

# Repensando los bancos públicos dinámicos para una transición verde y justa

Rethinking Dynamic Public Banks for Green and Just Transitions ♦

Thomas Marois \*

## Resumen

Los bancos públicos son dominantes, con más de 900 en todo el mundo, y poderosos, con activos que se acercan a los 49 billones de dólares. Sin embargo, con demasiada frecuencia se perciben como instituciones financieras estáticas, basadas en teorías económicas que parten de nociones fijas de lo que es ser un banco de propiedad pública. Esto ha dado lugar a un debate polarizado en el que los bancos públicos se caracterizan por ser esencialmente buenos o malos. Esto es poco realista y poco útil a la hora de buscar formas de hacer frente a las crisis financieras y de la financiación climática. En su lugar, necesitamos repensar los bancos públicos como instituciones dinámicas y disputadas dentro de las esferas públicas de los Estados. Desde este punto de vista, la propiedad pública en sí misma no predetermina nada, pero sí abre un ámbito público particular de posibilidades. El cambio se hace posible y es el resultado de las fuerzas sociales que lo hacen posible, aunque dentro de los límites estructurales de la sociedad capitalista dividida por género, raza y clase social. Una teoría dinámica de los bancos públicos ofrece una alternativa teórica novedosa y una vía práctica hacia la financiación de transiciones ecológicas y justas en aras del interés público.

**Palabras clave:** Bancos públicos; economía política; instituciones; teoría; propiedad.

---

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece en: Thomas Marois (2022) A Dynamic Theory of Public Banks (and Why it Matters), *Review of Political Economy*, 34:2, 356-371. Traducción del inglés al español por Jesús Sosa, revisión Wesley Marshall.

\* Public Banking Project, Department of Political Science, McMaster University, Canada. Formerly UCL Institute for Innovation and Public Purpose, London, UK and Department of Development Studies, SOAS University of London, London, UK. ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0057-3987>.

Clasificación JEL: P16; P43; B15; G21

## **Abstract**

Public banks are pervasive, with more than 900 worldwide, and powerful, having assets nearing \$49 trillion. Yet they are too often perceived as static financial institutions, based on economic theories that begin from fixed notions of what it is to be a publicly owned bank. This has given rise to polarized debate wherein public banks are characterized as being either essentially good or bad. This is unrealistic and unhelpful as we seek ways to confront the crises of finance and of climate finance. We need instead to rethink public banks as dynamic and contested institutions within the public spheres of states. In this view, public ownership itself predetermines nothing but it does open up a particular public realm of possibilities. Change becomes possible and is a result of social forces making it so, if within the structural confines of gendered, racialized, and class-divided capitalist society. A dynamic theory of public banks provides a novel theoretical alternative and a practical pathway towards financing green and just transitions in the public interest.

**Keywords:** Public banks; political economy; institutions; theory; ownership

JEL Classification P16; P43; B15; G21

## **1. Introducción**

Es hora de repensar los bancos públicos. Hay más de 900 de ellos en todo el mundo con activos financieros combinados que se acercan a los 49 billones de dólares [McDonald, Marois y Spronk 2021]. Estos bancos públicos comerciales/minoristas, universales y de desarrollo operan en todos los niveles, desde el local y subnacional hasta el nacional, regional y global. A lo largo de la última década, más o menos, estos bancos públicos están resurgiendo, reafirmando su capacidad y experiencia establecidas para hacer frente a las crisis financieras recurrentes y asumir un papel catalizador en la lucha contra la crisis del financiamiento la financiación climático [Marois, 2021]. Sin embargo, no son nada nuevos. Los bancos públicos tienen un legado institucional que se remonta a más de seis siglos, a los primeros bancos municipales

fundados en Barcelona y Génova, seguidos de Venecia, Nápoles, Ámsterdam y Hamburgo. Desde finales del siglo XIX y con la consolidación del capitalismo a nivel mundial, los bancos públicos han adquirido un conjunto diverso de funciones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, el pensamiento contemporáneo sobre los bancos públicos no ha tenido en cuenta tal heterogeneidad. En cambio, la idea de “bancos públicos” ha sido empujada a dos esquinas teóricas opuestas: una visión política ortodoxa, típicamente negativa, y una visión heterodoxa del desarrollo, a menudo positiva. A pesar de esta aparente polarización, los puntos de vista políticos y de desarrollo comparten un terreno conceptual común y fundamental: en ambos puntos de vista, la forma de propiedad *pública* de estos bancos precede lógicamente a sus funciones institucionales. Dicho de otro modo, las funciones de los bancos públicos (lo que hacen) no alteran el significado de ser “público” dentro de ninguno de los dos puntos de vista. Esto es importante porque las acciones históricas y los cambios futuros en la forma en que funcionan los bancos públicos parecen estar fuera y ser triviales en comparación con lo que son los bancos públicos en contextos limitados en el tiempo y el espacio. La teoría económica limita las prácticas reales de los bancos públicos y restringe nuestra capacidad intelectual para ser realistamente críticos o creativamente optimistas. Para aquellos preocupados, por ejemplo, por tratar de encontrar mejores medios para financiar una transición verde y justa hacia un futuro sostenible y equitativo, estas conceptualizaciones fijas y polarizadas presentan barreras reales para asegurar alternativas sobrias en el interés público. Ahora tenemos que ser capaces de repensar los bancos públicos, con sus defectos y maravillas por igual, para dirigir de forma innovadora su capacidad institucional y su potencial transformador sin las camisas de fuerza de la teoría económica existente.

Sostengo que una visión dinámica alternativa de los bancos públicos nos permite repensar los bancos públicos dentro del

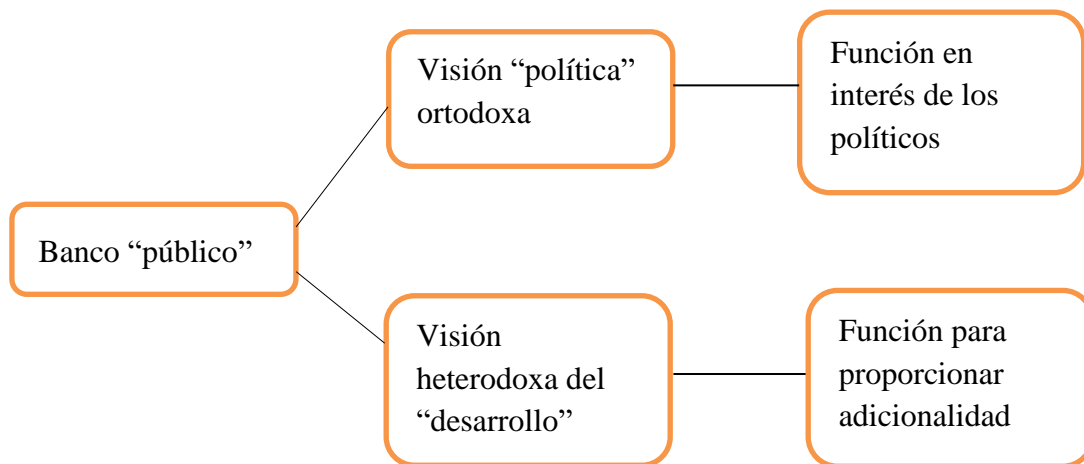
capitalismo contemporáneo. Una visión dinámica lo hace sin recurrir a los tropos esencializantes de que los bancos “públicos” están destinados a hacer esto o esencialmente no logran aquello. Es un enfoque antiesencialista que expone a los bancos públicos a determinaciones históricas, sociales, políticas y económicas cambiantes. Para ello, una visión dinámica posiciona las funciones institucionales socialmente disputadas de los bancos públicos antes de su forma de propiedad. El cambio se hace posible y es el resultado de las fuerzas sociales que lo hacen posible, aunque dentro de los límites estructurales de la sociedad capitalista dividida en género, racializada y dividida en clases. Esto proporciona una alternativa teórica novedosa y sustantiva a las visiones políticas ortodoxas y heterodoxas del desarrollo.

## **2. Visiones políticas y de desarrollo: la forma de propiedad antes que la función institucional**

A pesar de las visiones del mundo en pugna sobre el desarrollo económico, los mercados y los estados en el capitalismo, las visiones ortodoxas “políticas” y heterodoxas del “desarrollo” dentro de la economía comparten un enfoque interpretativo común frente a los bancos públicos. La forma de propiedad es fundamental, lógicamente precediendo a las funciones institucionales de maneras que fundamentalmente dan forma a su comprensión, que de otro modo estaría polarizada, de lo que son los bancos públicos y, lo que es más importante, de lo que los bancos públicos están *destinados a hacer a priori*. Es decir, los enfoques económicos ortodoxos y heterodoxos tienden a compartir una conceptualización *presocial* de ser de propiedad pública. La mía no es una observación necesariamente discutida, ni tampoco se reconoce la divergencia entre la política y el desarrollo derivado de la forma de propiedad en la literatura económica sobre los bancos públicos. En uno de los estudios más citados sobre el tema, los economistas La Porta, López-de-Silanes y Shleifer [2002: 67; énfasis mío] escriben que “la *gestión* de los bancos promueve así

los objetivos del gobierno tanto en la teoría del “desarrollo” como en la “política”. ...En ambas teorías, el gobierno financia proyectos que no serían financiados de forma privada. En las teorías del desarrollo, estos proyectos *son socialmente deseables*. En las teorías políticas, *no lo son*”. La línea de pensamiento es inequívoca: la forma de propiedad precede lógicamente a la función institucional, incluso si los resultados difieren radicalmente en términos de corrupción o adicionalidad económica (ver Figura 1). También ha constituido una narrativa notable que organiza la teoría, la evidencia y la política de los bancos públicos en la literatura sobre desarrollo económico [véase Barth, Caprio y Levine, 2006; Levy Yeyati, Micco y Panizza, 2007; Banco Mundial, 2012; Andrianova, Demetriades y Shortland, 2012; Marcelin y Mathur, 2015; Scherrer, 2017; Bircan y Saka, 2018].

Figura 1. Visiones políticas y de desarrollo: La forma de propiedad precede a la función institucional.



Por un lado, está la visión “política” ortodoxa. Típicamente defendida por los economistas neoclásicos y los economistas políticos liberales, la visión política de los bancos públicos es característicamente *negativa*. Los partidarios argumentan que "los gobiernos adquieren el control de las empresas y los bancos con el fin de proporcionar empleo, subsidios y otros beneficios a los partidarios, quienes devuelven el favor en forma de votos,

contribuciones políticas y sobornos" [La Porta, López-de-Silanes y Shleifer, 2002: 266]. No hay ambigüedad, no hay lugar para la divergencia y no hay posibilidad de cambio. Las empresas públicas, al igual que los bancos públicos, son empresas políticas que están "predestinadas a usos políticos" y, por lo tanto, "sujetas a la interferencia política de políticos, presiones especiales o grupos de interés" [Marcelin y Mathur, 2015: 529]. La influencia política conlleva corrupción, y esto a su vez genera interferencia en los mercados financieros [Barth, Caprio y Levine, 2006; Demirgüç-Kunt y Servén, 2010]. Los estudios de caso neoclásicos y la evidencia cuantitativa a gran escala afirman que los bancos públicos se correlacionan con (y a veces se dice que causan) ineficiencias económicas, subdesarrollo y corrupción [Caprio *et al.* 2004; Cull, Martínez, Peria y Verrier, 2017]. En esta visión del mundo, la propiedad pública de los bancos es vista como una desviación política deliberada destinada a desplazar o adelantarse a la propiedad privada [Megginson, 2005: 34].

Aquí, el problema fundamental de los "burócratas como banqueros" es el de los incentivos individuales [Shirley, 1999]. Se trata de una proposición teórica derivada de concepciones liberales atemporales de la naturaleza humana [Demirgüç-Kunt y Servén, 2010: 99]:

Como suele ocurrir en las finanzas, los problemas de incentivos están en la raíz de este problema, ya que los burócratas no se enfrentan a incentivos diseñados para recompensar la asignación eficiente de recursos. Los funcionarios gubernamentales no solo suelen carecer de la experiencia necesaria para ser gestores eficaces, sino que también se enfrentan a conflictos de intereses debido a su deseo de asegurar su base política y recompensar a sus partidarios, lo que a menudo va en contra de la asignación eficiente de recursos.

Detrás de esta visión política ortodoxa está la creencia ideológica de que la expansión del mercado y de las relaciones de intercambio individuales, junto con la eliminación de las barreras a los intercambios de mercado, aumenta la felicidad humana y la

riqueza social a través de la distribución óptima de bienes y servicios y la libertad de elegir en qué gastar o no su dinero [Friedman 1962]. Es una teoría liberal de la justicia social basada en las interacciones individuales que maximizan la autoestima y en la coordinación de la reproducción social basada en el mercado, percibida como neutral y natural en la historia humana [véase Hayek 1984]. Los individuos egoístas buscan naturalmente su ventaja en los mercados, al igual que los políticos egoístas en el Estado [Shleifer, 1998; Vanberg, 2005]. Cualquier hecho de no admitir esta "verdad" en relación con los bancos públicos es cortejar una formulación de políticas idealista e ingenua [Barth, Caprio y Levine, 2006: 34-5; cf. Calomiris y Haber, 2014]. Por lo tanto, la forma de propiedad determina en última instancia las funciones institucionales.

Por otro lado, está la visión heterodoxa del “desarrollo”. Típicamente defendida por economistas de inspiración keynesiana, la visión del desarrollo de los bancos públicos es característicamente *positiva*. Las ideas comunes a este punto de vista incluyen que los bancos públicos son capaces y están dispuestos a facilitar el desarrollo económico de maneras que los bancos privados no están dispuestos o son incapaces de hacer, particularmente cuando se trata de inversiones a largo plazo y sectores y bienes públicos menos rentables pero no menos significativos socialmente [Gerschenkron, 1962; Bennett y Sharpe, 1980]. Sin embargo, a diferencia de las opiniones políticas, se dice muy poco sobre la propiedad pública *per se* cómo categoría conceptual. La naturaleza de la propiedad pública a menudo se asume o se cuela por la puerta trasera, a pesar de que sigue siendo la *condición sine qua non* de por qué los bancos públicos hacen lo que hacen.

Al igual que con los puntos de vista ortodoxos, la evidencia que la corrobora no es escasa dentro de la heterodoxia. Los académicos argumentan que “la evidencia de que la prevalencia de la

propiedad estatal en el sector bancario conspira contra su desarrollo final parece ser más débil de lo que sugieren estudios anteriores” [Levy Yeyati, Micco y Panizza, 2007: 237-8]. Mientras que las opiniones políticas atestiguan un crecimiento lento, las visiones del desarrollo muestran tasas promedias de crecimiento más altas [Andrianova, Demetriades y Shortland, 2012: 449]. Los estudios heterodoxos incluso desafían empíricamente el pan y la mantequilla de las opiniones políticas, es decir, la corrupción endémica de los bancos públicos, argumentando en cambio que la evidencia de la corrupción es más inconclusa de lo que las opiniones políticas nos hacen creer [Frigerio y Vandone, 2020] Esto no quiere decir que los bancos públicos sean incorruptibles, ya que lo son, si no más, que un banco privado. Además, cada vez hay más evidencia que detalla cómo los bancos públicos son prestamistas anticíclicos eficaces capaces de estabilizar procesos de globalización financiera cada vez más inestables y crisis recurrentes [Vidal, Marshall y Correa, 2011; Brei y Schclarek, 2013; Griffith-Jones *et al.*, 2018]. Estas conclusiones son ahora reconocidas por el Banco Mundial [2012] y el FMI [2020].

También en este caso la propiedad pública sigue siendo fundamental y lógicamente anterior. Por ejemplo, los defensores de la visión del desarrollo elaboran lo que “se espera que los bancos públicos hagan *a priori*”, planteado en contraste con las opiniones ortodoxas [Levy Yeyati, Micco y Panizza, 2007: 223-24; cf. Griffith-Jones *et al.*, 2018; Di John, 2020]. Hay diferentes expectativas que se tienen en cuenta, de nuevo basadas en que un banco es de propiedad pública. Las opiniones sobre el desarrollo abogan por que los bancos públicos sean más activos cuando haya deficiencias del mercado y lo hagan sin competir con el sector privado. Los bancos públicos deben operar donde hay un desarrollo institucional deficiente y hacerlo para apoyar el crecimiento financiero del sector privado. Otros impulsan lo que los bancos públicos deberían hacer más allá de las fallas del mercado y las brechas financieras, para incluir la regulación de los



mercados competitivos, la creación de nuevos mercados y el funcionamiento anticíclico en momentos de inestabilidad (a menudo basándose más en la tesis de la fragilidad financiera de Minsky) [Mazzucato y Penna 2016; Ribeiro de Mendonça y Deos 2017]. Sin embargo, existe un importante compromiso compartido dentro de las visiones heterodoxas del desarrollo que vinculan lógicamente y causalmente la propiedad de los bancos públicos con las funciones institucionales, en particular con *la adicionalidad* [Skidelsky, Martin y Westerlind Wigstrom, 2011; Mazzucato, 2015 [2013]]. La adicionalidad se describe como el impacto más allá del que se habría producido *sin la* actuación o intervención de un banco público, y a menudo se considera que funciona para atraer la inversión privada [Spratt y Ryan-Collins, 2012: 1; Griffith-Jones *et al.* 2018]. El significado esencial de ser público es inequívoco. Como precisan Ribeiro de Mendonça y Deos [2017: 24; énfasis mío], “la presencia de instituciones [bancos públicos] con una *lógica de acción diferente* a la del mercado es necesaria para contrarrestar la desestabilización”, además de asumir otros roles en los mercados financieros. Es esta lógica de acción de los bancos públicos, a menudo no problematizada, la que también sitúa la forma de propiedad como anterior y fundamental para las funciones institucionales en las visiones del desarrollo.

Si bien se comprometen críticamente con la forma en que los economistas heterodoxos tratan la política crediticia y la banca pública, los economistas poskeynesianos Marshall y Rochon refuerzan puntos de vista fijos sobre lo que se supone que deben hacer los bancos públicos en virtud de su forma de propiedad. Escriben, por ejemplo, que «los bancos públicos no están sujetos a la disciplina del mercado» y que «no operan con fines de lucro» [2019: 65-67]. La intención es sugerir que los bancos públicos están más abiertos a funcionar de manera diferente que los bancos corporativos privados, que se ven obligados a maximizar los rendimientos, pero la redacción refleja los patrones establecidos

dentro de la literatura. Al hacerlo, oculta que los bancos públicos en países tan diversos como Turquía, Canadá y Costa Rica se han sometido a las fuerzas del mercado y que otros en jurisdicciones políticas tan diferentes como Dakota del Norte y la región nórdica de Europa no solo operan con fines de lucro, sino que recompensan regularmente a sus accionistas gubernamentales con pagos [Marois, 2021]. Una vez que se asigna una función variable a los bancos públicos como una característica invariable, pronto es desmentida por casos que no se ajustan al modelo pero que siguen siendo bancos “públicos”. Son simplemente bancos públicos hechos de manera diferente dentro de la esfera pública, un punto que la teoría económica ha tenido problemas para captar.

Dicho esto, a diferencia de las visiones políticas ortodoxas, en las visiones heterodoxas del desarrollo hay una vivacidad para el debate y un espacio analítico para la innovación conceptual [véase Scherrer, 2017; Butzbach, Rotondo y Desiato, 2020; Mazzucato, 2018]. Marshall y Rochon, por ejemplo, reconocen que los bancos públicos “están sujetos a la disciplina del votante”, señalando que el funcionamiento de los bancos públicos “debe dejarse a la discreción de la sociedad, expresada a través de un proceso democrático”, señalando a su vez la “construcción” de los bancos públicos en torno a la “probidad, no al lucro” [Marshall y Rochon, 2019: 65-71]. Esto sugiere que la sociedad tiene voz y voto en el funcionamiento de un banco público y, en última instancia, en el cambio institucional (un punto al que volveré en breve). Sin embargo, la mayoría de los estudiosos keynesianos de los bancos públicos aún no han cruzado esa puerta conceptualmente. El problema no está en *que* es lo que ven que hacen los bancos públicos, ya que de hecho hay casos de bancos públicos que asumen funciones institucionales tal como se desarrollan en los enfoques de desarrollo. Lo que sigue siendo problemático es el *por qué*, en la medida en que el *por qué* un banco público hace (o se supone que hace) esto o aquello a menudo, implícita o explícitamente, se reduce a que es un banco “público”. Las fuerzas

sociales y las relaciones de poder internas, disputadas y en constante evolución dentro del capitalismo global que motivan las variadas funciones institucionales de los bancos públicos rara vez reciben un tratamiento conceptual explícito.

Este obstáculo se deriva de los compromisos heterodoxos de larga data de abogar por un papel más importante de la “maquinaria del gobierno” en la estabilización del desarrollo capitalista inherentemente inestable y desigual a través de mecanismos de coordinación fuera del mercado, incluidos los bancos públicos ([Gerschenkron, 1962; Shonfield, 1969; Minsky, 2008 [1986]). Como escribió John Maynard Keynes, “lo importante para el gobierno *no* es hacer cosas que los individuos ya están haciendo, y hacerlas un poco mejor o un poco peor; sino para hacer aquellas cosas que en la actualidad no se *hacen en absoluto*” [1926: 46; énfasis añadido]. La posición de Keynes sobre el papel adecuado del gobierno en las economías capitalistas ha tenido una influencia decisiva en la visión del desarrollo de los bancos públicos, anclando la forma de propiedad antes que la función institucional. Es a este compromiso de “coordinación extra-mercado” al que se refiere Joseph Stiglitz cuando argumenta que “existen formas de intervención gubernamental que no sólo harán que estos mercados [financieros] funcionen mejor, sino que también mejorarán el desempeño de la economía” [1994: 20]. Los bancos públicos, por el hecho de ser públicos, están destinados a proporcionar estabilidad al mercado, llenando y corrigiendo las deficiencias del mercado y la reticencia de los inversores, y a generar externalidades positivas [cf. Xu, Ren y Wu, 2019: 6-8].

Una vez más, el problema *no es* que los bancos públicos no se dediquen a estas funciones. Lo hacen. De hecho, la literatura heterodoxa e institucional sobre los bancos públicos ciertamente ha superado a la ortodoxia en la captura de la diversidad operativa y las diversificaciones históricas a través del tiempo y el lugar [von Mettenheim y Del Tedesco Lins, 2008; Mettenheim y

Butzbach, 2017; Scherrer, 2017; Griffith-Jones *et al.*, 2018; Ray, Gallagher y Sanborn, 2020]. Los académicos heterodoxos también están aprovechando las ideas tradicionales para fines novedosos, impulsando un nuevo debate en torno a los bancos públicos y la finanza pública paciente como más innovadores y capaces de asumir misiones gubernamentales para impulsar el propósito público [Mazzucato, 2018]. Es importante destacar que existe un fuerte compromiso normativo subyacente de interés público con los bancos públicos que financian proyectos de bien público socialmente significativos pero de bajo rendimiento, especialmente en infraestructura [Griffith-Jones *et al.*, 2018]. En lo que difiere es en la conexión de tales funciones o cualquier orientación de interés público con la propiedad *pública* en sí misma. Considero que ser público es algo más indeterminado y controvertido, hecho y rehecho por fuerzas sociales divididas en clase en el capitalismo. En resumen, es necesario hacer más para historizar nuestras teorías de los bancos públicos en lugar de seguir dejando que la teoría sobredetermine las diversas historias institucionales.

### **3. Una visión dinámica alternativa: la función institucional antes que la forma de propiedad**

Las visiones políticas ortodoxas y heterodoxas sobre el desarrollo de los bancos públicos están atrapadas en esquinas fijas y opuestas. Por lo tanto, para repensar los bancos públicos es necesario cambiar el terreno del debate y elaborar un marco conceptual alternativo capaz de hacer que el contexto temporal y de lugar *sea importante* para los significados de los bancos públicos. Esto sólo puede abordarse desechando primero la necesidad percibida de resolver los beneficios finales, o no, de los bancos públicos en el desarrollo capitalista. Un enfoque alternativo invierte la causalidad, de modo que importa lo que la gente hace que los bancos públicos hagan. Esto significa posicionar las funciones institucionales, que son socialmente disputadas, como lógicamente anteriores a la forma de propiedad. En esta

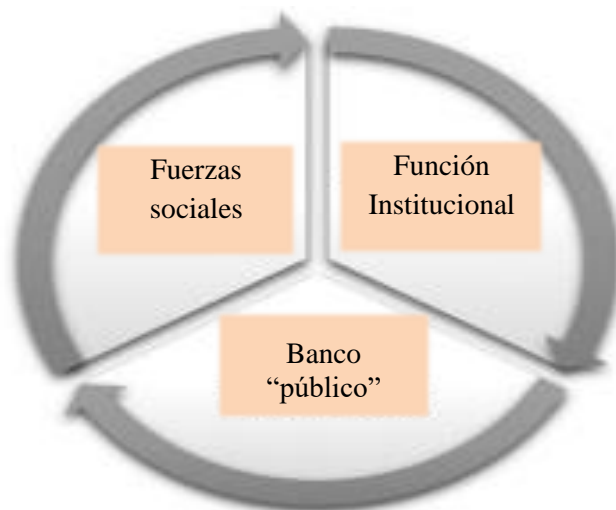
conceptualización, las fuerzas sociales configuran y reconfiguran las funciones institucionales de los bancos públicos, que a su vez cambian recurrentemente el significado de ser un banco público en el tiempo y el espacio (Figura 2). A su vez, la evolución del significado de un banco público volverá a informar las luchas y estrategias de las fuerzas sociales en su intento de dar forma y remodelar qué es lo que hace un banco público, cómo funciona y para quién. Esto, de nuevo, conduce a una evolución en el significado de ser un banco público, haciendo y rehaciendo sin cesar un banco público en contextos limitados en el tiempo y el espacio. Esta es la base de una visión “dinámica” alternativa de los bancos públicos.

La evidencia histórica, empírica y de estudios de caso sobre los bancos públicos y las instituciones financieras que informan este enfoque alternativo de “función antes que forma” de los bancos públicos se ha desarrollado en otros lugares [Marois y Güngen, 2016; Ho y Marois, 2019; McDonald, Marois y Barrowclough 2020; Marois, 2021]. Mi propósito aquí se limita a establecer el marco conceptual de una visión dinámica, recurriendo a la economía política histórica, institucional y materialista. Esto implica, en primer lugar, hacer que el “público” de los bancos públicos vuelva a la especificidad histórica y a las influencias estructurales de la reproducción social capitalista que afectan a las acciones e intenciones de las fuerzas sociales, individuales y colectivas. Una visión dinámica interpreta estas instituciones de abajo hacia arriba: los bancos públicos se teorizan primero como *instituciones* en las *esferas públicas de los estados dentro del capitalismo financiero global*. Esto nos permite conectar las estrategias e intereses cambiantes de las fuerzas sociales con las funciones institucionales y la reproducción de los bancos públicos dentro de los confines del capitalismo.

A primera vista, entonces, los bancos públicos son *instituciones*. Las instituciones representan, cristalizan y realizan patrones de comportamiento, costumbres, leyes, reglas y normas en la

sociedad. A menudo son complejos en sus historias, su composición contemporánea y sus relaciones de poder subyacentes.

Figura 2. Visión dinámica: Evolucionando porque socialmente se disputa.



Las instituciones, en un nivel de comprensión, son entidades en sí mismas, pero nunca son tan independientes de todo lo demás. Las instituciones se desarrollan y evolucionan dentro de un todo social, actuando sobre ellas y actuando en escalas de existencia más grandes y más pequeñas. Esto lleva a un estudioso a ver las instituciones como “reglas sociales endógenamente formadas y determinadas por el contexto” [Ho, 2017: 9-10]. Además, las instituciones son históricas y dinámicas porque son “el *resultado* de la interacción entre los actores sociales y los agentes económicos” [Ho, 2013: 1091-1092; énfasis añadido]. Dicho de otro modo, los agentes individuales y colectivos hacen y rehacen las instituciones, de modo que son inevitablemente entidades ligadas al tiempo y al lugar [cf. Lefebvre, 2016 (1972): 63]. Si bien podemos identificar y hablar de entidades institucionales específicas (como las instituciones bancarias públicas individuales), estas son entidades inherentemente relacionales que se reproducen dentro de la totalidad más amplia de la reproducción social capitalista [Hanieh, 2018: 15].

Las instituciones bancarias públicas están conectadas con la totalidad en primer lugar a través de la *esfera pública*. Tal como se emplea aquí, defino la esfera pública como ese espacio *dentro* de los estados nacionales donde las autoridades gobernantes pueden (pero no necesariamente lo hacen) ejercer poder, control, influencia y privilegio sobre las instituciones y discursos públicos. Es similar al “sector público”, aunque más expansivo. Es en y a través de la esfera pública donde las autoridades gubernamentales pueden dar forma a lo que hacen los bancos públicos, cómo funcionan y para quién, a veces directamente y a veces de forma más distante. Al mismo tiempo, al tratar de influir en las autoridades gubernamentales y/o al tener un poder formal de toma de decisiones dentro de las propias estructuras de gobierno de los bancos públicos, las fuerzas sociales también pueden influir y dar forma a los bancos públicos a través de la esfera pública. Esto no ocurre de manera predeterminada o libre de relaciones de poder en pugna. Las fuerzas sociales, ya sean individuales o colectivas y que actúen en interés público o privado, pueden trabajar para influir en los bancos públicos para que funcionen y operen de acuerdo con lógicas y racionalidades reproductivas diferentes a las de los bancos privados expuestos más directamente a la competencia del mercado. Esta es la razón *por la que* vemos que los bancos públicos han adquirido funciones aparentemente exclusivas de los bancos públicos (pero que no se derivan de ser de propiedad pública). Sin embargo, es igualmente cierto que, a través de la esfera pública, las fuerzas sociales también pueden hacer que los bancos públicos funcionen como si fueran bancos privados con fines de lucro (es decir, “corporativizados”), estratégicamente diseñados para operar de acuerdo con indicadores de desempeño orientados al mercado y financiarizados en el interés privado [Marois, 2012; cf. Shirley, 1999; McDonald, 2016]. La esfera pública es un campo de potencialidad en el que las fuerzas sociales actúan y reaccionan, más que una fuente o lugar de determinaciones estructurales.

Despojarse de la seguridad ontológica de ser esto o aquello en virtud de ser una institución pública no es sugerir que la esfera pública de un Estado no pueda proporcionar una *protección potencial* contra los imperativos del mercado competitivo y la acumulación capitalista. Puede hacerlo y lo hace. En el caso de los bancos públicos, este blindaje puede ser bastante directo. El derecho público puede definir claramente las operaciones y responsabilidades de los bancos públicos, mientras que los mandatos y misiones jurídicamente vinculantes pueden establecer su orientación y ritmo de operaciones. Las garantías públicas y los recursos financieros pueden liberar a los bancos públicos de la dependencia sin intermediarios de los rápidos y volubles mercados financieros mundiales. La gobernabilidad democrática y las estructuras representativas populares pueden facilitar un ethos operativo creíble de interés público. Sin embargo, el blindaje de la esfera pública también puede ser bastante más indirecto o incluso inexistente. Cuando los bancos públicos están legalmente corporativizados y financiarizados operativamente, fuerzas sociales específicas los han hecho operar de acuerdo con los imperativos del mercado, independientemente de la esfera pública. Por esta razón, cuando los bancos públicos se hacen y se rehacen, es porque se ven arrastrados entre intereses públicos o privados en pugna que actúan en y a través de la esfera pública.

La esfera pública, a su vez, está conectada internamente con el *Estado* y la sociedad dividida en clases (y, por lo tanto, con las relaciones de poder racializadas y de género). Los Estados son más grandes y complejos que la esfera pública, pero no son formaciones sociales institucionales menos evolutivas que dentro del capitalismo condensan y cristalizan relaciones de poder históricamente específicas, disputadas y divididas en clases en la sociedad [Jessop, 1990; Harvey, 2010: 55-6]. Por lo tanto, los Estados no son independientes de los mercados capitalistas y de los imperativos de acumulación, sino que están interconectados a través de relaciones de poder más amplias y patrones de



reproducción social [Poulantzas, 2000 (1978)]. Con la consolidación global del capitalismo durante el último siglo, más o menos, los Estados han evolucionado como parte integral de la acumulación de capital, es decir, como la única institución de la que el capitalismo no puede prescindir [Meiksins Wood, 2002]. Sin embargo, los Estados, como entidades institucionales complejas, no están determinados de manera fluida por la reproducción y la acumulación capitalistas, ya que aquí también las fuerzas sociales contenciosas luchan por los significados de los Estados [Lefebvre, 2016 (1972): 130]. Los estados capitalistas en una sociedad dividida en clases, racializada y de género son, por lo tanto, compromisos sociales institucionalizados que equilibran, en mayor y menor grado, los imperativos contradictorios de acumulación de capital y reproducción social. Los Estados y sus esferas públicas son, por lo tanto, lugares estratégicos de luchas sociales (que es una de las razones por las que la privatización fue quizás la estrategia de vanguardia de los primeros reformadores neoliberales en todo el mundo). Las formas de poder, privilegio y explotación divididas en clase, de género y racializadas se abren paso en las instituciones financieras y bancarias públicas y en la forma en que funcionan en diferentes momentos y en diferentes lugares [Dymski, 2009; Roberts, 2015; McNally, 2020]. Históricamente e intuitivamente sabemos que este es el caso; sin embargo, hasta la fecha, la teoría de la banca económica no ha logrado captar la realidad.

En las cosmovisiones materialistas históricas, el capitalismo global y las relaciones sociales capitalistas imparten una “lógica particular a las personas y hacen que una forma particular de racionalidad sea plausible para ellas, una presión que tiene efecto a espaldas de los sujetos” [Nachtwey y ten Brink, 2008: 45]. La esfera pública, los Estados y la sociedad se ven afectados e influenciados, si no determinados, por esta sombra del capitalismo [Jessop, 2016]. Además, el capitalismo global contemporáneo ha asumido una sombra particularmente financiarizada o basada en































