

AC 13 40

Introducción a las ciencias económicas y empresariales. Título, la reforma del sistema financiero. Autor, María Victoria Olmedo Tobal.

Fecha de emisión, 15 de mayo del 81. Expuesto el sistema financiero en una pasada emisión radiofónica, vamos a entrar directamente en el tema de su reforma. Comenzaremos este breve repaso analizando el sistema financiero español en los diez años transcurridos desde 1962 a 1971 con estudio de la ley de bases del crédito y la banca de 14 de abril de 1962.

Un aspecto más evidente que importante de la reforma del 62 fue la nacionalización del Banco de España y la reorganización institucional de los órganos de ejecución y control de la política monetaria y crediticia. Como primera característica debemos hacer notar que la ley de 1962 especificaba que la autoridad en materia monetaria y de crédito corresponde al gobierno y será por tanto éste a través del Ministerio de Hacienda quien especifique las normas a las que ha de ajustarse el Banco de España en el ejercicio de sus funciones. Dos tipos de estas quedaban claramente definidas en la ley.

Junto a las estrictamente bancarias se le otorgaba al Banco de España un papel importante en la ejecución de la política monetaria aunque el papel decisor de esta política se reservaba al gobierno y al Ministerio de Hacienda. Las funciones pues del Banco de España tras la nacionalización consistían en las de asesor y ejecutor de la política del Ministerio de Hacienda así como de elaboración de información estadística. Con respecto a la banca privada dos son los aspectos inmediatamente afectados por la reforma de 1962.

Su grado de especialización y el llamado status quo bancario o conjunto de normas y de políticas que controlaban o impedían la expansión de la banca. El anquilosamiento de la estructura del sistema financiero español y la necesidad de que la economía española en proceso de fuerte crecimiento y apertura al exterior contase con un sistema financiero más eficaz hicieron que se intentase por una parte liberalizar la creación de nuevas instituciones bancarias y por otra buscar una especialización que la economía parecía requerir. A consecuencia de la reforma el sistema bancario se va a dividir en bancos industriales o de negocios y bancos comerciales.

Los primeros tendrán a su cargo la promoción de empresas y la financiación de inversiones. Los segundos el mecanismo de pagos del país y el crédito comercial ordinario. Aunque el crecimiento de los bancos industriales fue relativamente importante al final de la década sólo representaban el 7,5% del total de recursos ajenos a la banca.

Por otra parte los bancos comerciales siguieron siendo mixtos pues ni fue posible hacerles liquidar su cartera ni que se desentendieran del crédito a medio y largo plazo. Por lo que respecta al status quo la base séptima anuncia una política más abierta pero en modo alguno la ruptura de este. Junto a las condiciones de por sí restrictivas la creación de nuevos bancos

quedaba sujeta a la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda.

No se lleva a cabo pues una liberalización total sino una apertura controlada. En lo referente a las cajas de ahorros aparte de la creación del instituto de crédito de las cajas de ahorros cuya actuación fue prácticamente nula la reforma trae una novedad importante para las inversiones de estas instituciones. Se crea un coeficiente de fondos públicos que se cifró en un 50% de los recursos de las cajas con lo que se consiguió una importante fuente de financiación por parte del Estado para sus propios títulos o para las obligaciones del Instituto Nacional de Industria.

Además se le señalan a las cajas determinados sectores a los que habrían de conceder otra importante parte de sus recursos. Aunque el coeficiente de fondos públicos se redujo al 45% en 1967 hubo dificultades para cubrirlo ya que las emisiones públicas entonces casi exclusivamente las del Instituto Nacional de Industria al interrumpirse las del Estado son insuficientes por lo que se les autoriza a cubrirlo con determinados valores privados de renta fija. Así en el periodo 1966 a 1969 sus compras de obligaciones privadas representaron más del 60% del total emitido.

En 1962 asimismo se completó la nacionalización de los bancos y servicios oficiales de crédito y se les reorganizó en un régimen común. Las características de su funcionamiento fueron una dependencia total de la autoridad central que se extendería tanto a la financiación como a las actividades crediticias reduciendo a las entidades oficiales de crédito a un papel puramente administrativo al carecer de posibilidades de decisión autónoma. Por último vamos a referirnos brevemente al mercado de capitales.

En relación con el mismo la reforma de 1962 se ocupa de dos extremos la regulación de las bolsas de valores y la creación de nuevas entidades de inversión mobiliaria. El primero de ellos quizá el más importante en cuanto que condiciona la viabilidad del otro queda en declaración de principios sin eficaz desarrollo posterior. La reforma prevé dos tipos de inversión colectiva las sociedades y los fondos de inversión mobiliaria cuya influencia fue mayor por la movilidad de sus carteras que por la propia importancia en la capitalización bursátil.

Al final de la década de los 60 y a pesar de los aires renovadores de la ley de bases de 1962 se había vuelto a una nueva situación de status quo suspendiéndose la autorización de bancos y reduciéndose la apertura de oficinas. Por otra parte el complejo aparato institucional de la autoridad financiera había demostrado su ineficacia. Lo sucedido en el verano de 1969 al revelarse a la luz pública el caso Matesa incidió en el contenido operativo de las entidades oficiales de crédito y constituyó el principio de una serie de acontecimientos que finalizaron en una nueva reforma del sistema financiero que se centra en la ley de crédito oficial de 1971.

Sin embargo y aunque el basamento de la reforma lo constituye la reorganización del crédito oficial los temas tratados en la ley rebasan ampliamente este abarcando además diversos aspectos de la organización de la autoridad, el status quo bancario y el funcionamiento del sistema crediticio. La ley de crédito oficial revisa todo el marco institucional del crédito oficial. El aparato de control periférico de la política monetaria y financiera se simplifica.

El instituto de crédito de las cajas de ahorros termina disolviéndose en el Banco de España. El instituto de crédito a medio y largo plazo desaparece y cede sus funciones al Banco de España y al Ministerio de Hacienda y las que afectan el crédito oficial al Instituto de Crédito Oficial. En cuanto a las entidades de crédito propiamente dichas pierden su carácter de organismos autónomos para convertirse en sociedades anónimas viendo mejor definidas sus funciones.

Sin embargo estos cambios no servirán para devolver a estas entidades el espíritu bancario si es que alguna vez lo tuvieron. En materia de status quo la ley de crédito oficial da un primer paso liberalizador al ampliar a seis como mínimo el número de sucursales de la banca industrial y de negocios. En lo concerniente a la creación de nuevos bancos un decreto de enero de 1972 vuelve a tocar el tema regulando su creación con el propósito de sustituir la discrecionalidad de la autoridad en materia de autorización por unas normas objetivas rigurosas que eviten la proliferación de pequeñas entidades bancarias poco sólidas.

Después de esta breve descripción de las reformas de 1971 y 72 se puede concluir diciendo que éstas afectan más a la forma que al fondo del sistema y mecanismos crediticios. La autoridad no renuncia a manipular intensamente los canales de distribución de crédito y si bien a principios de la década de los 70 se nota un debilitamiento de la financiación intervenida no parece sino que fuese un bache transitorio. Pues en 1973 se comienza una fase más intensa y la política financiera tras sus vacilaciones liberalizadoras de 1969-71 vuelve a confiar más en sus intervenciones directas que en las fuerzas del mercado.

También hemos de anotar entre estos esfuerzos liberalizadores de la primera parte de la década de los 70 las disposiciones legales de 9 de agosto de 1974. Se ven en estas medidas propósitos de liberalización del sistema matizados enseguida con limitaciones intervencionistas. Junto a ello hay un serio intento de supresión de las compartimentaciones legales interpuestas entre los bancos comerciales, los bancos industriales y las cajas de ahorro.

En tercer lugar hay una elevación de tipos de interés de justificación coyuntural y por último una nota discordantemente restrictiva en materia de creación de nuevos bancos. La reforma del sistema financiero que se acometió en el programa de saneamiento y reforma de julio de 1977 constituyó el paso más importante dado en el vacilante camino de la liberalización de nuestro sistema financiero. Las dificultades de la crisis económica habían detenido los progresos posteriores a partir de 1974 pero fueron precisamente las citadas dificultades las que pusieron de manifiesto las disfuncionalidades del sistema y la ineludible necesidad de apoyar la reestructuración de todo el sistema productivo.

Cuatro son los objetivos fundamentales que se persiguen. Primero incrementar el volumen de fondos disponibles para financiar el proceso de inversión mediante una adecuada retribución del ahorro teniendo en cuenta la incidencia de la inflación sobre la remuneración real. Segundo lograr una mejor asignación de los recursos existentes reduciendo los circuitos privilegiados de financiación.

Tercero procurar una actuación más eficiente de las instituciones financieras que se traduzca

en una rebaja de los costes de transformación del ahorro propiciando la competencia mediante la introducción de nuevas instituciones en el sistema financiero y la equiparación de las ya existentes en su operatoria. Cuarto asegurar un conveniente proceso de financiación a medio y largo plazo de las empresas impulsando principalmente el funcionamiento de un mercado de valores robusto con un activo mercado secundario que asegure la liquidez a los tenedores de valores. El propósito de lograr estos objetivos llevaría al primer gobierno surgido de las elecciones a adoptar en el verano de 1977 un conjunto de medidas que pueden agruparse en torno a tres grandes núcleos.

En primer lugar se adoptaron una serie de medidas encaminadas hacia una reforma de los instrumentos de la política monetaria. Se elevó el coeficiente de caja de las cajas de ahorros y se autoriza a estas instituciones para participar a fines de julio de 1977 en las ofertas diarias de préstamos de regulación de liquidez del Banco de España. En segundo lugar y en relación con la reforma de la estructura de los mercados e instituciones financieras se dispusieron una serie de medidas que afectaban fundamentalmente por una parte a las cajas de ahorros con la reestructuración de sus órganos de gobierno, reducción de los coeficientes de fondos públicos y de préstamos de regulación especial y equiparación operativa con la banca privada y por otra al mercado de valores con la constitución de una comisión para el estudio de la estructura del mismo.

Finalmente se trató de aproximar los tipos de interés del sistema a los de mercado, elevando de una parte el tipo de interés básico, liberalizando los tipos en operaciones con plazo superior a un año y revisando los intereses de los valores y créditos computables en los coeficientes de inversión obligatoria de las instituciones financieras. Estas medidas se ratificaban y completaban con un extenso programa de futuras actuaciones en los acuerdos suscritos por los partidos con representación parlamentaria en el llamado Pacto de la Moncloa el 25 de octubre de 1977. A mediados del mes de agosto de 1979 el gobierno hizo público su programa a medio plazo para la economía española en el que se sientan las líneas básicas de lo que será la filosofía, los medios y los fines de la política económica en los próximos años.

En él se diseñaba la continuación de la reforma del sistema financiero mediante la enunciación de un conjunto de actuaciones concretas en función fundamentalmente de un doble objetivo, potenciar las instituciones que componen el sistema crediticio fomentando su competitividad e impulsar el funcionamiento más adecuado del mercado de valores como la vía más sana de financiación a medio y largo plazo de las empresas dentro de un sistema de mercado. El 19 de enero de 1981 el Boletín Oficial del Estado publica tres importantes disposiciones sobre liberalización de tipos de interés y dividendos bancarios y sobre financiación a largo plazo por las cajas de ahorros que implican un paso importante en el proceso de liberalización de nuestro sistema financiero por cuanto constituyen un avance valioso en la línea de acercamiento a los mecanismos de la competencia y del mercado.