

VENTAJAS DE LA PRESENCIA DE UNA BANCA PÚBLICA EN EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

1.- Breve diagnóstico y punto de partida:

El Sistema Bancario (SB) español está excesivamente concentrado, con escasa diversidad y en él la presencia de una banca pública es mínima. A ello se suma un difícil escenario en términos de estabilidad financiera: una solvencia demasiado ajustada (a la cola de la UE), unas expectativas de rentabilidad también débiles y un futuro incierto, por la amenaza de las grandes tecnológicas, la banca en la sombra y las *fintechs*.

Teniendo en cuenta exclusivamente los negocios bancarios en España, la excesiva concentración se aprecia en que las 5 mayores entidades bancarias acumulan más del 75% del negocio, tanto en créditos a empresas y familias como en depósitos a residentes. De considerar balances consolidados, los riesgos para la estabilidad financiera son mucho mayores, con dos bancos sistémicos y cuya solidez depende ya, mayoritariamente, de sus negocios en el extranjero.

No existe una banca pública de un tamaño similar al de otros países de nuestro entorno (Francia, Alemania,...). De propiedad estrictamente pública está el 61,254% de Bankia en poder del FROB, y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que junto con otras agencias financieras regionales con deseos de ser bancos de inversión, son una parte pequeñísima del sistema bancario español.

Las cajas, de propiedad social, casi han desaparecido y los bancos controlados por las fundaciones en las que aquellas fueron convertidas apenas si se diferencian en sus prácticas de los controlados por accionistas privados. No obstante, el conjunto de lo que aún podríamos considerar como “banca alternativa” (sea de propiedad pública, cooperativa o controlada por fundaciones bancarias) todavía acumula casi el 50% del negocio bancario, (39% por parte de Caixa, Bankia, Ibercaja, Kutxa, Unicaja y Liberbank y el 9% por cooperativas de crédito). Pero la presión por parte del sector privado al calor de la ideología dominante, ha llevado a una regulación¹ y a una orientación de sus actividades (sin un marco específico incluso en el caso cooperativo) que están abocando a su previsible desaparición, o a su insignificancia a medio plazo.

La actual política económica pretende que dicha banca alternativa se convierta, a medio plazo, en una banca controlada por accionistas privados, lo que debilitará la competencia y agudizará la pérdida de diversidad en los operadores. Basta ver que, en el ámbito de la banca privada, los 5 mayores (Santander, BBVA, Sabadell, Bankinter y Abanca) suponen más del 90% del negocio en España de ese tipo de entidades.

Conviene recordar que, al igual que en el pasado, todos los procesos de privatización de Cajas de Ahorro y de salvamento del sistema bancario, se vienen realizando con ingentes ayudas

¹ Los incentivos a la venta de participaciones por parte de las fundaciones bancarias y del FROB en el caso de Bankia.

públicas en diversas formas, también a los bancos privados, no dudándose por parte de los responsables de la política económica en contribuir a la socialización de las pérdidas y a la privatización de los beneficios. Las crisis bancarias demuestran los peligros de mantener el exclusivo criterio de máximo beneficio a corto plazo en el sistema bancario, máxime cuando la simple regulación se viene demostrando insuficiente.

Por último, debe dejarse constancia de varios hechos adicionales que nos parecen relevantes de cara a este diagnóstico:

- La ausencia histórica de poderes regionales o locales que hayan puesto recursos públicos a disposición de las necesidades financieras de los ciudadanos². Incluso debe recordarse que en el pasado, la banca pública que culminó en Argentina jugó un muy beneficioso papel, y que fue desmantelada en su práctica totalidad por un gobierno socialista sin oposición social alguna.
- La percepción ciudadana negativa sobre los riesgos de la banca pública, por haberse presentado a menudo como muy politizada, y por una propaganda que ha hecho recaer sobre el modelo de las Cajas de ahorro la culpa de la reciente crisis bancaria.
- La práctica desaparición de dichas Cajas, vieja aspiración de la banca privada, y que ha sido buscada y promovida por quienes las llevaron a salirse del beneficioso papel en su larga historia, empujándolas en el camino de prácticas arriesgadas y el crecimiento incontrolado.
- La mala reputación de los bancos españoles, consecuencia de prácticas poco éticas con los intereses de su clientela o abusivas (preferentes, cláusulas suelo, gastos de hipotecas,).
- El papel del Banco de España como regulador y supervisor, ha sido ampliamente cuestionado tanto por la sociedad como refleja el informe del Congreso de los diputados.
- Aumento de la exclusión financiera como consecuencia, entre otros factores, del cierre de oficinas en las localidades pequeñas.
- La deficiente atención que muchos ciudadanos reciben en ciertos servicios prestados por los bancos, ya sea por la ausencia de atención adecuada en localidades pequeñas, ya por las dificultades de muchos ciudadanos en adaptarse a las nuevas tecnologías, ya por demandar servicios cuya rentabilidad inmediata no es obvia.

2.- Bases de un sistema bancario que sea palanca de un desarrollo sostenible, más estable y respetuoso con los intereses generales

El diagnóstico precedente tiene el objeto de tener en cuenta la realidad existente y la historia de la que esta procede (nuestra “cultura” bancaria) para abordar correctamente las reformas que planteamos para mejorar nuestro sistema bancario.

En primer lugar, puede afirmarse que la experiencia internacional (tanto en la última crisis como en anteriores) acredita que la menor concentración y la mayor diversidad de operadores tiene efectos positivos en la capacidad global del sistema, la competencia y en su estabilidad y adaptabilidad.

² Ninguna CCAA apoyó a “sus” cajas de ahorro en dificultades durante la última crisis.

En segundo lugar, el tamaño o el ámbito local o regional no tienen por qué debilitar la eficiencia de los operadores si el propio tamaño o los servicios compartidos por esos operadores no impiden acceder a las técnicas más avanzadas o al mejor aprovechamiento de los recursos.

En tercer lugar, las menores presiones de rentabilidad de la banca pública propias de los modelos ajenos al control de los accionistas privados, favorecerían la solvencia del conjunto al mitigar los incentivos para adoptar prácticas irregulares o de alto riesgo y permitir una mayor retención de excedentes en forma de reservas, (lo que no significa que no sea exigible la evaluación, vía transparencia, de la calidad en la gestión)

Finalmente, la persistencia de bancos medianos y locales permite atender mejor necesidades específicas de los clientes (por su mayor cercanía a ellos) que, en las grandes organizaciones suelen quedar en segundo plano, con la pérdida de eficiencia global que ello supone. La raíz territorial de los operadores, con su mayor responsabilidad en el bienestar de esos territorios, también contribuye a facilitar la cohesión social global del país.

Con el fin de desarrollar las bases anteriores, consideramos que no basta una regulación por más exigente que sea, ni confiar en las políticas de competencia. Necesitamos cambios estructurales e introducir el interés público en el sistema bancario.

3. Elementos para un modelo de banca pública.

Proponemos los siguientes como elementos a desarrollar y profundizar:

- En primer lugar, mantener a Bankia bajo el control del Estado, para convertirse en el germen de una banca pública que permite empezar a funcionar de forma inmediata por tener una amplia red de oficinas. Una banca de tamaño cuanto menos similar a la de otros países de nuestro entorno y que le permita estar presente en todo el Estado teniendo en cuenta su estructura autonómica.
- Preservar los bancos controlados por fundaciones bancarias, las Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito, eliminando los incentivos a su desaparición y potenciando sus características específicas y el control social de su actividad.
- Implicar a todos los poderes públicos en el desarrollo e implementación de este modelo junto con los planes de inversiones que se necesitan, aportando recursos que aseguren la raíz territorial de estos operadores.
- Mantener y potenciar las agencias públicas estatales existentes, de entre las cuales el ICO es la de mayor dimensión y alcance.

El modelo de banca pública, perfectamente viable en el marco de la UE (art. 106 del TFUE) y las características específicas de la banca dominada por fundaciones exigirían, una regulación específica tanto en su gobernanza como en su actividad. Esa regulación, que no puede apartarse de la acordada en la UE y el Comité de Basilea, debería ser fruto de un debate social y político que asegurase su estabilidad y vinculación a objetivos de interés general (familias, PYMES en especial).

En cuanto a la actividad, y aunque la banca pública y las bancas alternativas debería poder competir en igualdad de condiciones que la privada en la atención de las necesidades financieras de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, su ley y su estatuto debería obligarlas a eliminar la operativa meramente especulativa (paraísos fiscales; especulación inmobiliaria, derivados ...)

Esas obligaciones pueden complementarse con orientaciones de su actividad en determinadas líneas de interés público estratégicas (como pueden ser apoyo a la pequeña empresa, protección

ecológica y transición energética, atención a zonas desfavorecidas, etc.) y contar con recursos específicos que les permitieran analizar con rigor financiero (baja probabilidad de impago; garantías...) operaciones sectoriales o territoriales de interés público, en las que un banquero privado, motivado fundamentalmente por la rentabilidad a corto plazo, prestaría menos atención.

En relación con la gestión se trataría de evitar un control político de la gestión, y asegurarse la coordinación del poder democrático y social con la orientación del banco asegurando, al mismo tiempo, la solvencia y la eficiencia de la entidad. El modelo de dos consejos, uno de supervisión y uno de dirección, unido a instrumentos de control adicionales (parlamentarios u otros sustitutivos de la Junta de Accionistas) podría ser un camino apropiado. En estos últimos debería jugar un papel esencial la persecución de buenas prácticas con la clientela (entre otras respeto por las necesidades de todas las personas, incluso de las que no puedan asumir ciertos retos tecnológicos, cumplimiento estricto de las decisiones judiciales, sujeción al arbitraje de consumo o similar, no asesorar en elusión fiscal, ...).

La parte fundamental de las iniciativas públicas y de los recursos destinados a la financiación de proyectos empresariales, correspondería a agencias o institutos de inversión como el ICO u otras instituciones autonómicas, actuando de palanca para poder financiar las inversiones necesarias para la transición ecológica y energética, un nuevo modelo productivo y la creación de un parque público de viviendas en alquiler. Bankia, como banca generalista que capte recursos y preste a clientes particulares, debe tener líneas de colaboración y sinergias con aquél

La existencia (aparentemente creciente) de áreas que generan grandes beneficios sociales no tenidos en cuenta por las inversiones financiadas usualmente por la banca, tanto en el ámbito medio ambiental como en el de la investigación y desarrollo de proyectos de innovación, aconseja dotar a la financiación pública de más recursos de los que ahora se disponen y hacerlo de una manera eficiente y rigurosa, lo que conlleva aumentar la dimensión del ICO y las agencias financieras de las CCAA, creándose en aquellas en las que no existan. La existencia de una banca pública y de un modelo de banca alternativa con apoyo en las administraciones territoriales y la sociedad civil podría contribuir al desarrollo y eficacia de esa financiación pública. **Todo ello en un diseño de banca pública que debería estar descentraliza sectorial y territorialmente para ser más eficiente**

Por último, los poderes públicos deberían asegurar que los servicios financieros esenciales (disposición de efectivo y medios de pago en general) llegan a toda la población, incluso la que se localiza en los ámbitos territoriales más pequeños.

La específica situación de España (estructura autonómica y la irregular distribución geográfica de Bankia) plantea que, al igual que otras experiencias de países de nuestro entorno, sea conveniente una propuesta de banca pública, en la que se integrara Bankia, y que considerara la posible colaboración con otras entidades públicas y sociales, tales como las agencias financieras estatales y autonómicas o el servicio de correos

Por último tanto el papel del ICO como el de Bankia debería quedar reflejado en normas que doten al proyecto de la estabilidad jurídica y política apropiada (Leyes aprobadas por el Parlamento).

Plataforma por una Banca Pública

Noviembre 2019