

Antonio Somoza López

Algunas consideraciones sobre el proceso de reestructuración en las cajas de ahorro españolas: una referencia al caso alemán

RESUMEN:

Este trabajo pretende hacer una revisión de la reestructuración llevada a cabo durante estos últimos años en las cajas de ahorro españolas. A las consabidas causas de crisis generalizada, estas entidades mostraron unas características especiales que han acabado por ser determinantes en su devenir futuro. Se analizan todos estos factores y se pone énfasis en los efectos. A continuación se compara con el sistema alemán de las *sparkassen* o cajas de ahorro. Dos puntos merecen destacarse: la búsqueda de la eficiencia no está reñida con otros objetivos diferentes a la obtención del máximo beneficio (léase obra social) y las innovaciones del modelo tradicional vividas en los últimos años en este sector tampoco han sido favorables.

Palabras clave: Cajas de ahorro, crisis financiera, reestructuración

Código JEL: G21

ABSTRACT:

The main objective of this article is a revision of the restructuring process of Savings Banks in Spain in the last years. In addition to the general causes of economic crisis, these entities showed some special characteristics that have determined their future. All these factors are analyzed and particularly, the effects. Following, the Spanish system is compared with the German's saving banks system. Two points deserve special attention: the search for efficiency is not in contradiction with other objectives different from pursuing maximum profit (for example, social work) and the innovations in this sector have not been favourable.

Key words: Saving banks, financial crisis, restructuring.

JEL Classification: G21

Recibido: 17 de diciembre de 2014

Aceptado: 4 de marzo de 2015

Universitat de Barcelona. Facultat d'Economia i Empresa. e-mail: asomozal@ub.edu

INTRODUCCIÓN

En el actual contexto de crisis económica parece interesante hacer algunas consideraciones respecto a la reestructuración del sector de cajas de ahorro.

Numerosos trabajos han planteado el tema desde diferentes posiciones, en unos casos desde un punto de vista más genérico (FUNCAS, 2012, entre otros) haciendo especial hincapié en los factores que han conducido a una situación como la actual, y otros han centrado más su atención sobre el subsector de cajas de ahorro apuntando a aquellas causas más estrechamente vinculadas a éste (Carbó y Ocaña, 2012 o Pérez Díaz y Rodríguez, 2013, entre otros).

Nuestro propósito fundamental es recoger todas estas aportaciones y plantear si la solución adoptada (conversión en bancos, o bancarización) ha sido la única posible. Efectivamente, cuando se llega a una situación límite como la vivida en algunas entidades, parece que no había otra opción. Sin embargo, cuando se toman en consideración otros modelos, como el caso que nos ocupa, el alemán, podría plantearse más de una duda razonable. En definitiva, lo que se pretende es comparar, a la vez que reflexionar, sobre las decisiones tomadas y el impacto que ello pueda tener en el futuro.

1. EL SISTEMA ESPAÑOL

1.1. Características básicas

Si hay algo claramente definitorio de este sistema es la gran variedad de situaciones distintas así como de intereses y perspectivas de los principales actores, tal y como indican Pérez Díaz y Rodríguez (2013). Literalmente y dada la claridad y contundencia de su argumento “no puede entenderse la situación actual del sector, con entidades prácticamente inviables y entidades suficientemente sanas como para procurarse por sí

mismas los recursos demandados por el regulador, amén de la variedad de situaciones intermedias” (pág. 61).

El sector financiero español ha sido el resultado de dos modelos de negocio. Uno representado por los bancos, estrechamente relacionados con la industria, y acostumbrado a competir con otros, como en cualquier otro sector. Recientemente, estas entidades han sido las que han expandido sus actividades a otros países (Estados Unidos, Reino Unido, y Brasil, como más importantes). Como indica Maudos (2011) la elevada concentración del negocio de la banca española en sus dos grandes bancos (Santander y BBVA) en más de un 80% explica que el comportamiento y la evolución del sector estén determinados por ambos.

El segundo grupo eran las cajas de ahorro. El modelo de negocio tradicional se caracterizaba por la fuerte implicación con la comunidad en la que operaban y mucho más centradas en el negocio minorista y la denominada banca relacional. Una característica especial de éstas era la mezcla entre propiedad pública y privada: en algunos casos, exclusivamente pública; en otra dividida entre fundaciones y administraciones. Este hecho, aparte de su evolución histórica, explica que tuvieran una orientación económica y social, pero también, que dentro de la gestión de las mismas hubiera una fuerte influencia política. De hecho, los partidos políticos tenían sus propios representantes en los Consejos de Administración y tomaban decisiones para las cuales, muchos de ellos, no tenían la suficiente preparación profesional. También cabe destacar que en los últimos años, se permitió que estas entidades compitieran más allá de su comunidad de origen, lo cual condujo hacia una guerra comercial entre ellas.

Su peso ha sido superior que en otros países de nuestro entorno y en 2009 representaba más del 50% del negocio total, en gran parte explicado por el hecho de que disponían de una amplia red de sucursales (muchas veces sin demasiado sentido). Hay que añadir a ello que en la práctica totalidad de las entidades ha habido una estrategia orientada hacia el volumen de negocio, en

muchos casos a expensas de la “rentabilidad” (Ontiveros y Berges, 2010) con un modelo de distribución con intensos procesos de apertura de nuevas oficinas, en muchos casos vinculados a promociones inmobiliarias previamente financiadas por las entidades, y buscando la cercanía a los clientes de los nuevos núcleos de población generados, por lo tanto, con desequilibrios de naturaleza financiera.

Antes de la crisis las cajas superaban a bancos en liquidez, pero en la recesión se invirtió esta tendencia; su situación era más comprometida en cuanto a endeudamiento, sin embargo, la rentabilidad los bancos superaba a las cajas, lo cual siguió acentuándose en la situación de crisis económica [Quesada *et al.*, 2011].

A destacar que para una acertada valoración y comparación entre bancos y cajas de ahorro, los primeros han sido más eficientes que las segundas si se tiene en cuenta únicamente el resultado económico (beneficio y riesgo), pero no, en cambio, si se considera el impacto global (crédito a clientes y puestos de trabajo) puesto que ambos tipos de entidades son similares. En otras palabras, las cajas son menos eficientes si sólo se consideran los intereses de los accionistas, pero son más eficientes si se contempla al conjunto de *stakeholders* [Torres *et al.* 2012].

1.2. Causas de la crisis: especial referencia a las cajas de ahorro

Hay que distinguir unas causas generales a todo el sistema, de otras más específicas de este tipo de entidades. Entre las primeras, todos los autores coinciden en:

- la abundancia de liquidez en el período expansivo previo (FUNCAS 2012);
- el acelerado crecimiento del endeudamiento de familias y empresas (*ibídem*);
- la excesiva concentración de activos inmobiliarios en los balances (Ontiveros y Valero, 2013), lo que

supuso un fuerte impacto en el momento en que la llamada “burbuja inmobiliaria” explota;

- la dependencia excesiva de financiación en mercados mayoristas (Ontiveros y Valero, 2013).
- la particular crisis de los mercados de la deuda soberana en la Eurozona así como deficiencias en la regulación (con unos reguladores poco preparados) y en la supervisión (y por ende, los supervisores).

Entre las específicas de este tipo de entidades cabe señalar:

- El importante peso de la cuota de mercado en los segmentos de intermediación financiera tradicional de las cajas de ahorro frente a los bancos comerciales (Carbó y Ocaña, 2012), con un liderazgo de éstas en la financiación al sector privado.
- Una red comercial muy densa y con una relación más prolongada en el tiempo con los clientes, la llamada “banca relacional” (Carbó y Ocaña, 2012; Martín *et al.* 2013); sobredimensionamiento comercial (Martín *et al.* 2013).
- Ambigüedad de los pronunciamientos normativos y jurisprudenciales en la materia (Guzmán y Escobar, 2010; Arcenegui *et al.* 2007).
- Ausencia de propietarios en sentido estricto (Guzmán y Escobar, 2010).
- Erosión de la autonomía originaria de las cajas de ahorro (Guzmán y Escobar, 2010).
- Incapacidad de recapitalizarse (Miralles y Daza, 2010; Azofra y Santamaría, 2009) e impedimento de generación de recursos de máxima calidad más allá de los propios beneficios, es decir, no poder emitir acciones para obtener capital (Martín *et al.* 2013).

- Pérdida de peso del pasivo compuesto por depósitos minoristas frente a la financiación internacional (Martín *et al.* 2013).

1.3. Especial referencia al gobierno corporativo en las cajas de ahorro

Uno de los puntos clave para entender las causas específicas del agravamiento de la crisis en este tipo de entidades ha sido, sin lugar a dudas, el gobierno de estas. No hay que olvidar la repercusión mediática que ha tenido este factor (y los escándalos asociados) en la prensa (no sólo económica)

La elección de los gestores de las cajas de ahorro y el control sobre sus decisiones, impulsó a numerosos au-

tores a afirmar que aquéllos podían seguir objetivos diferentes a la maximización de beneficio (entiéndase en este contexto, los fines sociales). La inexistencia de los accionistas y, por lo tanto, la falta de presión que éstos ejercen sobre las decisiones de los administradores de instituciones de tipo fundacional o mutualista deriva con frecuencia en la aparición de efectos no deseados, entre ellos, los mayores costes de agencia que en empresas bancarias con accionistas (Peristani y Wizman, 1997).

Si acudimos al ámbito normativo, la Ley 44/2002 de 22 de noviembre modificó parte del articulado de la LORCA (Ley 31/1985) establecía que en la Asamblea General, órgano decisorio máximo en las cajas, los consejeros generales debían pertenecer a uno de los cuatro grupos siguientes: impositores, corporaciones municipales, fundadores (o entidades fundadoras) y empleados¹.

¹ art.8.1.: “La representación de los intereses colectivos en la Asamblea General se llevará a efecto mediante la participación al menos de los grupos siguientes:

- a) Las Corporaciones Municipales en cuyo término tengan abierta oficial la Entidad.
- b) Los impositores de la Caja de Ahorros.
- c) Las personas o Entidades Fundadoras de las Cajas. (...)
- d) Los empleados de las Cajas de Ahorros.

3.La representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público (...) no podrá superar en su conjunto el 50% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos (...) El porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 50 (...) El porcentaje de representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo del 5% y un máximo del 15%.

art. 9. 1 “Los Consejeros Generales serán nombrados por un periodo que será señalado por los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos (...) podrán prever la posibilidad de reelección por otro periodo igual, si continuasen cumpliendo los requisitos...La duración del mandato no podrá superar los doce años (...) Cumplido el mandato...de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley”.

art 10. “El nombramiento de los Consejeros será irrevocable...”

art.14: “El nombramiento de los miembros representantes de los impositores se efectuará por la Asamblea General y de entre los mismos...”

art. 17.1: “La duración del ejercicio del cargo de vocal (...) será la señalada en los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos podrán prever la posibilidad de reelección (...) La duración del mandato no podrá superar los doce años (...) Cumplido el mandato de doce años (...) y transcurridos ochos años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas por la presente Ley”.

art 18: “el nombramiento de los vocales del Consejo de Administración será irrevocable”.

art. 19.1: “El Consejo de Administración será el representante de la Entidad para todos los asuntos pertenecientes al giro y tráfico de la misma, así como para los litigios. El ejercicio de sus facultades se regirá por lo establecido en los Estatutos y la Asamblea General.

2. El Consejo de Administración podrá delegar alguna o algunas de sus facultades de gestión en los órganos de gobierno de las entidades que constituyen o articulen alianzas entre Cajas de Ahorros o los creados al efecto en el seno de la CECA,...

art 22.1.: Los miembros de la Comisión de Control serán elegidos por la Asamblea General ...debiendo existir en la misma, representantes de los mismos grupos o sectores que compongan la Asamblea General, en idéntica proporción.

Como bien apunta Casares (2005) estas normas adolecían de un defecto fundamental cuál era que no abordaban de forma exhaustiva la regulación de dicha institución. La ley ni establecía el método a emplear para realizar el reparto proporcional de los diferentes grupos ni otras asignaciones que fuera necesario realizar, así como tampoco para las elecciones, entre otros, de consejeros generales, vocales y presidentes (Carbó et al, 2004) dando lugar a efectos indeseables (inestabilidad en los órganos de gobierno de las entidades, costes de agencia, entre otros) (Carbó *et al.* 2004)

Si pasamos del texto legal a la realidad, García Soto (2003) describe que por término medio la asamblea general normalmente tenía una dimensión de 320 consejeros, siendo la media de 132; y el consejo de administración, un presidente y tres vicepresidentes, donde los grupos de representación con mayoría de votos solían ser las corporaciones municipales y los impositores, seguidos por la comunidad autónoma. Los Consejos de administración tenían una media de 17 miembros, aspecto que indica que no acataban las recomendaciones de los informes de buen gobierno (Olivencia *et al.*, 1998; Aldama *et al.*, 2003)². Añade que eran entidades con gran independencia de sus órganos y donde las entidades públicas desempeñaban un importante papel. El gasto medio en el momento que García Soto realiza la tesis de cada miembro del consejo ronda los 31,69 mil euros.

Antes de la crisis, algunos autores ya habían pedido la despolitización de este tipo de entidades (Azofra y Santamaría, 2004), lo cual generaba problemas de menor eficiencia y mayores riesgos (Maudos, 2012) así como el asociado a la politización de sus órganos de gobierno y la indefinición de los derechos de propiedad. La dependencia de los representantes de las administraciones públicas entrañaba el riesgo que se formasen alianzas interesadas en sus propios objetivos. Azofra y Santamaría (2004) consideraban ya en aquel momento que los mecanismos de gobierno de las cajas de ahorro no eran los más apropiados ya que no

proporcionaban una asignación equitativa de los poderes de decisión y control y, por otra parte, no incentivaban a los distintos *stakeholders* a delegar.

1.4. El proceso de reestructuración

El proceso de concentración producido por el FROB³ ha supuesto que 39 de las 45 cajas existentes antes de la crisis, y cuyos activos sumaban el 92% del sector, hayan entrado en un proceso de concentración tal que han quedado únicamente 12 entidades.

Antes de entrar a fondo en el desarrollo de esta hay que señalar la existencia de dos periodos. El primero cubriría desde el inicio de la crisis 2007/2008 hasta 2009. Se podría decir que en esos momentos el sector gozaba de buena salud, aparentemente, e incluso era puesto como ejemplo por parte de algunos organismos internacionales. Se ha de reconocer que la crisis no era tan aguda como en el periodo siguiente y el regulador (Banco de España) parecía ser muy estricto con el sector. En un primer momento las entidades financieras españolas no tenían una exposición tan elevada a los mismos productos financieros que habían generado la crisis (Ontiveros y Berges, 2010), pero en cambio, mostraban un fuerte sesgo hacia operaciones crediticias cuyo deterioro no quedaba reflejado inmediatamente en la cuenta de resultados.

Sin embargo, la situación devino dramática a partir de 2010 y especialmente, en 2012. Una combinación de factores externos e internos puede explicarlo. Entre los primeros, la crisis había empeorado desde 2009 (el más alto porcentaje de desempleo entre los países de la OCDE, el colapso del sector inmobiliario y constructor, las finanzas públicas al borde de la insolvencia y con una prima de riesgo bordeando máximos); pero otros factores internos también contribuyeron a agudizar la situación: la sobrecapacidad de las entidades, la politización tanto de los con-

² Dichos informes estimaban que el tamaño óptimo de dicho consejo debería estar entre 5 y 15 miembros.

³ EL FROB es el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y goza de personalidad jurídica propia así como capacidad de actuar. Se constituyó con un capital de 9.000 millones de euros de los que 6.750 fueron aportados por el estado y el resto por el fondo de garantía de depósitos.

sejos de administración como en las decisiones tomadas por el Banco de España, el riesgo de las operaciones, entre otros. El acuerdo entre el Gobierno y la Unión Europea para salvar el sector (Junio 2012) puede ser considerado como el final de una situación insostenible. No obstante, todo el proceso previo muestra que las decisiones tomadas fueron más reactivas que proactivas.

La figura 1 ilustra el proceso cronológico de la reestructuración que aunque formalmente ha finalizado, no lo ha hecho materialmente. Siguiendo a Royo (2013) podemos distinguir dos períodos en esta crisis.

CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN	
Fecha	Hechos relevantes
2007	Crisis <i>subprime</i> y algunos grandes bancos norteamericanos caen en la quiebra.
Octubre 2008	El Gobierno español crea un fondo monetario para comprar activos financieros para proteger la “máxima” calidad para los bancos.
Junio 2009	Se crea el FROB (agencia oficial para facilitar el proceso de reestructuración) por el gobierno y con el objetivo de que las entidades se fusionen.
Febrero 2011	Se fija por ley una cobertura general del capital común para todas las entidades del 8% sobre el capital ajustado al riesgo.
Febrero 2012	Un año después los problemas continúan y se agudizan. Nuevos requerimientos de capital regulatorio por ley y algunas medidas para incentivar el crédito a familias y pymes.
Mayo 2012	El Gobierno hace público que el sector financiero necesita una recapitalización estimada en 30.000 millones de euros.
Junio 2012	El Ministro de Economía solicita formalmente al Eurogrupo un rescate para el sector financiero.
Julio 2012	Firma del <i>Memorandum of Understanding</i> entre la Unión Europea y España. La Unión Europea ofreció un máximo de 100.000 millones de euros para rescatar el sector bancario a cambio de ciertas medidas que deberían adoptarse.
Septiembre 2012	Oliver Wyman Consulting a petición del Ministerio de Economía español estima que las necesidades de capital para el sector bancario serían de 53,745 millones de euros.
Diciembre 2012	El Mecanismo de Estabilidad Europeo (ESM) transfirió 39.468 millones de euros para apoyar la nacionalización de 4 grupos bancarios y para crear un banco que acumulara todos los activos tóxicos del resto de entidades.
Febrero 2013	El Mecanismo Europeo de Estabilidad paga la segunda parte del rescate (1.865 millones de euros).
Enero 2014	El rescate financiero europeo se da formalmente como cerrado, pero España continua bajo la supervisión del ESM hasta la devolución total de la deuda (41.300 millones de euros).

FIGURA 1

En la figura 2 se muestra la lista de entidades afectadas y su situación final. Como ha sido señalado, la mayoría fueron cajas de ahorro y el resultado final puede calificarse como muy heterogéneo. Algunas fueron adquiridas por otros bancos/cajas, otras se fusionaron para sobrevivir y finalmente, algunas precisaron ayu-

das públicas para continuar en funcionamiento. En suma, la situación final es muy diferente de la inicial: cuatro adquisiciones, siete fusiones (SIP⁴), tres de las cuales con intervención pública. Se puede admitir que la crisis ha provocado un profundo cambio en el sector bancario español.

ENTIDADES Y PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA		
Entidad	Proceso	Entidad resultante
Caixa Sabadell Caixa Terrassa Caixa Manlleu	Absorción	BBVA
Caja Jaén Caja España Caja Duero	Absorción	UNICAJA
Caixa Catalunya Caixa Tarragona Caixa Manresa	Fusión con intervención pública	CatalunyaCaixa
Caixa Galicia Caixanova Banco Gallego	Fusión con intervención pública	Novacaixagalicia
Cajastur Caja Castilla- La Mancha Caja Extremadura Caja Cantabria	Fusión	Liberbank
CAI Caja Círculo de Burgos Caja Badajoz Ibercaja	Fusión	Libercaja
Caixa Girona CajaSol Caja Guadalajara Caja Navarra Caja Burgos Caja Canarias	Absorción	La Caixa
Caja Madrid Bancaja La Caja de Canarias Caixa Laietana Caja de Avila Caja de Segovia Caja Rioja	Fusión y nacionalización	Bankia
CAM	Absorción	Banco de Sabadell
CajaSur BBK Kutxa	Fusión	Banco Bilbao Vizcaya Kutxa
Caja Murcia Caixa Penedès Caja Granada Sa Nostra	Fusión	Banco Mare Nostrum

FIGURA 2

⁴ Es un acuerdo contractual o legal de responsabilidades que incluye a las entidades de crédito y es una fusión que supone una alianza entre cajas creando una única con personalidad jurídica independiente, pero en que cada una conserva su independencia y por ello se denomina también como “fusión fría”, aparece recogida en la Directiva Europea 2006/48/CE. Es por un periodo mínimo de 10 años. En el SIP el banco se relaciona con terceras partes y cada una de las cajas mantiene su autonomía dentro de la organización y de esta forma también, la obra social.

Pérez Díaz y Rodríguez (2013) consideran que la solución que se ha dado a la actual crisis financiera en el sector de cajas de ahorro como la rapidez con que se ha afrontado dicha conversión sugiere que se ha actuado así, en buena medida, por la gravedad y urgencia de la situación junto con la previsión de las consecuencias electorales y, en definitiva, los hechos acaecidos muestran que se tomaban decisiones conforme al curso de acontecimientos que iban en esa dirección.

1.5. Efectos de la reestructuración

Se han roto barreras tales como la prohibición de que las cajas compraran bancos o que los bancos compraran cajas, o que unas cajas compraran a otras y se ha posibilitado las fusiones reales o a través de un banco común, o bien de las cajas de ahorro de diferentes comunidades autónomas.

Curiosamente, Martín *et al.* (2013) consideran que el nuevo espacio resultante del proceso de fusiones ha dado origen a un nuevo mapa competitivo en el que las proporciones de participación de las nuevas entidades resultantes son idénticas a las existentes con anterioridad a 2007.

Carbó y Ocaña (2012) destacan entre otros los siguientes efectos de todo este proceso:

- a) Cambios en el modelo de negocio y de forma societaria. Un acercamiento al modelo de negocio de los bancos tradicionales.
- b) Reducción del negocio hipotecario y, por ende, del crédito inmobiliario.
- c) Aumento del tamaño y ámbito geográfico de muchas entidades.
- d) Reducción del número de oficinas.

En definitiva consideran que hay un acercamiento en organización, gobierno y estrategia entre cajas y bancos.

Para estudiar los posibles efectos de este cambio hay dos precedentes útiles. Si tomamos como ejemplo las fusiones de las Cajas Rurales españolas, sus fusiones no mejoraron ni los niveles de rentabilidad ni eficiencia, como señala Palomo *et al.* (2010), la idea de crear valor mediante procesos de concentración no conllevó necesariamente una mejora en la eficiencia o en los resultados (*ibídem*).

Otra referencia interesante es la de la crisis de principios de la década de los 90 estudiada por Santos y Pérez (1999) que mostró cómo los resultados organizativos se resintieron en los periodos inmediatamente posteriores a los procesos de fusión (presumiblemente debido a alteraciones y procesos de reestructuración interna), y conforme se superó ese momento, comenzó un periodo de recuperación y tan sólo seguían descendiendo si la fusión resultaba inadecuada. El proceso se vuelve arriesgado cuando se combina con actividades innovadoras (no las tradicionales del negocio bancario).

Cómo puede suponerse la cuestión inmediata es si puede suceder lo mismo en lo ocurrido recientemente.

3. UNA REFERENCIA AL SISTEMA ALEMÁN

3.1. Características básicas

Alemania es una económica predominante basada en el sistema bancario y su importancia no se ha incrementado significativamente. Desde 1995 el mercado ha crecido y los bancos foráneos se han convertido en mucho más importantes, pasando a representar del 45% al 65% en 2012 (Detzer *et al.*, 2012). La actividad financiera se ha expandido en los últimos años y tanto bancos como mercados financieros han incrementado su peso y actividad, pero comparándolo con otros países, los mercados financieros están relativamente subdesarrollados a pesar de su crecimiento, mientras que los bancos continúan ejerciendo la mayoría de intermediación.

La mayoría de entidades financieras son en su mayoría universales y entran dentro de estas tres categorías: privadas, 38%; las cajas de ahorro 29.4% y las cooperativas, 11.8% (datos de 2012).

Los grandes bancos siempre han actuado en Alemania al lado de las grandes corporaciones, proporcionando préstamos a largo plazo y en los órganos de supervisión de esas empresas, pero esta situación ha ido en declive. Es por esta razón que han intentado entrar en las pequeñas y medianas empresas, donde el poder de las cajas de ahorro es muy fuerte. La reacción por parte de estos ha sido el desarrollo de mercados financieros donde pudieran ganar comisiones por la actividad bancaria.

3.2. El sistema *Sparkassen*

En primer lugar señalar que el sistema se basa en lo que se denominan las *Sparkassen*, entidades de crédito con un ámbito de actuaciones locales y sujetas a derecho público. Se les atribuye la obligación no sólo de ser eficientes en su funcionamiento sino también apoyar al desarrollo sostenido del área geográfica en la que operan, desarrollo que no sólo es meramente económico, sino también social y medioambiental.

En 2012 el porcentaje de mercado que tenían era de un 31.2% (15.6% las cajas de ahorro y 15.6% los *landesbanken*). Tomando como referencia ese año, está compuesto por 600 compañías independientes; 355.000 empleados; 3.060 billones de euros de depósitos; 15.295 oficinas y 50 millones de clientes. Además los préstamos a emprendedores eran 69,9 billones de euros (Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2012)

En ese mismo año, los bancos privados suponían el 38% del total de activos en el sector, las cajas de ahorro eran el 29,4% y las cooperativas eran el 11,8%. Desde 1990 a 2008 la actividad prestamista del sector financiero alemán ha ido a parar a otros países de la Unión Europea, en concreto de la zona euro. Las medidas de concentración y el número de entidades independientes indican

que es un sistema con un bajo nivel de concentración. A nivel regional, la concentración es considerablemente más elevada.

La estrategia reside en dos pilares fundamentales: la fortaleza de un enfoque al mercado descentralizado y la eficiencia conseguida por la competitividad en una red multicapa. Un hecho significativo es que los productos se adaptan a las necesidades del mercado y de esta forma se instruye a los empleados.

Los principios básicos son la cooperación dentro del grupo; la descentralización y la eficiencia operacional. Se subraya el extraordinario compromiso con las pymes y la proximidad al cliente, y el hecho de que cada entidad es independiente y muy autónoma, dependiente del municipio en el cual actúa. Las entidades no son un activo del municipio, pero tampoco pueden representar una carga. No pueden introducirse en otras zonas más lucrativas y hay un conocimiento profundo de los clientes, lo cual favorece la gestión de riesgos.

El principio de depósitos locales para préstamos locales proporciona oportunidades de financiación para las regiones más débiles. Al trabajar bajo condiciones de mercado, son altamente competitivos y no pueden subsidiar servicios para el provecho de otras regiones.

Ayudan a sus municipios en su obligación de facilitar desarrollo económico, así como en la política social y cultural. Los impuestos de estas entidades van a parar directamente a los presupuestos locales.

Tienen varios mandatos públicos entre los cuales cabe citar:

- asegurar una provisión apropiada y suficiente de dinero y de servicios de crédito para todos los clientes.
- promover el ahorro.
- fortalecer la competencia.

- los excedentes permanecen en las instituciones y con la región.
- el uso de parte de estos excedentes para un amplio abanico de compromisos sociales.

El sistema está orientado hacia el bienestar público, lo cual no implica que no sea una banca universal y que ofrezca las facilidades más avanzadas en su ámbito. Operan de acuerdo a principios comerciales, pero sin el objetivo de la maximización del beneficio. Se exceptúan de sus operaciones aquellas que son especulativas.

Es importante remarcar que Alemania es uno de los mercados más competitivos en Europa y sus márgenes en depósitos y préstamos son bajos en una comparación internacional (Courvoisier y Gropp, 2002).

Desde una perspectiva histórica, Detzer *et al.* (2012) consideran que los grandes bancos han jugado un importante papel en la reconstrucción de Alemania mientras que los *sparkassen* y las cooperativas bancarias han contribuido de forma significativa al crecimiento de Alemania en las pequeñas y medianas empresas.

Desde 1995, Alemania inició cambios con el objetivo de moverse hacia un sistema en financiero de tipo anglosajón. Los cambios regulatorios iban dirigidos a fortalecer el poder de los accionistas y a limitar la influencia de los bancos.

No se autoriza a operar (por ejemplo, a través de filiales o bien directamente oficinas) más allá de la región a la que pertenece.

Es un sistema en el cual son los clientes los que se benefician de las ganancias de productividad en el sector (con descenso en las comisiones), cosa que no ocurre en otros países.

El principal foco de atención son los depósitos y se subraya la responsabilidad personal así como el gran sen-

tido de comunidad como papel de institución crediticia, negocio local y agente de cambio social.

En cuanto a su acción de responsabilidad social, los destinos son: 18.1% finalidades de bienestar público; 19.1% deportes; 31,3% artes; 23.9% causas sociales; 5.1% investigación y proyectos académicos y económicos; y finalmente, 2.5% medioambiente.

3.3 El grupo y los órganos de gobierno

La población está representada en los órganos de gobierno. Hay un consejo de administración responsable del día a día y un consejo supervisor. En este último se hallan representados la población local, los empleados y el ayuntamiento/municipio. La posición de presidente corresponde al alcalde o al jefe de distrito.

La composición del órgano de administración es eminentemente profesional del sector y, a lo menos, debe haber dos miembros cualificados; aunque en la práctica hay más.

El “grupo”⁵ tiene como objetivo cooperar y obtener economías de escala así como una mejor competitividad (por ejemplo en IT o en el *back-office*) en lo que se denomina DSGV (*Deutscher Sparkassen-und Giroverband*), pero no por ello es un grupo consolidado.

Los socios son:

- *Landesbausparkassen*: sociedades promotoras regionales. Representa el 32.9% del grupo.
- *Dekabank*: sociedad de valores. Es el centro de la gestión de los activos financieros.
- *Deutsche leasing*: es una de las compañías más grandes de leasing a nivel europeo. Actúa en países como Estados Unidos, Canadá y Brasil, así como en China.

⁵ Se pone entre comillas porque no es un grupo en el sentido que se da en el ámbito empresarial.

- Seguros públicos: el segundo grupo más importante de seguros en Alemania.
- Otras compañías que ofrecen servicios diversos: *landesbanken*, compañías de gestión de inversiones; empresas de inversión inmobiliaria.

Se aplica un régimen de responsabilidad conjunta (denominada *Haftungsverbund*) en aquéllos casos en que uno de los miembros del grupo se encuentre en dificultades económicas. En este caso se establecen derechos de información e intervención, de acuerdo con la situación. El objetivo es determinar cuando el riesgo ha alcanzado un nivel inaceptable antes de que aparezca una posible suspensión de pagos y tomar acciones lo antes posible para prevenir cualquier insolvencia. En estos casos los objetivos son salvaguardar la continuidad de cada miembro; la protección del buen nombre y preservar la confianza de los clientes.

Incluye 13 programas de garantía y todos están relacionados. Si los recursos de un fondo resultan insuficientes para proporcionar el apoyo necesario, se completa con el de otros fondos.

La secuencia de acciones en caso de necesidad para una caja de ahorros es la siguiente:

- 1.– Fondos líquidos del fondo regional afectado.
- 2.– Contribuciones adicionales de capital del fondo regional afectado.
- 3.– Fondos líquidos de otros fondos regionales (compensación supra-regional).
- 4.– Contribuciones adicionales de otros fondos regionales (compensación suprarregional).
- 5.– Fondos de planes de garantía para *Landesbanken* y *Landesbausparakassen*.

Con algunas diferencias, esta filosofía se aplica a otras entidades del grupo.

3.4. Efectos en la economía

Para Courvoisier y Gropp (2002) Alemania es uno de los mercados financieros más competitivos en Europa y cuyos márgenes en depósitos y préstamos son bajos en una comparación internacional.

La evidencia ha sido mixta en el sentido de que la eficiencia de estas entidades es inferior a aquellas otras más orientadas al beneficio (Detzer *et al.* 2012).

Adicionalmente, parece que el sector de cajas de ahorro alemán presta a intereses inferiores a aquéllos que cargan los bancos y las cooperativas. No hay evidencia de que una estrategia de consolidación pueda mejorar la eficiencia, así como tampoco de la existencia de economías de escala.

Se ha de decir, sin embargo, que no hay unanimidad respecto a las bondades del sistema. Para Fischer *et al.* (2003) el sistema alemán ha conllevado una estabilidad en el propio sistema, pero también una falta de competitividad. El sistema regulatorio alemán se interpreta como un intento de compensar los efectos estabilizadores del poder de mercado financiero contra los beneficios de una mayor competencia en los servicios financieros. Hackethal *et al.* (2005) consideran que el sistema financiero alemán es inferior económicamente al modelo exclusivamente basado en capital, es decir el anglosajón. Concluyen que instituciones no estrictamente orientadas a la maximización de beneficios no tienen un lugar legítimo en el sistema financiero de mercado.

Como en el resto de economías, la intervención ha sido para evitar la quiebra de los bancos más débiles (los regionales) y en la aportación de recursos públicos para salvar entidades. Según el Deutsche Bundesbank y cogiendo datos de 2009, la ayuda ha supuesto una aportación de 300.000 millones de euros (12,7% del PIB alemán) (Calvo y Martín, 2014).

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES

La primera cuestión a abordar es si podemos afirmar que los dos objetivos de estas entidades, eficiencia y obra social, son contradictorios. La respuesta es claramente negativa, para distribuir riqueza primero hay que crearla, y sólo siendo eficientes las cajas podrán seguir garantizando el mantenimiento de proyectos sociales y culturales (Azofra y Santamaría, 2004). El camino de bancarización ha sido uno de los posibles, pero no el único, tal y como señalan Pérez Díaz y Rodríguez (2013) conviene tener en cuenta la cultura o *ethos* de cada institución o caja de ahorros dado que es la que ha podido influir de forma determinante en el devenir de éstas y la solución única que se ha optado para el sector financiero quizás no haya sido la más adecuada dada la diversidad institucional existente. A mayor abundamiento, Torres *et al.* (2012), desde una perspectiva de eficiencia global, consideran que las decisiones de bancarización de las cajas son cuestionables ya que si bien es cierto que los resultados son menores en este tipo de entidades, también lo es que los resultados sociales son mayores. Se ha argumentado en su defensa la menor solvencia de las cajas en relación con los bancos, pero dicha diferencia no es significativa mientras que sí resulta significativo el mayor riesgo contingente soportado por los bancos.

La siguiente cuestión es si esta concentración de entidades van a permitir mantener la característica de banca relacional, Carbó y Ocaña (2012) así lo mantienen, pero Peñas (2011) se muestra pesimista acerca de la continuidad de la obra social de las cajas en detrimento de la actividad crediticia, y en la misma línea Pérez Díaz y Rodríguez (2013) consideran que las grandes necesidades de capital que tienen bastantes cajas harán muy probable que su peso en los nuevos bancos se vaya reduciendo, teniendo en cuenta, además, que si las cajas llegan a no tener una posición de control sobre los nuevos bancos o si su porcentaje de acciones desciende por debajo del 25% tienen que convertirse en fundaciones especiales y dedicarse únicamente a gestionar la obra social.

Otros autores mantienen la necesidad de la reestructuración y por ejemplo, Quesada *et al.* (2011) considera que sin ésta, muchas entidades hubieran desaparecido, con las graves consecuencias económico-financieras y sociales que ello hubiera supuesto. En la misma línea, Rodríguez García (2013) sostiene que nos encontramos con un sector financiero más saneado y con una eficiencia y rentabilidad mejoradas, pero no por ello exento de retos derivados de la pertinaz crisis económica, un proceso de desapalancamiento todavía en marcha, un entorno de bajos tipos de interés y un stock inmobiliario muy considerable.

CONCLUSIONES

Del estudio realizado se pueden destacar las siguientes conclusiones, algunas de ellas abiertas al debate, pero, en todo caso, interesantes a la hora de valorar el proceso de reestructuración de las cajas de ahorro:

- a) La reestructuración ha sido ante todo un proceso de concentración y privatización. Sólo se podrá analizar cómo el cambio puede haber facilitado la salida de la crisis y cómo las propias entidades han modificado su conducta, en un futuro. Especial relevancia merece aquí la obra social y cómo se mantendrá o se reducirá a partir de la existencia de los nuevos bancos surgidos.
- b) El caso alemán es un ejemplo de cómo la eficiencia en la gestión así como la prudencia y profesionalización de los dirigentes de estas entidades han permitido que el efecto de la crisis financiera mundial no haya sido tan duro como en el español. La gran lección de las cajas de ahorro alemanas es cómo las ganancias en su buena gestión acaban redundando en la sociedad y en la comunidad más cercana. De todo ello se deriva que no es imposible (más bien todo lo contrario) una buena eficiencia y unos objetivos sociales. El proceso de reestructuración español,

más cercano a lo de los países anglosajones, se desmarca de este camino, optando por la bancarización como medida básica para una buena gestión.

- c) Dos modelos con similitudes (y diferencias, sin lugar a dudas) pero con objetivos compartidos ante un proceso de crisis como el actual acaban teniendo un muy diferente devenir. Tomando todas las precauciones necesarias por el agravamiento de la crisis en el caso español y sus causas diferenciales, el propio sector ha tenido en uno de los países un comportamiento endógeno muy diferente al otro y ello lo ha llevado a su práctica desaparición y privatización.

Para concluir baste señalar que incluso los propios países anglosajones, en especial Reino Unido, estudian el modelo alemán por las bondades del propio sistema, y por esta razón, parece más que adecuado plantearse un trabajo como este.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldama *et al.* (2003): *Informe de la Comisión especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas*, 8 de enero de 2003, disponible en <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/INFORMEFINAL.PDF>
- Arcenegui Rodrigo, J. A. y Molina Sánchez, H. (2007): La función de la auditoría interna en las cajas de ahorros españolas. *Revista de Contabilidad*, 10(1), 35–74.
- Azofra Palenzuela, V. y Santamaría Mariscal, M. (2004): El gobierno de las cajas de ahorro españolas. *Universia Business Review*, 2, 48–59.
- Calvo, A. y Martín de Vidales, I. (2014): Crisis y cambios estructurales en el sector bancario español: Una comparación con otros sistemas financieros, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol 32-2, 535-566.
- Carbó, S. y Ocaña, C. (2012): Reestructuración bancaria, banca relacional y cajas de ahorros en España, *Perspectivas del sistema financiero*, 106.
- Carbó, S.; Palomares, A.; Ramírez, V. (2004): La regulación de los órganos de las cajas de ahorros: consideraciones electorales, *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, número 171, 4/2004, 35-55.
- Casares, A. (2005): Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros españolas, *Pecunia*, 1, 31-66.
- Courvoisier, S.; Gropp, R. (2002) :Bank concentration and retail interest rates, *Journal of Banking and Finance* 26, 2155-2189
- Detzer, D.; Dodig, N.; Evans, T.; Eckhard, H.; Hansjörg H. (2012): The German Financial System, *Studies in Financial Systems* No 3. Disponible en: www.fessud.eu.
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2012): *Financial Report*.
- Fischer, K.-H.; Pfeil, C. (2003): Regulation and Competition in German Banking: An Assessment, Working paper 2003/19. *Center for Financial Studies (CFS)*, Goethe University Frankfurt (Germany).
- FUNCAS (ed.) (2012): El sector bancario en el contexto internacional: el impacto de la crisis, 130, enero.
- García Soto, M. (2003): El gobierno corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial: evidencia en las cajas de ahorro españolas, tesis leída en la Universidad de las Palmas de Gran Canarias, el día 9 de julio.
- Guzmán, I.; Escobar, B. (2010): Evaluación del rendimiento de las cajas de ahorro españolas de reducida dimensión, *Revista Internacional de la Pequeña y Mediana Empresa*, Vol.1. nº 3.
- Hackethal, A.; Schmidt, R.H.; Tyrell, M. (2005): Banks and German Corporate Governance: on the way to a capital mar-

- ket-based system?, *Corporate Governance: An International Review*, 13(3).
- Ley 44/2002 de 22 de noviembre modificó parte del articulado de la LORCA (Ley 31/1985)
- Martín Álvarez, J. M.; Golpe Moya, A.; Iglesias Garrido, J. (2013). Análisis pre y post-fusiones del sector compuesto por las cajas de ahorros españolas: el tamaño importa, en: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 2, cap. 46, pág. 869-891. Ed. Universidad de Granada, Granada.
- Maudos, J. (2012): El impacto de la crisis en el sector bancario español, *Cuadernos de Información Económica*, 226, enero-febrero.
- Maudos, J. (2011): El impacto de la crisis en los bancos españoles: 2007-2010, *Cuadernos de Información Económica*, 222.
- Miralles, J.L.; Daza, J.(2010): La reestructuración de las Cajas de Ahorro en el Sistema Bancario español, *Boletín de la Real Academia de Extremadura de las Letras y las Artes*.
- Olivencia et al. (1998): *El gobierno de las sociedades cotizadas*, Madrid 26 de febrero. Disponible en: <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Codigo-Gov/govsocot.pdf>
- Ontiveros, E.; Berges, A. (2010): Cajas y bancos: la gestión de la crisis, *Economía Exterior*, 54.
- Ontiveros, E.; Valero, F.J.(2013): Las crisis bancarias en España, 1977-2012, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 7.
- Palomo R.; Sanchís, J.R.; Soler, F.(2010): Las entidades financieras de economía social ante la crisis financiera: un análisis de las cajas rurales españolas, *Revesco*, núm. 100 : la respuesta de la Economía Social ante una crisis global. Disponible en: www.ucm.es/info/revesco.
- Peñas, M.J. (2011): La privatización de las cajas de ahorros y el papel de la comisión de obra social, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 70, abril.
- Pérez-Díaz; V.; Rodríguez, J.C. (2013): La crisis de las cajas de ahorros y su alejamiento del modelo tradicional, *Perspectivas del sistema financiero*, 106.
- Peristiani, S.; Wizman, T.A. (1997): Mutual-to-stock conversions in the Thrift industry in the 1990s, *Journal of Economics and Business*, 49.
- Quesada, F.J.; Sánchez, J.A.; Aceituno, E.; Fernández, L.; García Merino, N.; Moreno, E.; Pleite, S.; Rojas, C. (2011): Análisis financiero de cajas y bancos. Periodo 2006-2010 en España, *Revista del Instituto Internacional de Costos*, 8, enero/junio.
- Rodríguez García, R. (2013): La reforma financiera y la reestructuración del sector español de bancos y cajas de ahorro, *ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 89 mayo-agosto.
- Royo, S. (2013): How Did the Spanish Financial System Survive the First Stage of the Global Crisis?, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(4), October.
- Santos, M.V.; Pérez, M.P. (1999): Las Cajas de Ahorro fusionadas: comportamiento financiero y resultados, *Dirección y organización: Revista de dirección, organización y administración de empresas*, 21, 44-57
- Torres, J.; Retolaza, J.L.; San-José, L. (2012): Gobernanza multifiduciaria de stakeholders: análisis comparado de la eficiencia de bancos y cajas de ahorro, *Revesco*, 108 (segundo cuatrimestre), accesible en www.ucm.es/info/revesco.