

PODER POLÍTICO
Y PODER ECONÓMICO EN ESPAÑA

Banca y poder político en España: un análisis a partir de la regulación del sistema financiero*

SOFÍA A. PÉREZ
Boston University

Si existe un sector emblemático de lo que podemos llamar el capitalismo español, este es sin lugar a dudas el de la gran banca privada. Protagonistas del tardío proceso de industrialización, los «siete grandes» bancos privados se constituyeron como un centro de poder económico sin igual en el país durante la primera mitad del siglo xx, adquiriendo grandes paquetes de acciones en las empresas industriales que financiaban a la vez que establecían su papel dominante dentro del sistema financiero nacional. Como tal poder económico, la banca privada fue a la vez un punto de referencia crítico para todo poder político a lo largo del siglo. Considerada por muchos como uno de los poderes fácticos del régimen franquista, la banca fue también un importantísimo agente a tener en cuenta para los artífices de la transición a la democracia. Y, a pesar de haber sufrido una gran crisis bancaria e importantes cambios en la regulación del sector, la gran banca privada, hoy fusionada en dos grandes entidades, continúa siendo un actor con un peso especial en la economía española, y cuyas actividades tienen repercusiones de gran importancia para todo gobierno democrático.

Este artículo analiza la relación entre la banca privada y el poder político en España a través de un enfoque basado en la regulación del sector por parte del Estado. Este enfoque nos permite observar que la concentración de poder económico en unas pocas instituciones privadas (en sus dos vertientes: control de otros sectores estratégicos, y dominio dentro del sistema financiero) fue, en gran medida, el resultado del tratamiento privilegiado concedido a estas instituciones por parte de la autoridad política a lo largo del siglo xx. Este tratamiento privilegiado, empezando a prin-

* Este artículo está basado en el estudio que se ofrece en el libro *Banking on Privilege: The Politics of Spanish Financial Reform* (Cornell University Press, 1997), en el que se encuentra un trato más extendido de los diferentes apartados tocados aquí.

cipios de siglo con la introducción del mecanismo de pignoración automática de la deuda pública, y la sanción de un oligopolio en el sector con la ley bancaria de 1921, fue una constante que se mantuvo aun cuando el carácter del régimen político y el signo ideológico de la política económica fueron cambiando a lo largo del siglo. Así, por ejemplo, cuando se emprendió una notable liberalización de la economía española tras el plan de Estabilización de 1959 y la regulación del sector se vio marcada por un alto grado de intervencionismo estatal, los ajustes en la regulación se hicieron de tal forma que se evitó una erosión de la situación de oligopolio en el sistema financiero. Y aun cuando el sector mismo fue objeto de un programa de reforma de signo neoliberal durante el transcurso de la transición a la democracia, la secuencia de medidas se calibró de tal forma que se retrasaron durante más de una década aquellas medidas que prometían proporcionar una mayor competencia en el mercado crediticio y en la captura de depósitos por parte de las instituciones privadas. Una verdadera reforma de las trabas a la competencia que se mantenían en la regulación del sector sólo se inició cuando el proceso de integración europea forzó a las autoridades españolas a contemplar una inevitable liberalización del mercado financiero español a finales de los años 80.

¿Cómo ha de explicarse la continuidad de este trato distintivo dado a la banca privada por parte de diferentes elites políticas a lo largo de la historia reciente de España? En las secciones que siguen doy un repaso a los principales momentos de cambio en la regulación del sector bancario a lo largo del siglo xx, argumentando que durante cada período el tratamiento de la banca por parte del Estado fue el resultado de un proceso de acomodación y acuerdo entre los dirigentes de la política económica y las instituciones privadas. Esta repetida dinámica de acomodación se vio fuertemente influida por el papel del sector bancario en la financiación del Tesoro público y la relación entre la regulación del sector financiero y los objetivos de la política monetaria. De hecho, los principales cambios en la regulación del sector fueron instigados por cambios en el uso político que quisieron hacer de la política monetaria las diferentes elites políticas que fueron gobernando el país. Por lo tanto, podemos caracterizar la relación entre la banca privada y la clase política en España como una relación de estrecha reciprocidad en la que la banca fue aceptando diferentes modelos de regulación de sus actividades a cambio de dos constantes: la exclusión de la alternativa radical que hubiera supuesto la nacionalización del sector y el mantenimiento de un cuadro de medidas reguladoras que limitaban el grado de competencia dentro del sector.

Los orígenes políticos del poder de la banca en España

Aunque los orígenes de la banca española se pueden remontar a la creación del Banco Nacional de San Carlos en 1782 y la de otros bancos de emisión a mediados del siglo xix, el principio del sistema bancario moderno se puede datar en la ley bancaria de 1874 que forzó la fusión de los bancos emisores en una sola institución (el Banco de España) y con ello creó las bases de una economía monetaria integrada. El Banco de España, que mantendría carácter de sociedad privada hasta su nacionalización en 1962, seguiría dominando el sector hasta principios del siglo xx cuando un pequeño grupo de instituciones privadas de varios orígenes (antiguos bancos de emisión convertidos en bancos comerciales tales como el Bilbao y el Santander; instituciones creadas gracias a la repatriación de capitales indianos, tales como el Hispano-Americano, más una institución [el Banco Español de Crédito] que reemplazaría al fallido Crédito Mobiliario Español tras el fracaso de la banca industrial francesa) empezaron a aumentar sus actividades llevando a una fuerte concentración en lo que serían «seis grandes», y más tarde «siete grandes» bancos: El Hispano-Americano, Central, Bilbao, Santander y Vizcaya, el Banco Español de Crédito [Banesto] y más tarde el Banco Popular.

Como en otros casos europeos de industrialización tardía pero relativamente autónoma (es decir, financiada principalmente por el capital nacional), esta gran banca española se desarrolló conforme al modelo de banca universal, compaginando las actividades de banca comercial (toma de depósitos y concesión de créditos) con la de banca industrial (adquisición de una cartera de participaciones accionariales en las empresas que financiaba). Esto le daría un papel de fuerte protagonismo en el proceso de industrialización, ya que llevaría a una fuerte presencia de la banca en los consejos de administración de muchas de las principales empresas industriales del país.¹ Sin embargo, a diferencia de otros países con desarrollo tardío como Alemania o Suecia, esta participación de la banca en la industria no estuvo ligada en el caso español a un modelo de industrialización dirigido hacia la exportación. Al contrario, los motores principales de la participación de los grandes bancos en el proceso de industrialización en España fueron dos bien diferentes: por una parte, la participación de los bancos en la monetización de la deuda pública a través de la llamada pignoración automática que permitía a los bancos incre-

¹ Tortella y Palafox (1984).

mentar la proporción de recursos invertidos en el sector industrial frente a sus recursos líquidos a un riesgo insignificante²; por otra parte, un régimen comercial altamente proteccionista para los sectores que los bancos financiaban y en los que participaban como accionistas. Esta combinación de políticas —financiación inflacionista de la deuda pública y proteccionismo comercial— permitía a los bancos españoles obtener beneficios extraordinarios a través de sus inversiones en la industria sin tener que desarrollar la cultura interna necesaria para promover estrategias de competitividad industrial tal como hizo la banca en los casos de Alemania o Suecia. Pero también provocaba otro efecto: creaba una relación de dependencia mutua entre la elite bancaria y la elite política del régimen de la restauración.

El proteccionismo más intenso, sin embargo, vendría a darse precisamente en la regulación de la banca misma. La ley bancaria de 1921 estableció un «status quo» por el cual se cerraba la entrada al sector a la vez que se dejaba en manos del Consejo Superior Bancario, un cuerpo corporativo dominado por los grandes bancos, la regulación de muchos aspectos críticos del negocio bancario tales como los tipos de interés máximos pagados sobre los depósitos y las normas prudenciales de la banca. De esta forma, el Estado sancionaba la cartelización del sector por las entonces existentes grandes entidades. Estos dos elementos de la regulación bancaria de esta época, el proteccionismo y la autorregulación, pueden considerarse como la contrapartida de la participación de los bancos en la financiación inflacionista del Tesoro a través de la pignoración automática que ya, como hemos visto, de por sí acarrearía fuertes beneficios para la banca. Lo que la autoridad política sacrificaba en este intercambio era por una parte los beneficios que hubiera proporcionado para el desarrollo de la economía española un mayor grado de competencia en el sistema financiero, y por otra su capacidad de intervenir en el sector para promover sus propios objetivos de política económica. Así, mientras se restringía la competencia en el sector, también se constreñía considerablemente el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico³.

Tal intercambio en la legislación bancaria encajaba con el carácter político del régimen de la Restauración, el cual estaba basado en una acomodación entre los intereses de la aristocracia agrícola y la aristocracia financiera, la segunda fuertemente representada en los consejos de los grandes bancos⁴. Pero los pri-

² Tortella y Palafox (1984), pág. 88.

³ Para más detalles, véase Pérez (1997), págs. 45-55.

⁴ Moya (1975), págs. 55-91; Comín (1988), págs. 536-41.

vilegios cedidos en la ley de 1921 se mantendrían a lo largo de los regímenes políticos subsiguientes, durante los cuales los banqueros parecen haber llegado a ejercer un verdadero poder de «veto» sobre la política económica. En el caso de la dictadura, la oposición de la banca al talante nacionalista, y por lo tanto más intervencionista, de Primo de Rivera ha sido ofrecida como un factor crítico en la caída del régimen⁵. En el caso de la República, cuyos líderes, según Velarde, mantenían una actitud de respeto reverencial hacia la banca, el Consejo Superior Bancario acabó con los objetivos socializadores de la reforma agraria al vetar la creación de un banco público para la agricultura. La resistencia de la gran banca a una expansión del intervencionismo estatal fue tal, según este autor, que llevó al abandono de todo plan de socialización económica en el programa del Frente Popular de 1936⁶.

De hecho, la primera amenaza seria a la autorregulación y protección de la gran banca se daría con la llegada del régimen franquista. La búsqueda de autosuficiencia económica en un contexto internacional hostil convirtió en imperativo el objetivo de la industrialización, y ello creaba una fuerte justificación para aumentar el papel del Estado en la economía. A esto se añadía el hecho de que los principales líderes del nacionalsindicalismo mantenían una visión altamente crítica del capital financiero español y de que el mismo José Antonio Primo de Rivera había llamado a la nacionalización del sector como una de las piezas críticas en la plataforma de la Falange.⁷ Pero a pesar del ímpetu radical del nacionalsindicalismo, la banca pudo resguardarse tras los elementos más conservadores del nuevo régimen, que supieron transformar el nacionalismo económico en una política de mínimo denominador común entre las diferentes facciones del régimen⁸.

El resultado será un cambio de las líneas de autoridad en la regulación del sector manteniendo intactas las dos piezas críticas de su contenido: la fuerte limitación de la competencia y la participación de la banca en la financiación inflacionista del Tesoro público. Por una parte, la legislación aplicada al sector durante el período de la autarquía estableció la autoridad del Estado sobre el sistema financiero al hacer inicialmente (con una ley de 1938) que el Ministerio de Hacienda dictase los tipos de interés bancarios y más tarde (con una nueva Ley Bancaria en 1946) que el Ministro de Hacienda presidiese el Consejo Superior Bancario. Pero por

⁵ Velarde (1968).

⁶ Velarde (1972), pág. 66.

⁷ *Ibid.*, pág. 71.

⁸ Para más detalles véase Pérez (1997), págs. 57-58.

otra parte, la legislación franquista de esta época no cambió prácticamente nada en el *modus operandi* de la banca. Así, varios decretos de fin de guerra reestablecieron el *status quo* bancario y la pignoración automática. Esta última medida, unida al abandono de un patrón fiduciario para la peseta por parte del nuevo régimen, sirvió para proveer a los bancos de una liquidez casi sin límites con la cual pudieron aprovechar las oportunidades de inversión que ofrecían el alto grado de protección y la represión de los costes laborales ofrecidos a la industria durante este período.⁹ Otro campo en el que se puede observar la limitación de las aspiraciones de los sectores más radicales del régimen en beneficio de la banca es el de la creación del Instituto Nacional de Industria. Así, mientras los artífices militares del Instituto habían aspirado a emular el ejemplo italiano del *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), convirtiendo al INI en un holding financiero que hubiera permitido al Estado competir con la banca en el sector bancario, las actividades del nuevo Instituto se vieron limitadas a la producción de productos de base (minería, acero, y energía), de forma que, como observaría el politólogo americano Charles Anderson, el INI «no captó mucho terreno industrial al sector privado.»¹⁰

No es de extrañar por lo tanto que la gran banca aprovechara la política de sustitución de importaciones bajo el régimen autárquico para consolidar su peso en el sistema financiero y aumentar su papel como accionista en otros sectores de la economía española.

Del Plan de Estabilización al Plan de Desarrollo y el Intervencionismo Financiero

Como hemos visto, una de las bases de la adquisición de poder económico por parte de la gran banca española fue su participación en la financiación del Tesoro a través del mecanismo de la pignoración automática. Este mecanismo implicaba una política monetaria con un potencial altamente inflacionista, ya que dejaba en manos de los banqueros el control del aumento de efectivo en circulación. Esto hacía posible a los bancos obtener unos beneficios extraordinarios al permitirles monetizar el riesgo en que incurrían con las inversiones, pero también servía a otros objetivos del régimen político. Entre estos figuraba el de facilitar la

⁹ Véase Ros Hombravella y cols. (1978), págs. 86-117.

¹⁰ Anderson (1970), pág. 40.

transferencia de recursos entre sectores sin tener que recurrir a otros métodos (como la imposición de impuestos) y el de reducir los costes de los salarios para las empresas de manera opaca al permitir a éstas transferir dichos costes a precios. Un modelo tal de política monetaria, sin embargo, sólo era viable en una economía cerrada, poco necesitada de moneda exterior y por lo tanto poco constreñida por la balanza de pagos. Este fue el caso de la economía española durante la primera etapa del régimen. Pero con la gradual apertura producida tras el levantamiento del boicot de las Naciones Unidas en 1950 y los acuerdos con Estados Unidos, la viabilidad de esta política económica empezaría a agotarse. La crisis llegaría en 1957, cuando los bancos respondieron a un incremento en la demanda de crédito causada por dos subidas salariales decretadas por José Girón llevando la deuda pública que habían acumulado a pignorar en el Banco de España. Bajo las reglas existentes de regulación del sector bancario, el gobierno no pudo parar el proceso. Una vez exhaustas las reservas del banco emisor a mediados de 1959 se había llegado al límite. Las alternativas que se presentaban eran las de imponer un ajuste dracónico en la calidad de vida de la población, un escenario peligroso para un régimen que a pesar de su carácter represivo tenía que hacer frente a importantes tensiones internas, o la apertura de la economía española a los mercados y capital externos.

La consecuencia fue el Plan de Estabilización de julio de 1959, que serviría de contrapartida a un paquete de financiación exterior garantizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el cual se paliaría la crisis de la balanza de pagos. Una de las piezas principales del plan fue precisamente la abolición de la pignoración automática. A partir de este momento, la política monetaria tendría que ser reconciliada con la necesidad de mantener la convertibilidad de la peseta, aceptada ya en 1958. Esta convertibilidad sería crítica al adoptarse un nuevo modelo de desarrollo basado en la integración de la economía española con los mercados mundiales. Con ello también se hacía necesaria una revisión de la regulación del sector financiero. Y esta vendría con la Ley de Bases de ordenación del crédito y de la banca de 1962.

La «nueva ordenación» económica que se adoptaría a partir del Plan de Estabilización supuso una significativa apertura de muchos sectores de la economía española como consecuencia de la liberalización de las entradas de capital extranjero y la reducción de trabas al comercio exterior. Pero el cambio en el sector financiero tendría un signo diferente: el inicio de un período de intervencionismo por parte de la administración en el mercado de crédito bancario junto a un intento de forzar una especialización de las instituciones bancarias que nunca se llegaría a lograr. En este sentido, la nueva ley bancaria introducía cuatro cambios impor-

tantes: primero, la nacionalización del Banco de España y también de un grupo de antiguas instituciones para-estatales (Banco de Crédito Industrial, Banco Hipotecario, etc.) que serían convertidas en «entidades oficiales del crédito» o EOC; segundo, la creación de una nueva estructura de regulación en la que la supervisión del sector se dividía entre tres instituciones públicas (el Banco de España, el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, y el Instituto del Crédito a medio y largo plazo); tercero, la ley definía al sector financiero como «instrumento» de la Comisión del Plan (creada en 1960); y finalmente, la ley abrogaba el «status quo» garantizado en las leyes bancarias anteriores al requerir la especialización de las instituciones bancarias y legalizar la creación de nuevos bancos industriales.

Como resultado de los primeros tres cambios, se crearían dos circuitos de financiación privilegiada a través de los cuales la autoridad política dirigiría recursos del sector financiero hacia ciertos usuarios de acuerdo con la política de planificación indicativa adoptada en 1960. El primero de estos circuitos sería el del crédito oficial (es decir, crédito administrado por las nuevas EOC) que sería financiado principalmente a través de un coeficiente de deuda pública impuesto a las instituciones financieras. Aunque este coeficiente se aplicó a la banca privada, su carga recayó en medida muy desproporcionada sobre las cajas de ahorros, que llegarían a tener que destinar hasta un 80 por ciento de sus recursos a este destino, frente a un 10 por ciento impuesto a la banca privada. El segundo circuito sería el de las líneas de redescuento especiales, que reemplazarían a la pignoración como mecanismo de creación monetaria, y por el cual el Banco de España redescontaría a tipos privilegiados los créditos cedidos por los bancos a ciertos usuarios y sectores. Las líneas de redescuento, un mecanismo que no conllevaba el carácter coercitivo del coeficiente de deuda pública ya que la banca no estaba obligada a usarlo, fueron introducidas en 1960 para créditos a medio y largo plazo y crecerían de forma casi continua a lo largo de los años 60. En conjunto, los dos circuitos llegarían a representar el 49 por ciento de la financiación al sector privado al final de la década¹¹.

Mientras los circuitos privilegiados permitieron a los gobiernos franquistas de los años 60 dirigir recursos bancarios hacia usos elegidos contribuyendo de esta forma a la planificación indicativa, la ley bancaria de 1962 también se proponía reformar el sector financiero mismo al imponer la especialización bancaria: es decir, al limitar las actividades de la banca existente a las propias de una

¹¹ Véase Poveda (1972) y (1980); Pérez (1997), págs. 66-69.

banca comercial y permitir la creación de nuevos bancos industriales especializados en la provisión de crédito a medio y largo plazo que podían mantener una cartera de valores industriales. Esto parecía implicar una reducción del grado de oligopolio existente en el sector ya que con la legalización de nuevos bancos industriales se rompía el «status quo» del sector adoptado en la Ley de 1921 y mantenido por la Ley de 1946. De hecho, aunque la especialización se justificaba principalmente por el deseo de rectificar la falta de correspondencia entre el plazo de las inversiones industriales y la financiación que recibían dada la costumbre de los bancos de financiar inversiones a largo plazo basándose en créditos a corto plazo, la ley también parecía responder al objetivo político de rectificar un poder de la gran banca percibido como excesivo. Así, según el preámbulo de la ley, la falta de restricciones a las actividades de los bancos, junto al statu quo impuesto por la legislación anterior, también «hizo crecer la influencia de la banca en los negocios privados, dando lugar a que pudiera, en ocasiones, hablarse de una política discriminatoria en la concesión de créditos», una situación que debía de afrontarse «decididamente.»¹²

A primera vista, la ley bancaria de 1962 parecía imponer un cambio radical en la relación entre la banca privada y el poder político en favor del segundo así como buscar una verdadera reforma de las condiciones de oligopolio que se habían sancionado en la legislación bancaria anterior. Sin embargo, en la práctica, la nueva ordenación surtiría muy poco efecto sobre el grado de competencia en el sector a causa de las condiciones con las que sería reglamentada la especialización bancaria. La capacidad de los nuevos bancos industriales de competir con la banca tradicional se vio seriamente limitada al permitírseles sólo abrir tres oficinas. Aunque les fue otorgado el privilegio de ser las únicas instituciones autorizadas a emitir certificados de depósitos a largo plazo, la limitación en materia de oficinas hizo que nunca pudieran ejercer una fuerte competencia en el mercado de pasivos. Además, se impusieron unos requisitos de capital muy altos para la apertura de bancos industriales y se le permitió a la banca tradicional tomar control de estos nuevos bancos. En consecuencia, los siete grandes pudieron abrir sus propios bancos industriales y serían estos los que dominarían el nuevo sector.¹³ Así, mientras un estudio del

¹² Pérez de Armiñan (1971), pág. 224.

¹³ Véase Torrero (1976) y Pérez (1997), págs. 81-82. De los quince bancos autorizados entre 1962 y 1972, nueve estaban controlados por bancos comerciales, y de los demás bancos industriales, los únicos que pudieron captar una parte significativa de depósitos serían los pertenecientes al Grupo Catalana y al grupo RÚMASA.

grado de concentración en el sector muestra una cierta descentralización del negocio bancario entre 1959 y 1973 si se toman las entidades bancarias por separado, no se detecta apenas ningún cambio cuando se analiza el sector en términos de grupos bancarios.¹⁴ Finalmente, en la práctica, los siete grandes pudieron mantener sus carteras de acciones a base de emitir ampliaciones de su propio capital, ya que la única restricción que se impuso fue el que las carteras de acciones de los bancos comerciales no podían exceder la suma de su capital y sus reservas.

La aceptación por parte de la banca del intervencionismo estatal en la regulación del crédito bancario fue también lograda gracias a la forma que este tomó. Como hemos visto, el peso del mecanismo más coercitivo (el coeficiente de deuda pública) fue cargado de forma desproporcionada sobre las cajas de ahorros y no por los bancos. Pero además, este coeficiente ha de ser visto en términos de la alternativa que hubiera supuesto el permitir a las EOCs financiarse a sí mismas dotándolas como verdaderas instituciones bancarias que hubieran podido competir con las instituciones privadas en la captura de depósitos. Tal alternativa hubiera supuesto una amenaza mucho mayor para los siete grandes, ya que hubiera conllevado un verdadero aumento de la competencia en el sector. El coeficiente obligatorio de deuda pública por lo tanto involucraba un pacto implícito: el que las EOCs permanecerían como meras entidades administrativas sin la capacidad de competir con los bancos en la captura de depósitos.¹⁵ En este sentido, el intervencionismo financiero que se impuso con la Ley de 1962 puede ser visto como un ejemplo de lo que el politólogo americano Richard Samuels ha llamado un pacto de «consentimiento recíproco», en el que la banca cedía la «jurisdicción» de su negocio al estado mientras mantenía el «control» del sistema financiero.¹⁶

Pero más allá del carácter artificial que tendría el intento de especialización y de las trabas mantenidas a la competencia en el sector, la acomodación entre la gran banca y los tecnócratas de la etapa de la planificación también descansaba sobre una continuación de una política monetaria muy generosa. Aunque los bancos no controlarían ya el ritmo de creación monetaria de la misma forma que lo habían hecho durante la era de la pignoración, la expansión continua de las líneas de redescuento especial por parte

¹⁴ Fanjul y Maravall (1985), capítulo 2, en especial págs. 73-74.

¹⁵ Pérez (1997), págs. 83-85.

¹⁶ Samuels (1987), págs. 8-14. Esta conclusión se desarrolla con más detalle en el capítulo 3 de Pérez (1997).

de las autoridades hizo que la banca continuara disfrutando de una virtual «garantía de liquidez» durante este período, y esto hizo posible que mantuvieran unos márgenes de beneficios muy altos mientras mantenían una oferta de crédito amplia a tipos de interés relativamente bajos para la industria.

Así, una vez más, no es de extrañar que, entre los límites a la competencia en el sector y esta continuada política de expansión monetaria, la gran banca pudiera expandir su negocio y mantener su influencia sobre otros sectores a lo largo de la década.

*Transición política y liberalización pactada*¹⁷

Como hemos visto, la «garantía de liquidez» de la que había dependido la estrategia de negocio de los siete grandes bancos durante el período de la pignoración automática se mantuvo, de forma algo más controlada, durante la era de la planificación gracias a la expansión continua de las líneas de redescuento oficial. Ello suponía una política monetaria altamente expansionista que, aparte de reconciliar los intereses de la banca con los de los tecnócratas del Plan también sería una herramienta política que servía para neutralizar el conflicto social bajo el régimen franquista. Como respuesta al progresivo incremento de la militancia laboral organizada por los sindicatos clandestinos, la industria española permitió subidas salariales que repercutieron, a su vez, en alzas de precios casi continuas a lo largo de la década de los 60. Esta dinámica inflacionista se alimentaba con la generosa política crediticia de los gobiernos tecnócratas. Pero a finales de 1967 la espiral de salarios y precios desembocaría en una nueva crisis de la balanza de pagos que abriría el camino para otro cambio en la regulación del sector bancario.

En un intento de repetir los resultados del Plan de Estabilización de 1959, la primera reacción del gobierno franquista a finales de 1967 sería la de intentar paliar la crisis a través de una nueva devaluación de la peseta y una serie de medidas estabilizadoras de corto plazo: congelación de salarios y pensiones en el sector público; imposición de controles de precios y salarios en el sector privado. Pero en un contexto doméstico marcado por nuevas presiones sociales y un escenario internacional caracterizado por una creciente movilidad del capital y altos niveles de liquidez, estas medidas no serían suficientes para frenar las salidas de ca-

¹⁷ Este apartado presenta un resumen de lo expuesto en los capítulos 4 y 5 de Pérez (1997)

pitales. Acostumbrados a la garantía implícita de suministro de liquidez que se había mantenido desde principios del régimen, los bancos redujeron sus niveles de liquidez para seguir respondiendo a la demanda de crédito. El resultado sería otra crisis de la balanza de pagos en 1969, coincidiendo con la crisis del sistema monetario internacional de Bretton Woods.

En el caso español, esta nueva crisis de la política económica coincidió también con la revelación de que Matesa, una empresa de exportaciones que había sido receptora de una gran parte del crédito extendido por el Banco de Crédito Industrial (una de las EOCs), estaba al punto de la quiebra, dejando al tesoro público con enormes pérdidas. Matesa se convertiría en el «único y gran escándalo político-económico» de la dictadura franquista. Y lo haría precisamente al conectar la percepción pública de corruptela bajo el régimen franquista con los circuitos de financiación privilegiada creados tras la Ley Bancaria de 1962. Como escriben Gabriel Tortella y Juan Carlos Jiménez: «El ‘asunto Matesa’ se convirtió en un escándalo que sirvió para poner en cuestión las líneas maestras de la política económica subsiguiente al Plan de Estabilización de 1959 y, en especial, la organización del crédito oficial tal como quedó delineada tras la ley de 1962.»¹⁸

El escándalo de Matesa abriría el espacio político para otro cambio en la regulación del sector financiero. Las primeras medidas de importancia en este proceso serían un cambio en la regulación de los tipos de interés bancarios y una reforma de las entidades oficiales del crédito. La nueva regulación de tipos bancarios aprobada en 1969 acabaría con el sistema arcaico según el cual los depósitos estaban sujetos a tipos de interés máximos, mientras los créditos estaban sujetos a mínimos, al cambiar estos últimos por máximos y vincular todos los tipos bancarios al tipo de redescuento ordinario del Banco de España. La reforma del Crédito Oficial en 1971, por otra parte, traspasaría la autoridad reguladora de las cajas de ahorro y los bancos industriales al Banco de España, concentraría las EOCs bajo la autoridad de un nuevo Instituto de Crédito Oficial, y acabaría con las líneas de redescuento especiales, siendo reemplazadas estas últimas por un nuevo coeficiente de inversión obligatorio impuesto a bancos y cajas.

Aunque estos cambios fueron anunciados como simples medidas técnicas, representarían el primer paso en un proceso de reforma cuyo objetivo fue el de asegurar una política monetaria mucho más ortodoxa. Los agentes de este cambio fueron un pequeño grupo de economistas de orientación académica liderado por En-

¹⁸ Tortella y Jiménez (1986), págs. 188 y 156.

rique Fuentes Quintana, quien en 1970 fue nombrado consejero del Banco de España, y por Luis Ángel Rojo, quien, con el apoyo de Fuentes, tomaría en 1971 la dirección del Servicio de Estudios de la institución. Este grupo de individuos se identificaba fundamentalmente con el espíritu liberal del Plan de Estabilización de 1959, que consideraban malogrado a consecuencia del ascenso de los tecnócratas liderados por López Rodó e identificados con la planificación, y mantenían una visión altamente crítica del modelo de regulación selectiva del crédito introducido con la Ley Bancaria de 1962: un punto de vista recogido en la muy repetida frase según la cual «el Plan de Estabilización nos desarrolló, y el Plan de Desarrollo nos desestabilizó», y en la opinión de que en la historia de España «no había existido ninguna política monetaria que mereciera este nombre» hasta entonces.

Para asegurar una política monetaria más ortodoxa era necesario dismantelar el régimen de regulación selectiva del crédito que la banca había aceptado en 1962. Pero también era necesario establecer las bases de un verdadero mercado monetario, un objetivo que no se podía obtener sin alterar el cuadro regulador que limitaba la competencia en el mercado de captura de depósitos, manteniendo la situación de oligopolio en esta parte del negocio bancario. Para avanzar estos objetivos, los técnicos del Servicio de Estudios del Banco de España, bajo la dirección de Rojo, fueron desarrollando un programa de reforma del sector financiero justificado en términos de «liberalización» del sector; un programa que implicaba, por una parte, poner fin al intervencionismo estatal en la regulación del crédito, y por otra, al menos en teoría, el levantamiento de las restricciones a la competencia en el sector bancario (apertura del sector a bancos extranjeros) y la creación de nuevos mercados financieros (mercado de deuda pública a corto y largo plazo, reforma de la bolsa, etc.)

La oposición a este tipo de cambio en la regulación del sistema financiero a principios de los años 70 procedía, al menos, de dos sectores: los tecnócratas asociados con el modelo de la planificación (junto a los intereses empresariales que éstos habían favorecido) y la gran banca. La sustitución de las líneas de redescuento especiales por el coeficiente obligatorio de inversión tuvo un papel clave en dividir a esta oposición ya que, al hacer que la financiación del crédito oficial supusiera un coste real para la banca, hacía que ésta se opusiera a la expansión de los recursos destinados a los circuitos privilegiados. Dicho de otra forma, esta medida técnica supuso un fuerte golpe para los tecnócratas, al hacer que la financiación privilegiada, instrumento importantísimo para la planificación, no fuera ya susceptible de monetizarse.

Pero mientras los reformadores del Banco de España pudieron imponerse, de esta forma, a los tecnócratas de la planificación, la

banca supuso una oposición mucho más tenaz para los propulsores de la liberalización durante la última etapa del régimen. La transformación de las líneas de redescuento en un coeficiente obligatorio no sólo rompía las bases de un acuerdo entre los bancos y los planificadores, sino que también ponía fin a la «garantía de liquidez» de la que había disfrutado la banca en décadas anteriores. La otra cara del cuadro regulador existente, esto es, los límites a la competencia que permitían a los siete grandes operar como un oligopolio, pasaba a ser aún más importante para los banqueros. En consecuencia, el programa de reforma del sector financiero se vio altamente sesgado durante los últimos años del régimen, de forma que sólo se aplicaron aquellas medidas «liberalizadoras» que fueron aceptadas por el Consejo Superior Bancario (representante, en la práctica, de los siete grandes). Dos de estas medidas fueron las liberalizaciones de las comisiones bancarias en 1972 y de la apertura de oficinas bancarias en 1974. En un contexto de competencia limitada en el que los grandes bancos podían fácilmente repercutir incrementos de costes a sus clientes a través de las comisiones, la liberalización de las oficinas dio lugar a una carrera interna entre los siete grandes por ganar posiciones en el «ranking» del sector, lo que llevaría a una dramática expansión del número de oficinas bancarias y con ello una fuerte subida en los costes bancarios sin que ello se viera reflejado en una caída de los márgenes de beneficio. Este modelo de liberalización no tenía sentido alguno desde el punto de vista económico, pero servía para compensar a la banca por la imposición del coeficiente obligatorio y por la pérdida de la «garantía de liquidez» que suponía el cambio a una política monetaria más conservadora. Su coste, sin embargo, sería cargado por los clientes de la banca, y en particular las empresas no-financieras, que tuvieron que soportar unos costes financieros cada vez más altos a lo largo de la década.¹⁹ En última instancia, el objetivo de los reformadores de crear un mercado monetario seguiría siendo vetado por la banca durante esta época.

El final del régimen franquista y la transición a un régimen democrático fueron un momento clave en este nuevo proceso de reforma, al provocar el nombramiento de Fuentes Quintana como Ministro de Economía, y más tarde, tras las elecciones de 1977, vicepresidente del gobierno para asuntos económicos. La transición se convirtió así para los reformadores en una gran oportunidad. Pero también representaría para ellos una posible amenaza, porque al exponerse la política económica al proceso electoral po-

¹⁹ Cuervo (1980).

día ponerse en entredicho el signo neoliberal de la reforma del sector financiero. El lanzamiento del programa de reforma según las líneas deseadas por Fuentes, Rojo y el grupo de jóvenes economistas formados por estos a través del Servicio de Estudios por lo tanto cobró una fuerte urgencia y, una vez celebradas las primeras elecciones en junio, no se haría esperar. En palabras del profesor Fuentes Quintana, con las medidas de 1977:

«se trataba... de acelerar, visiblemente, el proceso de cambio liberalizador manifestando una voluntad resuelta del poder político de jugar esa carta para la reforma de nuestro sistema financiero... Se pretendía así lanzar el proceso reformador de nuestro sistema financiero a la distancia necesaria para que el camino andado fuera irreversible... El conjunto de decisiones de cambio adoptadas en 1977 tuvo, mas allá de sus limitaciones y defectos, dos virtudes importantes: afirmar pública y políticamente la lógica económica de la reforma del sistema financiero y marcar su rumbo futuro»²⁰.

La reforma liberal del sistema financiero sería una de las primeras tareas emprendidas por el nuevo gobierno de UCD. En el verano de 1977, se aprobaron varios decretos que recogían una serie de medidas diseñadas con dos objetivos: el de crear las bases institucionales que le permitirían al Banco de España controlar las magnitudes monetarias y el de dismantelar, de forma definitiva, aquellas instituciones que habían permitido a otras partes de la administración el intervenir en la regulación del crédito. Así se iniciaba la liberalización de los tipos de interés bancarios (un elemento necesario para permitirle al BdE influir en el ahorro y el mercado de crédito), se establecía un sistema de subasta para los certificados de regulación monetaria emitidos por el Banco de España (aunque se restringía el acceso a estas subastas a la banca existente), se abolía la Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda, y se procedía al dismantelamiento progresivo del coeficiente de inversión obligatoria a través del cual se había financiado el Crédito Oficial. Con estas medidas se asentaba la vía liberal de reforma del sistema financiero promovida por el BdE, frente a las alternativas radicales que hubieran supuesto la nacionalización de la banca o la expansión del crédito oficial, que aún figuraban en el programa del principal partido de la oposición, el PSOE. En palabras, una vez más, del profesor Fuentes Quintana, «nadie, absolutamente nadie logró articular una alternativa válida a los criterios de reforma que había expuesto el Banco de España y comenzado a aplicar a la política económica»²¹.

²⁰ Fuentes (1991), págs. LX-LXI.

²¹ *Ibid.*, pág. LXI.

Pero mientras el paquete de medidas de julio de 1977 avanzaba la agenda liberal en el sentido de dismantelar el aparato intervencionista y encaminar la liberalización de los tipos de interés, no incluía otras medidas de corte liberal que hubieran promovido una mayor competencia en los mercados bancarios, y sobre todo, en el de la financiación a las empresas. Así, se retrasó durante un año la aplicación de un decreto que abría el mercado bancario español a la banca extranjera. Cuando este finalmente se aprobó, se impusieron fuertes restricciones a aquellos bancos extranjeros que recibieron la autorización del Ministerio de Hacienda para acceder al mercado español. Estas restricciones no les permitían competir seriamente con la banca española en la captación de depósitos, y por lo tanto les obligaban a cubrir sus activos con préstamos obtenidos en el mercado interbancario español, el cual estaba bajo el control de los siete grandes²². Asimismo, se retrasó casi indefinidamente la aplicación de una reforma del mercado de valores recomendada por una comisión de expertos nombrada con este propósito por el gobierno en 1977.

Este sesgo en la manera en la que se aplicó la reforma durante la transición ha de explicarse por el hecho de que las medidas de 1977 fueron una reforma pactada entre el equipo de Fuentes y la gran banca; una reforma en la que se avanzaban aquellas medidas de mayor importancia para el Banco de España (sobre todo la iniciación de un mercado monetario y el dismantelamiento del aparato intervencionista), a cambio de una extremada moderación, por no llamarlo ausencia, de medidas que hubieran rebajado la capacidad de los siete grandes de cartelizar el sector. Así, al igual que los tecnócratas de la planificación habían llegado a una acomodación con la gran banca en la creación de un marco regulador intervencionista, el grupo de reformadores liderado por Fuentes y Rojo, y centrado, institucionalmente, en el Banco de España, optó por avanzar su agenda de reforma neoliberal sin pujar agresivamente por una alteración del carácter oligopolístico del sector financiero. La razón de esta nueva acomodación entre una nueva elite política y el sector bancario parece descansar en la percepción, por parte de los artífices de la reforma, de que los siete grandes, representados en el CSB, eran capaces de vetar el éxito del programa económico del gobierno. Citando una vez más al principal responsable de la política económica a comienzos de la transición: «Estaba convencido de que esas medidas de libera-

²² Sólo se les permitió abrir tres oficinas en el territorio español y no podían cubrir más del 40 por 100 de sus activos con depósitos obtenidos a través de estas oficinas.

lización eran parte vital de las políticas de ajuste que el país debería aplicar para salir de la crisis y lo estaba aún más de que, sin el apoyo a esas decisiones por parte de los banqueros españoles y de los directivos de las cajas de ahorros... esas reformas, por fundadas que estuvieran, no lograrían incorporarse legalmente e inspirar la práctica diaria de la vida financiera española»²³.

La combinación de las medidas impuestas en 1977 junto a una política monetaria que buscaba la estabilización de los precios —esta última negociada con la oposición en los Pactos de la Moncloa— resultó en un colapso del crédito a medio y largo plazo al final de la década que agravaría la intensa crisis de la industria española. Las consecuencias serían, entre otras, el aplazamiento de algunas de las medidas de la reforma del sector financiero (la congelación, durante un tiempo, de las reducciones del coeficiente de inversión obligatoria y un aumento en el crédito oficial) y el inicio de una crisis en el mismo sector bancario que afectaría sobre todo a los bancos industriales, que tuvieron que hacer frente a altos números de morosos. Así, durante los últimos años del gobierno de UCD, el programa de reforma neoliberal del sistema financiero promovido por Fuentes, quien dimitiría en 1979, parecía verse amenazado por las repercusiones económicas y sociales de una liberalización sesgada.

Banca y Gobierno Socialista

La acomodación entre los reformadores del Banco de España y la gran banca privada plasmada en las medidas de julio de 1977 tuvo lugar durante los difíciles días de la transición política y bajo un gobierno de signo centrista. Pero las elecciones de 1982 cerrarían el proceso de la transición dando una abrumadora mayoría parlamentaria al PSOE, el principal partido de la oposición, cuya plataforma electoral hasta 1978 había incluido una promesa de nacionalizar la banca. El programa con el que el partido se presentaría a las elecciones en 1982 ya no incluía esa promesa. Pero sí incorporaba una alternativa de reforma del sector financiero centrado en la idea de transformar las instituciones del crédito oficial, dándoles carácter de instituciones bancarias que pudieran mejorar las condiciones del mercado crediticio para las empresas, así como la promesa de convertir en bancos públicos aquellas instituciones en crisis que requirieran ser saneadas con fondos públicos. Esta alternativa de reforma financiera entraba en conflicto

²³ Fuentes (1991), pág. LXII.

abierto no sólo con los intereses de los siete grandes bancos privados sino también con el programa de reforma neoliberal diseñado por los reformadores del Banco de España.

Se podría por tanto haber esperado que la victoria socialista de 1982 llevaría a un cambio en la regulación del sector bancario que hubiera roto con el patrón de acomodación entre diferentes elites gubernamentales y la gran banca privada establecido desde principios de siglo. Pero el período de la primera legislatura socialista no vería tal cambio. La alternativa izquierdista esbozada en el programa del partido fue dejada de lado tras la victoria electoral y el acercamiento entre los líderes de la política económica de la nueva democracia y la gran banca —un acercamiento que había sufrido un cierto deterioro durante los últimos años de ÚCD— se renovarían bajo el nuevo gobierno. De hecho, podemos hablar de una verdadera consolidación de la «*policy network*», de la política económica española centrada en la relación entre el Banco de España y el sector de la banca durante este período; una consolidación que se vería reflejada en el hecho de que los principales responsables de la política económica durante las tres primeras legislaturas socialistas (Miguel Boyer y Carlos Solchaga) procedían de este entorno y, en el caso de Boyer, ocuparían puestos en el sector bancario a su salida del gobierno.

Un elemento crítico en lo que representaría para la banca la victoria electoral del PSOE fue, de hecho, el nombramiento por parte de Felipe González de Miguel Boyer en el puesto de ministro de Economía y Hacienda. Boyer, un economista del Servicio de Estudios, estaba fuertemente comprometido con la agenda de Luis Ángel Rojo de establecer las bases para una política monetaria más independiente. La idea de aumentar el protagonismo estatal en el sistema financiero, tal y como había prometido el partido en su programa electoral, no encajaba con este objetivo. Bajo la tutela del nuevo ministro ese aspecto del programa fue rápidamente dejado de lado y se otorgó un alto grado de autoridad al Banco de España en todo lo que se referiría a la política monetaria y la regulación del sistema financiero. Con el cambio de gobierno, por lo tanto, se vería afianzado el programa de reforma elaborado por Rojo y centrado principalmente en los objetivos de la política monetaria. Con ello también se volvería a ver fortalecida la relación de acomodación y reciprocidad entre la banca privada y los encargados de la política económica de la nueva democracia.

Todo esto se vería reflejado en el trato que recibió la banca durante el período socialista, empezando con la forma en la que el nuevo gobierno decidió abarcar la crisis bancaria que inauguraría su mandato. Se trataba de la mayor crisis de la historia de la banca española, aunque centrada fundamentalmente en el sector de la

banca industrial y, con algunas excepciones (la más notable sería la del Banco Urquijo, vinculado al Hispano-Americano) no amenazaba directamente la estabilidad de la gran banca. Aun así, al requerir que el Estado se hiciera cargo de un gran número de pequeñas entidades que, en conjunto, representaban una proporción significativa de los depósitos bancarios, presentaba al nuevo gobierno una oportunidad inesperada de darle al sector público una presencia en el sector con la cual podía haber influido en el comportamiento de los siete grandes en el mercado crediticio. Pero bajo la dirección de Boyer, la solución dada a la crisis fue muy diferente: la prácticamente inmediata reprivatización de los bancos saneados a través del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y mediante acuerdos con los siete grandes bancos. Así, por ejemplo, Banca Catalana fue adjudicada al Banco de Vizcaya, mientras que los bancos del grupo Rumasa fueron adjudicados por una mesa de negociación compuesta por el Ministro de Hacienda, el presidente de la AEB, y los presidentes de los dos bancos más grandes, a los siete grandes en estricta concordancia con el ranking existente entre éstos, y con sólo una pequeña participación de cinco bancos más pequeños. El resultado fue una gran socialización de pérdidas a través del FGD y de los acuerdos que llevarían a la venta de los bancos de Rumasa, y una intensificación de la concentración del sector en beneficio de los siete grandes²⁴.

Más allá de la resolución de la crisis bancaria, el afianzamiento de la relación entre el sector bancario y los reformadores del BdE, y la acomodación de intereses entre estos, se observa también en la continuación del proceso de reforma del sector financiero durante este período. Durante la primera legislatura socialista, el problema principal para los reformadores dejaría de ser el de limitar el uso del crédito oficial y pasaría a ser el de encontrar una forma de financiar el cada vez mayor déficit público sin recurrir a la monetización. Esto se hacía difícil a causa de la permanente carencia de un mercado de deuda pública en el cual pudiera intervenir la autoridad monetaria de forma rutinaria. El objetivo de crear un mercado de este tipo había sido uno de los principales objetivos de los reformadores desde un principio. Pero había sido bloqueado por la oposición de los bancos, que habían obtenido acceso exclusivo a las subastas de certificados del Banco de España y te-

²⁴ En el caso de Rumasa, *El País* estimó que el coste para la banca fue de 121 billones de pesetas a lo largo de doce años, mientras que el coste para las arcas públicas fue de 550 billones. En cambio, las empresas no financieras de Rumasa se adjudicaron a través de un sistema de subasta abierta. Véase *El País*, 4 de marzo, 5 de mayo, 10 de julio, 13 de julio, 1984.

mían que un mercado de deuda abierto al público les forzaría a ofrecer una remuneración más alta sobre los depósitos. La situación sería resuelta, de forma paradójica, a través de la creación de un nuevo coeficiente obligatorio en 1983 que obligaba a los bancos a invertir hasta un 12 por ciento de sus depósitos en pagarés del tesoro, a la vez que se abolía la obligación del Banco de España de financiar al Tesoro. Aunque este nuevo coeficiente parecía mostrar una vuelta al intervencionismo, tenía la virtud para la banca de evitar una reforma más radical del mercado de deuda pública, que hubiese implicado una mayor competencia en la captación de pasivo. De hecho, durante la mayor parte de la vigencia del nuevo coeficiente, que empezaría a ser reducido a partir de 1987, los bancos mantuvieron niveles de pagarés en su cartera que eran mayores del prescrito.²⁵ Por lo tanto, podemos considerar este nuevo cambio en la regulación bancaria como otro ejemplo de un pacto en el que la banca cedía la jurisdicción de sus actividades (en este caso, sus inversiones en deuda pública) a la autoridad política a cambio de mantener su grado de control sobre el mercado financiero (en este caso el de pasivos).

Mientras el nuevo gobierno solventaba así el problema de la monetización del déficit a través de una solución pactada con la banca, retrasando la creación de un verdadero mercado de deuda pública, se siguieron postergando otras medidas que hubieran ampliado el proceso de liberalización. Entre estas estaban la reforma del mercado de valores y el trato de la banca extranjera. De hecho, en 1984 el Banco de España impuso un moratorio a la entrada de nuevos bancos extranjeros argumentando que se había llegado al punto de saturación del mercado (un punto que se estableció arbitrariamente cuando estos bancos habían captado el 14 por 100 del mercado de créditos.) Un año más tarde, tras una maniobra por parte de los siete grandes de restringir la financiación de la banca extranjera en el mercado interbancario, esa proporción había vuelto a reducirse al 10 por ciento, y en los años subsiguientes varias de las instituciones extranjeras que habían sido admitidas tras el decreto de 1978 decidieron abandonar el mercado español a causa de los obstáculos que se les continuaba poniendo en el negocio bancario.²⁶

²⁵ Contreras (1987).

²⁶ Entre estas son de destacar la banca Chase y la Chemical, así como First Nacional of Chicago, First Interstate, y Continental Bank. Véase Pérez (1997), pág. 165.

Integración Europea: del proteccionismo al nacionalismo financiero

Como hemos visto, la primera legislatura socialista representó un período durante el cual se afianzó el papel del Banco de España en la política económica mientras se ajustaba el proceso de liberalización de tal forma que se mantenían importantes trabas a la competencia en el sector financiero. Ello suponía una continuación de la pauta establecida de acomodación de intereses entre una gran banca acostumbrada a un alto grado de protección y las elites dirigentes de la política económica española. Pero la entrada de España en la comunidad europea (CE) a finales de ese período requeriría cambios que hasta aquel momento se habían evitado y que alterarían el orden en el sector bancario. Por una parte, la participación en la CE, que en 1986 adoptó la fecha límite de 1992 para integrar sus mercados financieros, forzaría varias medidas que habían ido siendo retrasadas por las autoridades españolas. Por otra, la integración con el mercado financiero europeo, al exponer a la banca española a la posibilidad de adquisición por entidades extranjeras, amenazaba con minar la cohesión de las relaciones existentes entre la autoridad monetaria y las instituciones financieras y con ello, en última instancia, la influencia del Banco de España en la evolución de la economía española. Esto llevaría a una nueva estrategia por parte de las autoridades: promover la consolidación de la banca española en un número reducido de grandes entidades que fueran capaces de hacer frente a un mercado con fuertes presiones externas.

El efecto más evidente de la entrada en la Comunidad Europea serán dos medidas que alterarán la naturaleza del sistema financiero español al fomentar las fuentes de financiación a las que tenían acceso otros sectores. La primera de estas fue la reforma de la bolsa y la creación de un mercado de valores con unas características «modernas» en 1989. La reforma de la bolsa había sido dejada aparcada desde la entrega del informe del comité de expertos en 1978. Las grandes entradas de capital extranjero en la bolsa tras el acceso a la CE hicieron que los grandes bancos desarrollasen un interés en la reforma, al demandar los nuevos inversores extranjeros servicios que sólo se podían dar en un mercado moderno y que prometían ser altamente lucrativos para quienes los ofrecieran. En cualquier caso, el horizonte de un mercado financiero europeo único en 1992 hizo que se retomase el proyecto con cierta urgencia por las autoridades ya que, sin un mercado moderno, España no podría competir con otros países de la comunidad en mantener el interés de los inversores extranjeros. En segundo lugar, la integración europea también hizo que se abriera el mercado bancario español de forma más significativa

a la participación de la banca extranjera, ya que las restricciones mantenidas desde 1978 no serían autorizadas por la nueva legislación europea.

Pero el horizonte creado por el proceso de integración europea también tendría otro efecto sobre la relación entre la banca y la autoridad política en España. A finales de 1987, el Banco de Bilbao, rompiendo con todas las reglas que habían regido las relaciones entre los siete grandes bancos, presentó una oferta pública de adquisición a los accionistas de Banesto. El intento fracasó cuando la dirección de Banesto consiguió un fallo de la Bolsa de Madrid que le permitió ganar tiempo para buscar nuevos inversores y así frenar la oferta. Pero la acción del Bilbao alteraría radicalmente el *modus vivendi* de los siete grandes, fundamentalmente porque parecía responder a la visión del Banco de España, que poco antes había hecho público un estudio encargado por el gobierno sobre el sector bancario (el llamado Informe Revell) en el que destacaba las dimensiones reducidas de los grandes bancos frente a la banca extranjera y recomendaba un proceso de fusiones que coincidía en varios aspectos con la acción del Bilbao. Aunque el papel del gobierno en la OPA del Bilbao nunca fue aclarado, la coincidencia entre las recomendaciones del Informe Revell y la acción sin precedentes del Bilbao sugería una nueva voluntad por parte de la autoridad política de promover cambios en el sector aun cuando esto supusiera enfrentamientos entre las instituciones existentes. Esta voluntad sería confirmada cuando en 1991 el gobierno decidió transformar las EOCs en una institución bancaria al fusionarlas con la Caja Postal creando la Corporación Bancaria de España, que posteriormente sería privatizada como Argentaria, con el propósito, expresado por el ministro Solchaga, de incitar fusiones entre la gran banca privada.²⁷ A este respecto, los esfuerzos de la autoridad política serían exitosos. Así, mientras en un primer momento Banesto pudo resistir la OPA del Bilbao basándose en las instituciones tradicionales del sistema financiero (la antigua dirección de la Bolsa de Madrid), el intento fallido del Bilbao, al romper con el acuerdo entre caballeros que había regido las relaciones entre los siete grandes, fue sucedido por una serie de fusiones, empezando con la del Bilbao y el Vizcaya, que, junto a la crisis de Banesto y su adquisición por el Santander, una década más tarde había dejado sólo dos grandes bancos, el BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) y el BSCH (Banco Santander Central Hispano).

²⁷ Pérez (1997), págs. 163-164.

Así, en la última década del siglo, a diferencia de la tendencia general de relaciones entre banca y clase política en el pasado, ahora eran las elites estatales quienes emprendían la tarea de forzar cambios en el sector bancario; cambios, eso sí, diseñados con la intención de preparar a la banca nacional para afrontar el reto de la integración europea. Es curioso que este cambio de un perseverante proteccionismo a una estrategia de preparar a la banca para la competencia exterior (lo que podríamos llamar nacionalismo financiero) llevó a las autoridades a emprender precisamente la reestructuración del crédito oficial que el PSOE había propuesto en su programa electoral de 1982 —es decir, la transformación de las EOCs en una entidad bancaria. Pero si bien el objetivo de tal reestructuración en el programa socialista era el de forzar mejores condiciones de financiación para la industria, el objetivo en 1991 era otro: defender el carácter nacional del sector financiero. Así, a pesar de la filosofía neoliberal que inspiró la reforma del sector financiero a partir de la transición democrática, la banca seguiría recibiendo un trato singular por parte del poder político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Charles (1970), *The Political Economy of Modern Spain: Policy-Making in an Authoritarian System*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- COMÍN, Francisco (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CONTRERAS, Carlos (1987), «Deuda pública, desintermediación e innovación financiera en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 33.
- CUERVO, Álvaro (1980), «Análisis económico-financiero de la empresa española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 3.
- FANJUL, Oscar y MARAVALL, Fernando (1985), *La eficiencia del sistema bancario español*, Madrid, Alianza Universidad.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (1991), «Prólogo», en Rafael Termes, *Desde la Banca*, Madrid, Ediciones Rialp, págs. LI-XCVII.
- MOYA, Carlos (1975), *El poder económico en España*, Madrid, Tucur.
- PÉREZ, Sofía A. (1997), *Banking on Privilege: The Politics of Spanish Financial Reform*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Gonzalo (1971), *Legislación Bancaria Española*, Consejo Superior Bancario.
- POVEDA, Raimundo (1972), *La creación de dinero en España, 1956-1970: Análisis y crítica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1980), «Política monetaria y financiera», en Luis Gamir, *Política económica de España*, Madrid, Alianza Universal.
- ROS HOMBRAVELLA, Jacint y cols. (1978), *Capitalismo español: De la autarquía a la estabilización, 1939-1959*, Madrid, Edicusa.
- SAMUELS, Richard (1987), *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

- TORRERO, Antonio (1976), «La evolución del sistema financiero», en *Boletín de Estudios Económicos*, volumen XXX, núm. 96, págs. 855-887.
- TORTELLA, Gabriel y JIMÉNEZ, Juan Carlos (1986), *Historia del Banco de Crédito Industrial*, Madrid, Alianza Editorial.
- TORTELLA, Gabriel y PALAFOX, Jordi (1984), «Banking and Industry in Spain 1918-1936», *Journal of European Economic History*, volumen 13, núm. 2 (numero especial titulado «Banks and Industry in the Interwar Period»), págs. 81-111.
- VELARDE, Juan (1968), *Política económica de la dictadura*, Madrid, Guadiana.
- (1972), *La empresa pública en una encrucijada*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.