



LOS HALLAZGOS DE
BANCOS PÚBLICOS Y
COVID-19:
COMBATIENDO LA
PANDEMIA CON
FINANZAS PÚBLICAS

Daniel Díaz Fuentes y Ana L. Gómez
Universidad de Cantabria

Serie Documentos RISEP
Nº 22

Julio de 2021



SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

LOS HALLAZGOS DE BANCOS PÚBLICOS Y COVID-19: COMBATIENDO LA PANDEMIA CON FINANZAS PÚBLICAS

Daniel Díaz Fuentes y Ana L. Gómez

Universidad de Cantabria

Resumen

El artículo presenta los hallazgos del libro *Public banks and covid-19: combating the pandemic with public finance*, editado por David A. McDonald, Thomas Marois y Diana Barrowclough. *Public banks and covid-19* pone de relieve la importancia de la banca pública nacional e internacional en nuestro actual sistema financiero y las políticas y actuaciones llevadas a cabo por la banca pública, evaluando el grado de efectividad de esta en relación con sus objetivos y, en particular, con la detención de los efectos de la pandemia. El libro nos permite comprender la presente situación y plantearnos cuál es el camino que queremos seguir. En concreto, la banca pública ofrece potencial para una definanciarización, alejada de las prácticas cortoplacistas, especulativas y depredadoras; la descarbonización, con el financiamiento de las energías renovables; y la democratización de la gobernanza bancaria.

1. INTRODUCCIÓN

El libro *Public banks and covid-19: combating the pandemic with public finance* fue editado por David A. McDonald (Profesor de Desarrollo Global del Queen's University, Canadá y fundador y director del Proyecto de Servicios Municipales: Municipal Service Project: MSP), Thomas Marois (Profesor de Desarrollo de SOAS, Universidad de Londres, e investigador senior del Institute for Innovation and Public Purposes, del University College), y Diana Barrowclough (Economista principal de la UNCTAD). La publicación fue realizada por el Municipal Services Project, Eurodad, y la UNCTAD, y el libro es de acceso abierto en los enlaces: <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance> <https://www.municipalservicesproject.org/publication/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>

El volumen incluye contribuciones de cuatro tipos. 1. Análisis generales sobre las instituciones financieras públicas, sus funciones y perspectivas ante la crisis pandémica y tratan sobre: bancos centrales (Diana Barrowclough), microcrédito (Milford Bateman), financiación de una recuperación sostenible y equitativa tras la crisis (María José Romero) y cooperación de la financiación pública Sur-Sur (Diana Barrowclough). 2. Estudios sobre las acciones de los banco e instituciones financieras públicas de países (alfabéticamente): Alemania (Thomas Marois), Argentina (Alfredo Schclarek Curutchet), Brasil (Alberto De Oliveira), China (Godfrey Yeung), Estados Unidos (Ellen Brown), India (C. P. Chandrasekhar), Italia (Daniela Vandone, Marco Frigerio, Carlotta Zatti y Dalya Bakry), México (Nadine Reis), Portugal (Victoria Stadheim) y Turquía (Ali Rıza Güngen). 3. Estudios sobre bancos de desarrollo regionales: Banco Interamericano de Desarrollo y el Commonwealth Development Corporation (Marco Carreras y Stephany Griffith-Jones), Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (Oscar Reyes), Banco Europeo de Inversiones (Judith Clifton, Daniel Díaz-Fuentes, David Howarth y Helen Kavvadia). 4. Informes de asociaciones de

instituciones financieras de desarrollo de África (Association of African Development Finance Institutions: AADFI), América Latina (Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo), Asia y el Pacífico (Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific: ADFIAP) y la Asociación Europea de Bancos Públicos (European Association of Public Banks: EAPB).

2. UNA CRISIS PANDÉMICA GLOBAL

La pandemia del Covid-19 ha tenido un impacto devastador en las vidas y los medios de subsistencia de la gente en todas partes del mundo. El confinamiento y la crisis sanitaria están teniendo un efecto destructivo sobre las economías de todos los países. Esto ha requerido intervenciones públicas significativas para intentar detener algunos efectos sociales de la pandemia. La mayoría de los gobiernos han emprendido políticas activas para mantener cierto nivel de actividad económica, entre las que se destacan las iniciativas de los bancos públicos. Evidentemente, como han destacado los editores, nadie esperaba que las instituciones financieras privadas tomaran la iniciativa y adoptaran una postura activa para rescatar al gobierno, empresas u hogares en dificultades.

Hay buenas razones para entender que los gobiernos y los bancos públicos de forma individual y coordinada hayan tenido que diseñar y sentar los cimientos hacia la recuperación de las sociedades en términos de estabilidad, sostenibilidad y equidad. Las perspectivas de estas iniciativas dependerán de que se aprovechen las lecciones que se aprendan en el presente para definir las estrategias futuras.

3. LOS BANCOS PÚBLICOS ANTE EL COVID-19

Este libro examina el papel que los bancos públicos nacionales e internacionales han adoptado ante la crisis pandémica del Covid-19. La obra ha requerido un esfuerzo ingente e inmediato de investigación para compilar y examinar críticamente las políticas de los bancos públicos en la fase inicial del Covid-19 en diferentes partes del mundo. El esfuerzo fue acelerado ya que se realizó en tan sólo seis meses (entre mayo y octubre de 2020). En la investigación trabajaron más de tres decenas de expertos investigadores especializados en bancos públicos y gestores de asociaciones continentales de instituciones financieras públicas, en concreto: la ALIDE que agrupa a cuarenta y dos bancos públicos de veintidós países, la Asociación de Instituciones Financieras Africanas (AADFI) que representa sesenta instituciones financieras, la Asociación de Instituciones financieras de desarrollo de Asia y el Pacífico (ADFIAP) que cuenta con ochenta y siete instituciones de treinta y seis países, y la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB) que asocia más de noventa bancos locales, regionales y nacionales.

En el momento de su publicación, la pandemia seguía en ascenso sin una vacuna disponible. Así, este libro constituyó el esfuerzo más ambicioso realizado para explorar y documentar las formas en que los bancos públicos han respondido a la crisis pandémica global. La obra pretende examinar las políticas y acciones de la banca pública y evaluar la efectividad para alcanzar sus objetivos y detener los efectos de la pandemia. Este libro no ha sido una tarea fácil, ya que el contexto y las perspectivas han ido cambiando constantemente: los programas anunciados no siempre se implementaron directamente; algunos programas aparentemente "nuevos" fueron superados solo unas semanas después por otros aún más

audaces. No obstante, los capítulos proporcionan una visión y perspectiva útil de una época convulsa.

Los capítulos están basados en un análisis de diversos tipos de material, como informes de las propias entidades bancarias públicas, bases de datos financieras, comunicados oficiales o entrevistas con personal bancario. El libro ofrece una perspectiva única sobre lo que varios expertos (como António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, o Ayhan Kose, Vicepresidente interino, Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones del Grupo Banco Mundial, entre otros) consideran la crisis global más dañina en más de un siglo. Las lecciones aprendidas de estos trabajos deberían contribuir a una mejor comprensión, tanto teórica como empírica, sobre cómo y porqué los bancos públicos pueden recibir mayor apoyo en el futuro y, no menos importante, debería contribuir a garantizar que esta pandemia no conduzca a otra "década perdida" (UNCTAD 2020).

Hay otros dos factores contextuales que resultan importantes para poder comprender las contribuciones de estos capítulos. La primera es que Covid-19 no tuvo impacto sobre una economía mundial estable o que estuviera en buena forma. Por el contrario, a muchos les ha preocupado durante mucho tiempo que las últimas décadas de desregulación, privatización, globalización y financiarización hayan dejado a la economía mundial en un estado desequilibrado, inequitativo y precario. La pandemia sirvió para notar esta fragilidad, pero no la creó. En segundo lugar, se ha destacado con fundamentos científicos que el coronavirus está relacionado con el calentamiento global y el cambio climático, ya que el virus fue causado por una transmisión zoonótica que surgió en el choque cada vez más intenso entre los humanos y nuestro medio ambiente. Por lo tanto, se pueden esperar más desastres provocados por el hombre. Estas perspectivas hacen que sea aún más importante aprender las lecciones de las experiencias de Covid-19.

4. CÓMO EVITAR QUE UNA CRISIS SANITARIA SE CONVIERTA EN UNA CRISIS ECONÓMICA

Cuando estalló la pandemia, la mayoría de los gobiernos tenían dos opciones: una "parada abrupta" o una "parada gradual" de la sociedad a través de políticas más o menos drásticas. A los pocos días de iniciada la pandemia, la oferta y la demanda de los consumidores se contrajeron simultáneamente, incluso en países que no bloquearon sus economías. Esto provocó flujos récord de capital dentro y fuera de los mercados de renta variable y de divisas y se interrumpieron los procesos productivos y el empleo (Aum et al. 2020; Anderson et al. 2020; Correia et al. 2020). Ningún país se libró del efecto económico del contagio.

En este tipo de momentos, los gobiernos deben adoptar medidas drásticas, inmediatas, ambiciosas y generosas para enfrentar una crisis. La voluntad política es esencial, al igual que el espacio fiscal o la capacidad económica para financiar los bloqueos en el flujo de financiamiento, en particular para financiar y apoyar los sistemas sanitarios y las prestaciones sociales, así como también, para mantener a las empresas, los hogares, los servicios públicos, pero también, los servicios locales e, incluso, los bancos privados ante la interrupción del flujo básico de liquidez. Lo que hicieron los gobiernos individualmente varió, en general, de acuerdo a sus recursos fiscales y los contextos de sus economías. Mientras que los países ricos podrían dedicar recursos equivalentes del 30% al 50% del Producto Interno Bruto (como EEUU, 27,5%; Canadá, 30%; o Japón, 52%) en medidas fiscales y monetarias, muchos países pobres podrían gastar montos por valor de solo un

pequeño porcentaje del PIB (UNCTAD 2020).

Algunas diferencias entre países en la escala financiera y el tipo de respuesta también reflejan el grado en que los gobiernos impondrían, y las sociedades cumplirían, medidas de distanciamiento y aislamiento social; pero incluso en aquellos países donde las medidas fueron drásticas y el cumplimiento era más alto, aún era necesario destinar fondos adicionales al esfuerzo de Covid-19 (por ejemplo, China gastó casi el 18% del PIB en medidas fiscales y monetarias con altos niveles de restricciones sociales).

Si bien las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial aumentaron sus recursos y ampliaron sus capacidades para ayudar a los países más pobres, han sido criticadas porque sus respuestas habrían sido demasiado pequeñas, demasiado condicionadas y distribuidas de manera desigual (Kentikelenis et al. 2020). Este volumen no incluye a estas instituciones financieras públicas internacionales. En cambio, el libro destaca el papel de los bancos públicos nacionales e internacionales regionales, que con demasiada frecuencia se pasan por alto y se subestiman a pesar de su papel extremadamente importante en el desarrollo, en el apoyo a las políticas gubernamentales y en la provisión de capacidad financiera pública relativamente más importante (Clifton, Diaz-Fuentes y Howarth 2021). Aquí nos enfocamos en cómo funcionaron para "mantener el barco a flote" en medio de una ola pandémica global, y qué lecciones debemos sacar de esto a medida que pensamos en el futuro.

5. CINCO LECCIONES PROMETEDORAS DE LA EXPERIENCIA DE LOS BANCOS PÚBLICOS FRENTE AL COVID-19

Las contribuciones de este libro dejan una cosa clara: los bancos públicos no se han quedado inactivos en respuesta al daño económico y social causado por la pandemia del Covid-19. Más bien, los bancos públicos han surgido como instituciones financieras dinámicas capaces de responder a las necesidades de sus sociedades.

Se destacan cinco lecciones generales y prometedoras: los bancos públicos tienen el potencial de **responder rápidamente**; para cumplir con sus **mandatos de objetivo e interés públicos**; **actuar con ambición**; **movilizar su capacidad institucional** y construir sobre la **cooperación "público-pública"**. En resumen, los bancos públicos nos están ayudando a navegar el maremoto de Covid-19.

Estas lecciones prometedoras se extraen de los estudios de casos de este volumen, pero esto no quiere decir que todos los bancos públicos respondieran de la misma manera o en la misma medida. Para algunos, se trata más del potencial de acciones positivas que de la práctica real. No obstante, las lecciones siguen siendo reales y visibles en un contexto diverso de bancos públicos.

Respuestas rápidas. En todos los bancos y países se destaca que los bancos públicos respondieron inmediatamente al parón repentino de la actividad económica y social. La importancia de esto no debe subestimarse. Dado que los bancos públicos pertenecen a la esfera pública, pueden trabajar con las autoridades públicas en momentos de crisis y reaccionar rápidamente por ser una cuestión política.

Mandatos de objetivo e interés públicos. Cuando los estatutos de los bancos públicos reflejan un propósito público claro, estos bancos pudieron cumplir con sus mandatos para

responder a la crisis de Covid-19. Los casos más prometedores son aquellos en los que su mandato cuenta con el respaldo inequívoco de las autoridades políticas. Donde el apoyo de las autoridades fue ambiguo, dividido o incluso hostil a los bancos públicos, las respuestas han sido mucho menos efectivas.

Acciones ambiciosas frente a la crisis. En general, los bancos públicos han respondido al desafío de Covid-19 con acciones audaces y generosas. Los bancos centrales han inyectado crédito en las economías para proporcionar liquidez financiera, relajar las regulaciones financieras y apoyar las políticas financieras y monetarias. Los bancos públicos han elaborado respuestas sin precedentes para permitir que todo tipo y tamaño de empresas, las entidades públicas, las autoridades gubernamentales y, también, los hogares tengan tiempo para subsistir, tiempo para adaptarse y tiempo para superar lo peor de la crisis. Normalmente esto ha significado ofrecer liquidez y créditos con tipos de interés generosamente reducidos, condiciones de reembolso preferenciales y sencillas. Para los más vulnerables de la sociedad, los bancos públicos ofrecieron subvenciones no reembolsables.

Capacidad institucional. Los bancos públicos aprovecharon su experiencia acumulada, la capacidad de coordinarse con otros agentes a través de canales de comunicación y sistemas de toma de decisiones existentes. En muchos casos, estas capacidades son el resultado de legados históricos de bancos públicos que trabajan con (y en) la sociedad de manera eficaz y creíble. Estos legados no pueden crearse repentinamente en tiempos de crisis. Donde ya existían, ha constituido una ventaja clave para las respuestas a la pandemia, colocando a los gobiernos en una posición más eficaz. Esta capacidad institucional ha sido más efectiva en los bancos públicos con mandatos públicos claros.

Cooperación público-pública. Tanto en los países ricos como en los más pobres, las respuestas de los bancos públicos a la pandemia de Covid-19 demostraron las ventajas de la cooperación público-pública no competitiva entre las instituciones financieras públicas (IFP), en particular, entre los bancos públicos y otros organismos públicos. La cooperación público-pública ha sido emprendida por una dirección política, siendo el resultado de relaciones institucionales ya existentes y un legado de la esfera pública colaborativa. Si bien se observa una notable cooperación entre los bancos centrales y los bancos públicos en la mayoría de los casos, la cooperación público-pública se extiende a las respuestas de los fondos públicos y los fondos de pensiones, así como entre los bancos públicos nacionales y entre los bancos públicos regionales internacionales.

Finalmente, se ha registrado una amplia gama de herramientas e instrumentos que los bancos públicos han utilizado para llevar a cabo sus funciones, dependiendo de la función asignada, su posición dentro de los sistemas financieros, el nivel de apoyo político y la profundidad de sus operaciones.

6. EL PAPEL DE LOS BANCOS PÚBLICOS EN EL FUTURO: SOSTENIBILIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN

Las lecciones prometedoras y las acciones específicas emprendidas por los bancos públicos en respuesta a la pandemia han destacado la importancia de estas instituciones financieras. Esto se debe a que los bancos son en sí mismos instituciones financieras únicas que se especializan en crear dinero y en administrarlo. Los bancos han adquirido el derecho político de crear y hacer circular dinero nuevo como crédito dentro de la economía y la sociedad.

Esta es una función poderosa: al administrar el dinero para crear crédito, los bancos pueden crear dinero por sí mismos y pueden crear dinero a través de créditos muy por encima del dinero real que tienen en sus reservas (McLeay et al. 2014; Pettifor 2016). En otras palabras, los bancos son intermediarios financieros que pueden magnificar los recursos monetarios existentes (Spratt 2009). Debido a que los bancos pueden magnificar los recursos monetarios existentes, se han convertido en una de las instituciones más importantes de la sociedad. También es una de las razones históricas por las que los gobiernos fundaron bancos públicos que, por una parte, pueden ser propiedad pública, o bien pueden ser controlados públicamente, es decir, gobernados de acuerdo con un mandato de interés público legalmente vinculante, o mediante una representación pública significativa en el consejo de administración. Cualquiera de las opciones anteriores, sitúan a un banco dentro de ámbito público y como una institución financiera pública (Schmit et al. 2011; OMFIF 2017).

Los bancos públicos tienen la posibilidad de funcionar de manera diferente a los bancos privados. Los bancos privados están directamente expuestos a las demandas del mercado y de los accionistas. Los bancos públicos no necesitan seguir estos imperativos. Los bancos públicos pueden tener un mandato que sea complementario, en lugar de competitivo, con los bancos privados. En consecuencia, los bancos públicos pueden ofrecer préstamos, créditos y ayudas concesionales bajo condiciones que no serían viables para los bancos privados. A su vez, los bancos públicos pueden operar y lo hacen de acuerdo con una variedad de lógicas mucho más amplia que los privados. Las contribuciones a este libro de las asociaciones regionales de bancos públicos son prueba de esto, al igual que los mandatos 'sociales' del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) y el enfoque de los bancos públicos en Argentina, China, o Italia, entre otros.

Los bancos públicos también pueden funcionar con un modelo de gobierno corporativo y ser gobernados más democráticamente. Es decir, el control sobre el banco no tiene por qué limitarse únicamente a los accionistas, sino que puede extenderse para incluir representantes de la sociedad, como se hace en el banco público alemán, KfW. A su vez, la toma de decisiones debería ser más transparente y responsable socialmente, tanto en los debates como en el acceso público y documentación disponible. Sin embargo, así como los bancos públicos pueden democratizarse, también pueden volverse menos representativos, antidemocráticos o incluso autoritarios. A este respecto, Covid-19 también ha expuesto prácticas de autoridad de gobierno y de banca pública, especialmente en los casos de Turquía e India, o cambiando su legado de banca pública en México. De hecho, de acuerdo a Thomas Marois (2021): “lejos de estar destinados a financiar el desarrollo del mercado o estar destinados a ser víctimas de la corrupción política, los bancos públicos son instituciones mucho más dinámicas cuyas funciones son moldeadas y remodeladas por fuerzas sociales”.

Los bancos públicos constituyen una parte amplia y diversa del sector financiero mundial. A mediados de 2020, había 910 bancos públicos de desarrollo, comerciales, minoristas y universales con 49 billones de dólares en activos (McDonald et al. 2020). Investigaciones recientes indican que, si incluimos los bancos centrales públicos y los bancos multilaterales, las cifras institucionales alcanzan los 1.160 y los activos combinados superan los 66 billones de dólares. Yendo un paso más allá para incluir los fondos públicos de pensiones e inversión, hay unas 1.651 instituciones financieras públicas que controlan poco menos de US \$ 82 billones en activos financieros públicos (Marois 2021).

Esto muestra la importancia y el potencial de las instituciones financieras dentro del ámbito

público, pero también pone de manifiesto la escasez de investigaciones y debates existentes. Algunos documentos del Banco Mundial y de las Naciones Unidas han subestimado sistemáticamente la capacidad de la banca pública mundial (Luna-Martínez y Vicente 2018; UN IATF 2019, 143). Otros investigadores centrados en los bancos públicos de desarrollo, han estimado el rango de instituciones en 400 a 500 a nivel mundial, con activos combinados de poco más de US \$ 11 billones (Xu et al. 2019; FiC 2020).

Las contribuciones de este libro permiten destacar, también, que la crisis del Covid-19 ha provocado un aumento generalizado de la actividad bancaria pública y de sus operaciones. Para algunos colaboradores, esta crisis pandémica ha sido una oportunidad para crear nuevas instituciones bancarias públicas enfocadas en apoyar el desarrollo comunitario y oportunidades económicas más equitativas tanto en el norte global como en el sur global.

Los bancos públicos de todo tipo están involucrados activamente en cómo reconstruir mejor, aún cuando su acción ante la crisis ha estado centrada en la recuperación inmediata. Los bancos centrales se han comportado de formas que hubieran sido impensables décadas atrás. Incluso aquellos que han sido más reacios, han estado revisando sus modelos financieros y enfoques regulatorios para incluir pruebas de estrés ambiental y de salud. Los criterios de sostenibilidad para la banca pública han pasado de un debate marginal a acciones generalizadas en todo el mundo, tanto en los países de bajos ingresos como en los ricos (UNCTAD 2019; Barrowclough 2020).

Estas tendencias tienen lugar en todo el espectro de instituciones financieras públicas: así, los bancos centrales están mostrando un interés renovado en su capacidad financiera para crear y orientar flujos de dinero hacia actividades más sostenibles ecológicamente y alejadas de los combustibles fósiles. El desarrollo público nacional y subnacional, los bancos minoristas, comerciales y universales han avanzado hacia transiciones más ecológicas y más justas. Durante los últimos 10 a 15 años, los bancos públicos han integrado mandatos ecológicos y están actuando para financiar actividades explícitas de descarbonización y sostenibilidad ambiental (Marois 2021). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas han proporcionado unos criterios y una orientación globales para estas actividades de financiación e inversión y muchos bancos públicos están reevaluando activamente sus mandatos y programas de trabajo para alinearse mejor con ellos.

Existe el riesgo de que las orientaciones neoliberales de las Instituciones Financieras Internacionales puedan socavar el espacio de políticas y la credibilidad de los bancos públicos para llevar a cabo estrategias de transformación sostenibles y equitativas; argumentando que los bancos públicos siguen mandatos políticos (ignorando que esto constituye una base de efectividad en casos como el KfW de Alemania). Obviamente, sería ingenuo sugerir que un banco es necesariamente mejor en virtud de ser de propiedad pública. No existe un propósito innato ni una orientación política común a todos los bancos públicos. Para garantizar la orientación de interés general de los bancos públicos, es necesario alinear fuerzas sociales, o al menos no desalinearlas (Eurodad 2017). Si los bancos públicos han de hacer una contribución significativa al mundo post-Covid 19, habrán de ser más efectivos cuando sean de una articulación de desarrollo orientado al interés público. Para fortalecer los bancos públicos tras el Covid-19, se necesitan tres estrategias organizativas amplias dentro de los propios bancos consistentes en la definanciarización, descarbonización y democratización (Marois 2021; UNCTAD 2019).

En primer lugar, los bancos públicos ofrecen un camino potencial hacia una

definanciarización que se aleje de las prácticas cortoplacistas, especulativas y depredadoras del mundo hiper-financiarizado globalmente. Los bancos públicos pueden ser un bastión para el cambio. Pueden estar protegidos en el ámbito público para proporcionar una financiación paciente y catalizadora que brinde beneficios a largo plazo en el interés público (UNCTAD 2019; Macfarlane y Mazzucato 2018). En lugar de maximizar las ganancias a corto plazo, los bancos públicos impulsados por la cooperación pública pueden colaborar entre sí para coordinar los préstamos, reduciendo el costo y generando ahorros para las autoridades gubernamentales (ALIDE 2018).

En segundo lugar, los bancos públicos ofrecen un camino potencial hacia la descarbonización, cuya urgencia no ha disminuido con la crisis de Covid-19. El acuerdo generalizado en torno a la incapacidad de los bancos privados para responder a las necesidades de financiamiento para mitigar el calentamiento global ha dejado espacio para que el papel catalizador de los bancos públicos responda de maneras nuevas e innovadoras (UNCTAD 2019). La evidencia empírica sugiere que los inversores públicos son la razón principal por la que el financiamiento de las energías renovables creció en los años posteriores a la crisis financiera mundial (Mazzucato y Semieniuk 2018).

En tercer lugar, los bancos públicos ofrecen un camino potencial hacia la democratización; es decir, para que la sociedad tenga una voz significativa sobre cómo se despliegan los recursos financieros (Epstein 2010; Block 2014). La democratización de la gobernanza bancaria es un proceso que puede, entre otras cosas, impulsar la innovación junto con la inclusión social y la equidad mediante la internalización del interés público y la movilización hacia las prioridades sociales identificadas.

7. PERSPECTIVAS DE LOS BANCOS PÚBLICOS

Este volumen sobre las políticas de los bancos públicos ante la crisis del Covid-19 deja abierta muchas cuestiones sobre la efectividad de las políticas, los beneficiarios y su alcance equitativo y democrático. En este sentido, se necesitarán nuevas investigaciones para identificar las fuentes de los fondos que permitieron a los bancos públicos responder rápidamente y efectivamente a gran escala a la crisis pandémica. Asimismo, en la medida en que los servicios públicos han sido fundamentales para enfrentar la pandemia, especialmente en los sectores de salud, agua, saneamiento, transporte y educación, habrá que examinar si las respuestas de emergencia de los bancos públicos dieron un apoyo efectivo y adecuado para estos servicios públicos esenciales.

La crisis del Covid-19 también ha arrojado luz sobre las redes de coordinación de los bancos públicos y las prácticas colaborativas. Estas redes público-públicas deben entenderse mejor, y el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad de apoyo son fundamentales para una red bancaria pública mundial más sostenible.

Uno de los elementos fundamentales de los bancos públicos se relaciona con sus estructuras de gobierno. En este sentido, existe una necesidad de examinar las prácticas de transparencia y responsabilidad de estas instituciones públicas. A medida que aumentan las ambiciones sobre el papel futuro de los bancos públicos en la financiación de las transiciones ecológicas, también deberían hacerlo las aspiraciones por democratizarlos. Al mismo tiempo, debemos enfrentarnos a las implicaciones económicas y políticas del aumento de los préstamos de los bancos públicos derivados del Covid-19.

Finalmente, David McDonald destaca la oportunidad de repensar los bancos públicos como

instituciones dinámicas y cuestionadas en sus resultados. Esto requiere encontrar medios y criterios alternativos de evaluación fundamentados en el interés público (eficiencia social, medioambiental o tecnológica-innovadora). Es inaceptable que los indicadores de resultados del sector privado - que confunden eficiencia con rentabilidad financiera) se introduzcan como criterio del desempeño de los bancos públicos que funcionan de acuerdo con mandatos operativos muy diferentes (McDonald 2016). Determinar e implementar criterios alternativos apropiados bien puede demostrar la diferencia entre los bancos públicos que funcionan en el interés público o privado.

8. REFERENCIAS

- ALIDE 2018. Innovación financiera para el desarrollo local y territorial. San Isidro, Perú: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE).
- Anderson, A.L., Toft Hansen, E., Johannesen, N. y Sherifan, A. 2020. Pandemic, shutdown and consumer spending: lessons from Scandinavian Policy Responses to Covid-19, University of Copenhagen and CEBI paper. <https://arxiv.org/abs/2005.04630> (accedido el 9 de Julio de 2021).
- Aum, S., Sang Yoon, L. y Yongseok, S. 2020. Covid doesn't need lockdowns to destroy jobs: the effect of local outbreaks in Korea. NBER working paper No 27264. <http://www.bis.org/publ/bisbull20.htm>
- Barrowclough, D. 2020. Banking on a Greener future: Public Banks and the Path from Crisis to Prosperity for All. UNCTAD Research paper, UNCTAD/GDS/MDP/2020/1.
- Block, F. 2014. "Democratizing Finance", *Politics & Society*. 42(1): 3-28.
- Correia Sergio, Luck, Stephan y Verner, Emil. 2020. Pandemics depress the economy, public health interventions do not: evidence from the 1918 flu. SSRN paper, SSRN. <https://ssrn.co/abstract=3561560>
- Epstein, G.A. 2010. "The David Gordon Memorial Lecture: Finance without Financiers: Prospects for Radical Change." In *Financial Governance Review of Radical Political Economics*. 42(3): 293-306.
- Eurodad. 2017. Public development banks: towards a better model. April 2017. European Network on Debt and Development: Bruselas.
- FiC 2020. Finance in Common: The first global summit of Public Development Banks. Conference Booklet. Available online at: <https://financeincommon.org/> (accedido el 8 de Julio de 2021).
- Kentikelenis, A., Gabor, D., Ortiz, I., Stubbs, T., McKee, M., y Stuckler, D. 2020. Softening the blow of the pandemic: will the International Monetary Fund and World Bank make things worse? *The Lancet Global Health*. 8. 10.1016/S2214-109X(20) 30135-2.
- Macfarlane, L. y Mazzucato, M. 2018. "State investment banks and patient finance: An international comparison," UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01> (accedido 5 de Julio de 2021).
- Marois. T. (2021). *Public Banks: Decarbonisation, Definancialisation, and Democratisation*. Cambridge University Press (ISBN: 9781108839150).

- Mazzucato, M. y Semieniuk, G. 2018. "Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters." *Technological Forecasting & Social Change*. (127): 8-22.
- McDonald, D.A. 2016. "The weight of water: Benchmarking for public water services." *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(11), 2181-2200.
- McDonald, D. A., Marois, T., y Spronk, S. 2020. Public Banks+ Public Water SDG 6? *Water Alternatives*, 14(1), 1-18.
- McLeay, M., Radia, A. y Thomas, R. 2014. "Money in the modern economy: an introduction." *Bank of England Quarterly Bulletin*. 54(Q1):4-13.
- Pettifor, A. 2016. *The production of Money: How to Break the Power of Bankers*. Verso. Londres.
- Spratt, S. 2009. *Development Finance: Debates, dogmas, and new directions*, Londres: Routledge.
- UNCTAD. 2020. *From Global Pandemic to Prosperity for All; Avoiding Another Lost Decade*. Trade and Development Report 2020. United Nations: Geneva and New York.
- UNCTAD. 2019. *Financing a Global Green New Deal*. Trade and Development Report 2019. United Nations: Geneva and New York.
- UN IATF. 2019. *Financing for Sustainable Development Report*. New York: United Nations Inter-Agency Task Force on Financing for Development. .
- Xu, J., Ren, X. y Wu, X. 2019. *Mapping development finance institutions worldwide: Definitions, rationales and varieties*. Research Report No. 1. Institute of New Structural Economics. Peking University.