieras era demasiado radical como para ser aceptado por los agentes actuantes en el sistema financiero. En realidad, en los años siguientes a la promulgación en EEUU de la ley Glass&Steagall de 1933, ya se había aceptado en ese país tanto la *separación de actividades* de la banca comercial<sup>29</sup> y la banca de inversión, como una importante limitación –ciertamente inflexible y por tanto irracional– a la retribución por intereses (Reglamentación Q)<sup>30</sup>. A pesar de la anterior separación de actividades –imitada en muchos lugares del planeta– la llamada «banca comercial» norteamericana, y la de todos los países occidentales, continuó realizando operaciones de préstamo a corto-medio plazo al sector privado, lo que en determinados casos de concentración de riesgos, podría haber forzado la quiebra del

<sup>28</sup> En este sentido, es bien sabido que el crecimiento natural de los PIB de los países occidentales a lo largo de los últimos 100 años ha sido del 2,5-3 por 100 anual. Esto quiere decir que, grosso modo, el tipo de interés real medio a pagar por la cesión de fondos no puede superar de modo sostenible el 2,5-3 por 100 real. Consecuentemente, si hubiere un inflación del 2 por 100 totalmente trasladada al tipo de interés nominal medio del sistema, este sería del 4,5-5 por 100. Esto implica, jugando con márgenes de intermediación de 2 puntos, que los tipos pasivos medios podrían situarse en torno al 3,5-4 por 100, y los activos alrededor del 5,5-6 por 100. Por consiguiente, en situaciones levemente inflacionarias como la citada, tipos nominales cargados por el suministro de capital, o tasas de rendimiento prometidas a los inversores que se desvíen más 2 desviaciones típicas con respecto a la media –lo que llevaría, por ejemplo, a tipos nominales activos del 7,5-8 por 100– deberían ser considerados como no-sostenibles y peligrosos, y por tanto no deberían ser autorizados. Nótese al respecto que cuando la mayor parte de las entidades ofrece tipos de interés de alrededor del 4 por 100 anual a los ahorradores-inversores y alguna o algunas empiezan a ofrecer tipos sustancialmente más altos, como por ejemplo del 8 por 100, eso –a no ser que se parta de una situación previa no-competitiva– suele ser un indicador de que esas entidades está iniciando una huida hacia delante, no-sostenible.

<sup>29</sup> Que sólo podía invertir en títulos públicos autorizados, y no en títulos privados.

<sup>30</sup> La reglamentación Q prohibía el pago de intereses a los depósitos a la vista, y establecía severos límites a los tipos de interés pagaderos a los depósitos a plazo.

correspondiente banco comercial. Para contrarrestar esa posible concentración de riesgos se formularon determinadas normas limitadoras, al tiempo que se prohibió el desarrollo de los conglomerados (empresas comerciales o industriales, y bancos pertenecientes a un mismo *holding* financiero). Y ello mientras se estableció un Seguro de Depósitos que sólo llegó a funcionar –a lo largo y ancho del mundo occidental– en el caso de quiebra de pequeñas entidades.

Sin embargo, la mencionada separación no-radical de actividades que había dado lugar a una gran estabilidad bancaria durante 40-50 años<sup>31</sup> comenzó a ser atacada por los fundamentalistas de la eficiencia a corto plazo, los neoliberales-conservadores modernos. Autores cuya ideología lo invadió todo, dando lugar a un movimiento de desespecialización bancaria que acabó a lo largo y ancho del planeta con la anterior etapa de estabilidad bancaria. A partir de entonces, se sucedieron distintos sustos financieros en el mundo occidental y en EEUU, de entre los que cabría destacar, las crisis de 1984 (caso del Continental Bank of Illinois), de 1995 (caso del Barings Bank), de 1998 –caso del Long Term Capital Management<sup>32</sup>– y la presunta quiebra reciente, aunque a veces no materializada, de bastantes bancos universales de tamaño relevante, así como la de algunos de los más importantes bancos de inversión norteamericanos.

## 7. ¿Pequeñas reformas para evitar el «cambio»?

En el contexto de la frenética producción de planes gubernamentales sucesivos y a veces efi-▷

<sup>31</sup> Nótese que alcanzar esa estabilidad bancaria fue el objetivo cumbre de la Ley Glass&Steagall de 1933 en EEUU y posteriormente de las correspondientes leyes desarrolladas en otros lugares. Naturalmente, el coste de esa estabilidad fue el desarrollo de una cierta ineficiencia a corto plazo inducida por la falta de competencia entre los distintos segmentos institucionales del sistema financiero. Pero al tiempo *tales leyes generaron una suerte de eficiencia a largo plazo de todo el sistema económico, al contarse con un sistema bancario mucho más estable que el precedente.*

<sup>32</sup> Una peculiaridad asombrosa del LTCM en el momento de su salvamento, fue que entre sus socios figuraban nada menos que Robert Merton y Myron Scholes, dos economistas de relieve mundial por cuyo trabajo, precisamente sobre «derivados financieros», habían recibido en 1997 el Premio Nobel de Economía.

meros, «concebidos» para atajar la grave crisis financiera y económica que envuelve al mundo desde hace meses, a primeros de abril de 2009 se conoció otra nueva propuesta<sup>33</sup>. Esta propuesta, «original» del secretario del Tesoro norteamericano Geithner, estaba dirigida a mitigar el enfado de la gente en relación con la política gubernamental (sesgada) aplicada sobre los grandes bancos. Tal propuesta consistiría, según se ha sabido, en elevar el impuesto de sociedades a aquellos bancos *privados* grandes «que no puedan quebrar», para que así sus accionistas paguen al estado una prima extra por la seguridad de sus inversiones<sup>34</sup>.

Tratando de evitar las «nacionalizaciones» —realmente un tema tabú en algunos países y para algunos Gobiernos, aunque tal intervención fuera solo transitoria— también se han escuchado otras propuestas, como por ejemplo la que se centra en el control de algunas actividades de los bancos. Y ello como si la salud de una empresa dependiera tan sólo de algunas de las actividades que realizara, y no de la prudencia en la administración de todos y cada uno de sus negocios, controlados o no por la correspondiente institución gubernamental.

Centrándonos en la primera propuesta, la de la sobre-imposición a los bancos grandes, encuentro como mínimo tres motivos para la inquietud: 1) el tratamiento fiscal diferenciado a distintas entidades por razón de su tamaño, sean esas empresas bancos, productoras de coches, de aviones, cadenas de supermercados, etcétera; 2) la propia definición del tamaño a efectos de gravar más a una entidad grande, dimensión que podría variar en función de la escala de las demandas de los distin-

tos países<sup>35</sup>; y 3) el hecho diferencial y totalmente ajeno al capitalismo, consistente en que determinadas empresas grandes y privadas, los bancos, «no puedan quebrar» porque, si quebraran, podrían paralizar todo el sistema económico. Nótese que tal argumento no es sino la admisión implícita de que los bancos, al menos parcialmente, son un servicio público atendido privadamente.

Obsérvese que hasta hoy el tratamiento diferenciado fiscalmente a las empresas tenía que ver con la responsabilidad de los propietarios: en todos los países las empresas pequeñas con formas societarias no-anónimas han pagado históricamente menos impuestos que las sociedades por acciones. Este argumento de la responsabilidad diferenciada —interpretado «analógicamente»— podría haber llevado a Geithner a tratar de elevar el Impuesto de Sociedades de los grandes bancos privados que «no puedan quebrar».

Sin embargo, tal impuesto incrementado plantearía un problema definitorio en relación con el tamaño de los grandes bancos; ¿serían «grandes» aquellos que tuvieran unos recursos propios, digamos, de más de 100.000 millones de dólares? Se ha dicho, asimismo, que al hilo de tal medida los grandes bancos actuales podrían fragmentarse y transformarse en otros menores para no pagar el sobre-impuesto. Obsérvese que, según lo asumido y tras esa fragmentación, los bancos resultantes, más pequeños, ya «podrían quebrar» sin plantear problemas al Estado; argumento ciertamente nominalista y por tanto erróneo.

En efecto, dejando a un lado el hecho de que los bancos más grandes no fragmentados podrían tomar más riesgos en el futuro para resarcirse de su imposición adicional —con lo cual la sobre-imposición mencionada relevaría el riesgo contenido en su operatoria, contrariamente a lo pretendido— nada impediría que los bancos se organi- ▷

<sup>33</sup> DIXON, H. en «Domesticar a los gigantes» elpais.com 29.03.09

<sup>34</sup> Este nuevo plan parece una reacción ad hoc del Gobierno del presidente Obama, que teme perder popularidad si inyecta dinero a los bancos sin hacerse cargo de su gestión, dejándola prácticamente en las manos de aquellos que provocaron el problema. Tal solución trata de dotar de una cierta legitimidad y justicia a la acción de «impedir que los grandes bancos quiebren», haciendo que estos paguen impuestos extra en el futuro. Mas, ¿por qué en el futuro y no ya?, y ¿por qué el Gobierno tendría que adelantar el dinero y no penalizar —por medio de su nacionalización— a quienes hicieron quebrar el banco o a quienes eran los dueños del banco insolvente?

<sup>35</sup> Si se aceptara la hipótesis contraria, es decir, que la dimensión de los bancos definidos como «grandes» debería ser independiente de la dimensión de las demandas de servicios financieros del país, podríamos entrar en casos de imposibilidad de competencia, dado que en el mercado de los países pequeños podrían no haber más allá de dos o tres grandes bancos.

zaran en forma de *holding* de modo que esta entidad pueda ser propietaria de varios bancos «menores», evitando así la sobre-imposición aunque actuando de hecho exactamente igual al que lo haría un «banco grande privado que no pudiera quebrar». Nótese que en este caso la holding podría dejar quebrar a la actividad o actividades separadas que hubiera(n) entrado en situación de insolvencia siempre que aquella o aquellas no tuvieran que ver con el sistema de pagos del país. Obsérvese que tal «solución», equivaldría a una separación de actividades organizada individualmente por cada entidad, que sin embargo no podría garantizar la idoneidad del servicio público prestado, porque este estaría subordinado a los objetivos e intereses del *holding*.

Dejando a un lado el dudoso tema de las economías de escala en banca, así como el de las sinergias obtenibles por los bancos más grandes, no cabe duda que el establecimiento de esa diferenciación en el Impuesto de Sociedades, sólo en este sector y no en otros, es una confesión en toda regla de que el sector bancario es un sector estratégico y especial: es un sector que suministra un servicio público que no puede ni interrumpirse, ni tan siquiera entrar en situación de incertidumbre.

En mi opinión, el planteamiento de una separación no-radical de actividades interviniendo no la propiedad sino la operatoria de los bancos comerciales o de depósito es mucho más racional a los efectos pretendidos que otras propuestas alternativas (como la de Geithner); propuestas que al no atacar al núcleo duro del problema –la eventual concentración de riesgos y los altos apalancamientos– están claramente abocadas al fracaso.

Frente a la «solución-Geithner» cabría citar otra solución alternativa, también con poco futuro, consistente en supervisar y controlar especialmente ciertas actividades de los bancos: las actividades susceptibles de provocar problemas (comercio de futuros, opciones, etcétera). Quienes hayan recomendado tal enfoque para estabilizar en el futuro el suministro del crédito, parecen tener una idea un tanto superficial de los procesos de sustitución en economía y en banca, dado que en tal caso sería

esperable que los bancos desplazaran su riesgo hacia las actividades menos controladas. Al tiempo, tal enfoque ignora que el riesgo medio de la entidad o del sistema se eleva cuando se concentra el crédito concedido en cualquier actividad, aunque esta sea tan elemental y tradicional como las hipotecas, como ha ocurrido en la crisis actual.

## 8. Conclusiones

Es mi opinión que, de cara a una futura reestructuración nacional e internacional no-cosmética de la banca privada –algo que por ahora me parece lejano en el tiempo, dados los «intereses creados» subyacentes– deberían separarse las actividades de la banca comercial que forman parte del sistema de pagos de cada país de las restantes; separación que debería llevar a la creación de entidades especializadas. Sólo así podría gozarse en el futuro de un sistema de pagos más estable, al tiempo que quien quisiera entrar en negocios más arriesgados y rentables podría hacerlo.

Nótese que no me he extendido mucho en el tema de la posible titularidad pública de las entidades que podrían pasar a formar parte del sistema de pagos, porque creo que no es relevante; aunque ciertamente tal posibilidad también sería admisible en un contexto capitalista. Tampoco se ha prejuzgado aquí ni el alcance ni la definición de las actividades propias del sistema de pagos; esto es algo de lo que podría discutirse en un segundo estadio, aunque siempre en el contexto de operaciones a corto plazo (depósitos y crédito comercial).

Sí que se ha recomendado, en cambio, la titularidad pública a corto plazo de aquellos bancos grandes que, siendo inicialmente privados, amenacen con entrar en situación de insolvencia. Las demás alternativas han sido descartadas no sólo por ser muy caras (para el contribuyente) y de utilidad dudosa, sino también por la larga dimensión temporal requerida para la recuperación de la confianza; y también por el mal ambiente creado entre los ciudadanos, que al final tendrán que correr con la correspondiente carga fiscal (o inflacionaria). ▷

Nótese que a largo plazo la separación de actividades haría compatible la seguridad de los cedentes de fondos al sistema de pagos del país, con unos flujos crediticios más estables y menos fluctuantes. Por tanto, tal separación eliminaría los riesgos en los que inadvertidamente incurren las economías domésticas que ceden sus ahorros a entidades bancarias de actividad mezclada –arriesgada y no arriesgada– en las que nadie, ni siquiera sus administradores, conocen el verdadero nivel de riesgo de la entidad.

La vieja teoría de que los depositantes tendrían que medir el riesgo de la entidad para adoptar la decisión de, si les conviniera, reconducir sus depósitos hacia otra entidad más sana, es ciertamente errónea en unos tiempos en los que ni los empleados de un gran banco conocen el riesgo relativo de

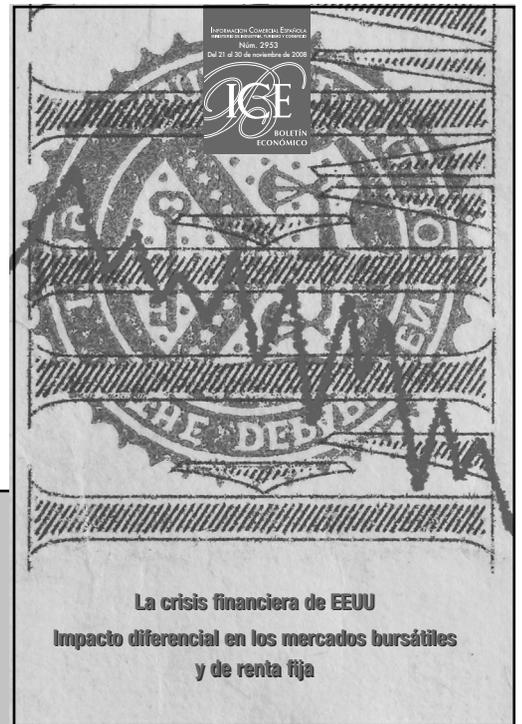
su empresa. Como, por otro lado, los ciudadanos no tenemos más remedio que utilizar el sistema bancario casi cada día, según nos lo imponen los Estados con sus normas, los cedentes de fondos al sistema de pagos no podrán ser responsables de los excesos «desconocidos por el gran público» en los que pudieran incurrir los directivos de los bancos.

Finalmente se añadirá que la mayor parte de los Gobiernos occidentales han elegido un procedimiento de salvamento urgente de las entidades bancarias grandes, esencialmente injusto, favorable a los accionistas de esas entidades (y a sus directivos) y perjudicial para los contribuyentes, sin, por ahora, crear un sistema de incentivos que impida que en el futuro se reproduzcan los excesos recientes.

*Boletín Económico  
 de Información Comercial Española*

24 números anuales

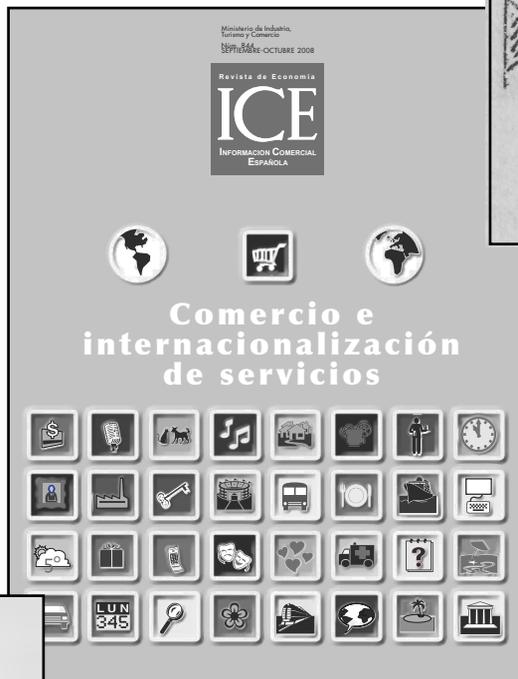
Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



*Información Comercial Española  
 Revista de Economía*

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



*Cuadernos Económicos  
 de ICE*

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.

Información y venta: Paseo de la Castellana, 162 - Vestíbulo  
 Tel.: 91 349 36 47  
 28071 Madrid