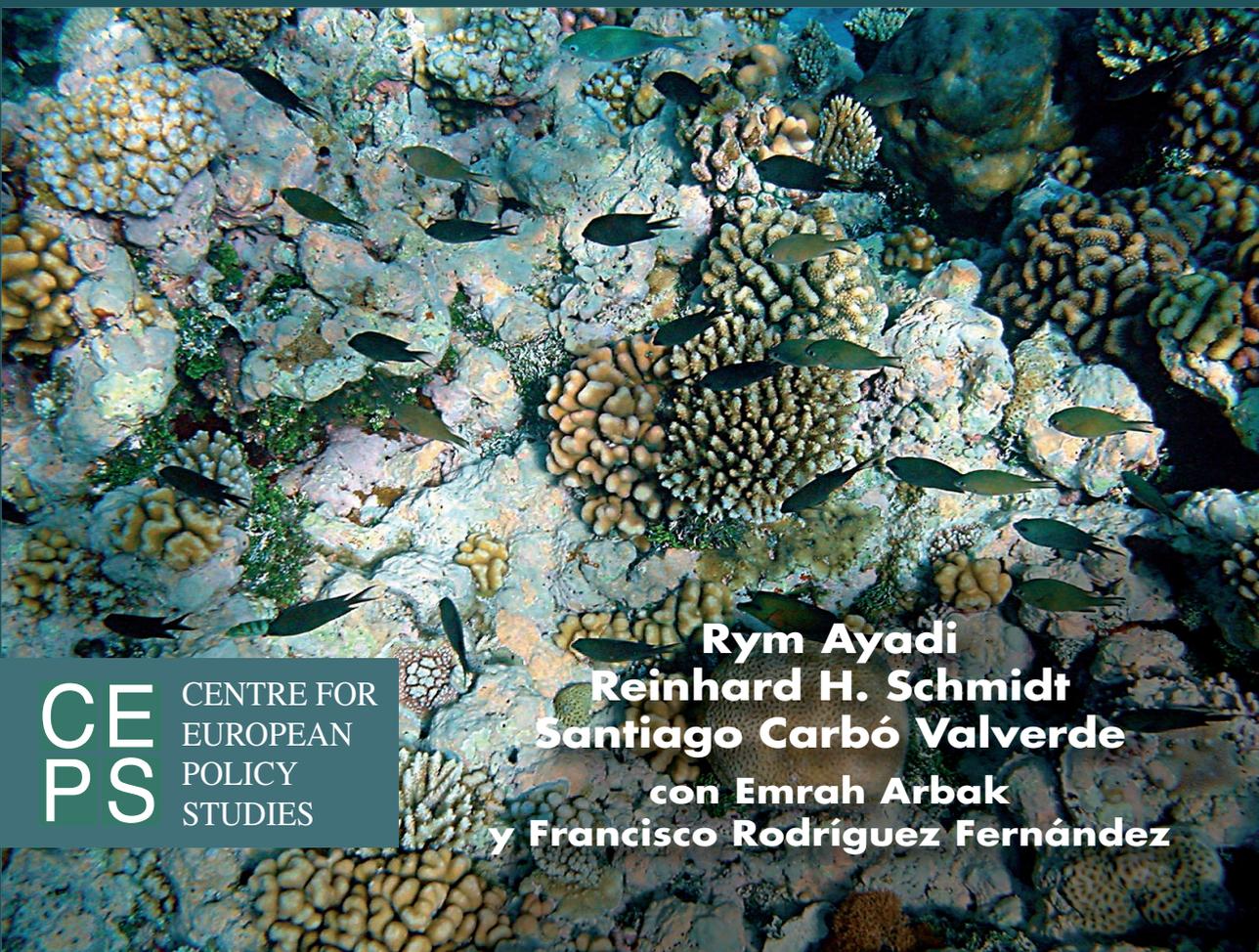


Diversidad en el sector bancario europeo

La actividad y el papel
de las cajas de ahorros



**CE
PS**

CENTRE FOR
EUROPEAN
POLICY
STUDIES

Rym Ayadi
Reinhard H. Schmidt
Santiago Carbó Valverde
con Emrah Arbak
y Francisco Rodríguez Fernández

**DIVERSIDAD EN EL SECTOR
BANCARIO EUROPEO**

**DIVERSIDAD EN EL SECTOR
BANCARIO EUROPEO**

**LA ACTIVIDAD Y EL PAPEL
DE LAS CAJAS DE AHORROS**

RYM AYADI

REINHARD H. SCHMIDT

SANTIAGO CARBÓ VALVERDE

CON

EMRAH ARBAK

Y FRANCISCO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

La Fundación de las Cajas de Ahorros ha realizado la edición en español de este libro con la autorización previa del CEPS.

Título original: *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe. The performance and Role of Savings Banks*

Traducción: M.^a Teresa Fernández Fernández

Printed in Spain

Edita: FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (FUNCAS)
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

© CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES
Place du Congrès 1, B - 1000 Brussels

ISBN: 978-84-89116-56-6

Depósito legal: M. 48809 - 2009

Preimpresión: Versal Composición, S. L.

Imprime: Raíz TG.

El Centre for European Policy Studies (CEPS) es un instituto de investigación independiente de Bruselas. Su misión es la de ser un centro de referencia en la investigación sobre políticas encaminadas a proporcionar soluciones a los retos a los que se enfrenta Europa. Las opiniones expresadas aquí son únicamente de los autores.

Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación de dos años diseñado por el Financial Institutions and Prudential Policy (FIPP), unidad del CEPS, y dirigido por Rym Ayadi. El Comité Científico del proyecto incluye a Rym Ayadi, Investigador Senior y responsable del FIPP en CEPS, Reinhard H. Schmidt, Catedrático de la Universidad de Frankfurt y Santiago Carbó Valverde, Catedrático de la Universidad de Granada. El equipo de investigación está compuesto por los miembros del Comité Científico y los investigadores del CEPS (Emrah Arbak, ayudante de investigación) y de la Universidad de Granada (Francisco Rodríguez Fernández, profesor contratado). Se agradece el apoyo de la Asociación Europea de Cajas de Ahorros (European Savings Banks Association –ESBG–), de las Cajas de Ahorros Alemanas (Deutschen Sparkassen- und Giroverband –DSGV–), del Grupo de Cajas de Ahorros Austríacas y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).

Los autores agradecen a Patrick Steinpass, Reinhold Rickes y Lothar Blatt-von Raczek de DSGV, Inés García-Pintos Balbás de CECA, Herbert Vallant y Roland Tassler de la Asociación Austríaca de Cajas de Ahorros (Austrian Savings Banks Association) y a Nicolas Jeanmart y Judith Ay de ESBG por compartir sus detallados datos sobre las cajas de ahorros en dichos países y por sus útiles comentarios y sugerencias. También agradecemos a Daniel Gros y Karel Lannoo de CEPS sus útiles comentarios, sugerencias y revisiones.

ÍNDICE

Prefacio	i
Resumen ejecutivo.....	1
1. Introducción	5
1.1 Motivaciones	5
1.2 El reto de definir una caja de ahorros.....	8
1.3 Objetivos, proposiciones principales y estructura.....	11
2. El debate político de las cajas de ahorros	15
2.1 Las cuestiones cruciales del debate político	15
2.2 Las razones principales de los bancos con “doble función-objetivo”	16
2.3 Nuevos argumentos adicionales	24
2.4 El debate político en curso	29
3. Actividad bancaria y contribución al crecimiento regional y a la estabilidad.....	47
3.1 Revisión de la literatura empírica	48
3.2 Rentabilidad, eficiencia, competencia, crecimiento y estabilidad.....	55
3.3 Principales resultados.....	65
3.4 Conclusiones.....	84
4. Análisis por país: Las cajas de ahorros españolas.....	87
4.1 Orígenes y desarrollo histórico.....	87
4.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión.....	88
4.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados.....	92
4.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera	103
4.5 Conclusiones.....	114

5. Análisis por país: Las cajas de ahorros alemanas.....	117
5.1 Orígenes y desarrollo histórico.....	117
5.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión.....	123
5.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados.....	128
5.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera	136
5.5 Conclusiones.....	139
6. Análisis por país: Las cajas de ahorros austríacas	143
6.1 Orígenes y desarrollo histórico.....	143
6.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión.....	146
6.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados.....	150
6.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera	153
6.5 Conclusiones.....	156
7. Análisis por país: Privatización de las cajas de ahorros italianas	159
7.1 Orígenes y desarrollo histórico.....	159
7.2 El proceso de privatización	161
7.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados.....	166
7.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera	172
7.5 Conclusiones.....	177
8. Análisis por país: Desaparición de las cajas de ahorros belgas	179
8.1 Orígenes y desarrollo histórico.....	179
8.2 Desarrollos competitivos y de otros mercados.....	182
8.3 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera	185
8.4 Conclusiones.....	188
Epílogo	191
Bibliografía.....	195

Lista de gráficos

Gráfico 3.1	Rentabilidad (sobre activos): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	66
Gráfico 3.2	Rentabilidad (sobre recursos propios): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	68
Gráfico 3.3	Ratio de coste sobre ingreso: bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	69
Gráfico 3.4	Marcadores de eficiencia en coste (eficiencia x): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	70
Gráfico 3.5	Indicadores de poder de mercado (Índice de Lerner): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	72
Gráfico 3.6	Medias ponderadas de los marcadores z: bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006)	73
Gráfico 4.1	Número de sucursales (1974-2008)	94
Gráfico 4.2	Evolución de los depósitos del sector privado en la banca española (1991-2007)	95
Gráfico 4.3	Cuotas de mercado en el sector bancario español: depósitos (1991-2007)	95
Gráfico 4.4	Depósitos del sector privado en la banca española por tipo de cuenta (1991, 2000, 2007)	96
Gráfico 4.5	Evolución de los préstamos al sector privado en el sector bancario español (1991-2007).....	97
Gráfico 4.6	Cuotas de mercado del sector bancario español: préstamos (1991-2007)	98
Gráfico 4.7	Evolución del diferencial de interés neto sobre activos totales en la banca española (1991-2007)	100
Gráfico 4.8	Evolución de los ingresos no procedentes de intereses sobre el total de activos en la banca española (1991-2007).	100
Gráfico 4.9	Evolución de la rentabilidad sobre activos (RoA) en la banca española (1991-2007)	101
Gráfico 4.10	Evolución de la ratio “costes/ingresos” en la banca española (1991-2007)	101
Gráfico 4.11	Ratio de capitalización (“capital más reservas/activos totales”) en la banca española (1991-2007)	102

Gráfico 5.1	El Grupo de Cajas de Ahorros	120
Gráfico 5.2	Estructura del Grupo Alemán de Cajas de Ahorros	126
Gráfico 5.3	Cuotas de mercado de los tres grupos bancarios, depósitos y préstamos de las instituciones no bancarias..	129
Gráfico 5.4	Desarrollo de la estructura del balance de las cajas de ahorros a lo largo del tiempo	130
Gráfico 5.5	Rentabilidad sobre recursos propios y ratios de costes sobre ingresos en el período 1970-2000	131
Gráfico 5.6	Rentabilidad sobre recursos propios y ratios de costes en el período 2000-2007.....	131
Gráfico 5.7	Indicadores de desempeño de los grupos bancarios alemanes en el período 1970-2000.....	132
Gráfico 5.8	Indicadores de desempeño de los grupos bancarios alemanes en el período 2000-2006.....	132
Gráfico 6.1	Indicadores de eficiencia de los grupos bancarios austríacos.....	151
Gráfico 7.1	Evolución del sector bancario y actividad de consolidación	167
Gráfico 7.2	Comparación de los Índices de Herfindahl-Hirschman (HHI) en los países UE15 en 2007 (el índice va de 0 a 10.000).....	168
Gráfico 7.3	Desglose de ingresos de los bancos italianos (1984-2007)	168
Gráfico 7.4	Ingresos brutos y gastos de explotación (% del total de activos bancarios, 1984-2007).....	169
Gráfico 7.5	Evolución del desempeño del sector bancario italiano	171
Gráfico 7.6	Número de sucursales por cada 1.000 habitantes (1984-2007)	173
Gráfico 7.7	Comparación del acceso a redes bancarias	174
Gráfico 7.8	Comparación de los precios de los servicios bancarios básicos (en €, ajustados por el perfil del cliente local) .	175
Gráfico 8.1	Evolución del desempeño del sector bancario belga.....	183
Gráfico 8.2	Participación de los ingresos netos de intereses en los bancos belgas (% de los ingresos brutos).....	184
Gráfico 8.3	Ratios de costes sobre ingresos de los bancos belgas (valores medios para los años determinados)	184
Gráfico 8.4	Número de sucursales en Bélgica por cada 1.000 habitantes	186
Gráfico 8.5	Comparación de los precios de los servicios bancarios básicos (en €, ajustados por el perfil del cliente local).	188

Lista de Tablas

Tabla 3.1	Muestra primaria. Número de observaciones por tipo de institución (1996-2006).....	56
Tabla 3.2	Rentabilidad (sobre activos): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	66
Tabla 3.3	Rentabilidad (sobre recursos propios): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	68
Tabla 3.4	Ratios de coste sobre ingreso: bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	69
Tabla 3.5	Marcadores de eficiencia en costes (eficiencia x): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	70
Tabla 3.6	Indicadores de poder de mercado (Índice de Lerner): bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje	72
Tabla 3.7	Comparación de los marcadores z: bancos comerciales <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006)	73
Tabla 3.8	Determinantes del poder de mercado en el sector bancario de la UE: todos los bancos <i>vs.</i> cajas de ahorros (1996-2006)	76
Tabla 3.9	Desarrollo bancario y crecimiento del PIB regional (1996-2005)	79
Tabla 3.10	Determinantes de estabilidad (marcadores z): bancos comerciales frente a cajas de ahorros en Austria, Alemania y España (1996-2006).....	81
Tabla 3.11	Comparación de cajas de ahorros y bancos comerciales (tablas 2 a 7)	85
Tabla 3.12	Determinantes del poder de mercado del sector bancario (tabla 8)	85
Tabla 3.13	Determinantes bancarios del crecimiento regional (tabla 9)	85
Tabla 3.14	Determinantes de la estabilidad de los ingresos del sector bancario (tabla 10)	86

Tabla 4.1A	Indicadores de actividad y servicios bancarios en las regiones españolas (2003, 2005, 2007).....	105
Tabla 4.1B	Negocio bancario e indicadores de servicio en las regiones españolas (2003, 2005, 2007).....	106
Tabla 4.2	Cuota de mercado de los depósitos en la banca regional española (2003, 2005, 2007).....	107
Tabla 4.3	Cuota de mercado de los préstamos en el sector bancario regional español (2003, 2005, 2007)	108
Tabla 4.4	Distribución del beneficio de las cajas de ahorros en España (1996-2006).....	110
Tabla 5.1	Número y tamaño medio de las cajas de ahorros en Alemania, 2002-2008.....	118
Tabla 5.2	Distribución por tamaño de los tres grupos bancarios más importantes de Alemania (en miles de millones de € y en porcentaje del total de activos bancarios de todos los bancos alemanes a finales de 2007)	120
Tabla 6.1	Activos totales de la banca austríaca por sector (millones de euros)	142
Tabla 6.2	Empleo (número de personas) en la banca austríaca por sector	146
Tabla 6.3	Datos financieros del Grupo de Cajas de Ahorros Austríacas	151
Tabla 6.4	Número de sucursales de los bancos austríacos (1995-2007)	154
Tabla 7.1	Intereses accionariales de las fundaciones bancarias en los bancos originales (número de fundaciones)	164
Tabla 7.2	Evolución de la participación de las fundaciones en los principales bancos italianos (% de las acciones con derecho a voto)	164
Tabla 7.3	Ratios de coste sobre ingreso en los principales países de la UE15 (medias porcentuales).....	170
Tabla 8.1	Participación de las diferentes categorías de bancos en los principales segmentos del mercado (% del total del sector)	181

PREFACIO

En algunos países, las cajas de ahorros constituyen los elementos más importantes del sector financiero. Durante décadas, sin embargo el crecimiento del consenso político y liberal en algunos países ha favorecido el modelo de valor del accionista en la banca (SHV, *Shareholder Value*) donde el objetivo casi exclusivo de los gestores bancarios es la maximización del valor del accionista, a menudo, en un corto horizonte temporal. En este ambiente, las instituciones que no son SHV, tales como las cajas de ahorros, han sido criticadas por ser una excepción a la regla, por ser relativamente ineficientes, por no estar sujetas a la disciplina de los mercados de capitales y al control corporativo, y por tener acuerdos de gobierno corporativo débiles. Sobre todo, se ha dicho que sus objetivos no son claros porque no hay un único enfoque.

Sin embargo, estas opiniones han sido cuestionadas recientemente como resultado de la crisis financiera global, particularmente en lo que se refiere a las estrategias SHV a corto plazo y al supuesto de que, en mercados eficientes basados en modelos SHV, los mercados se auto-disciplinan. Este extenso y exhaustivo estudio de CEPS, es por tanto, particularmente oportuno porque muchas de las críticas dirigidas a modelos alternativos adoptados por las cajas de ahorros han resultado infundadas.

Como demuestra este estudio de CEPS, existe diversidad en la estructura de propiedad y en el modelo de negocio de las cajas de ahorros entre países. Sin embargo, tres elementos son comunes: 1) no se orientan exclusivamente a los beneficios sino que, como sugiere el estudio, adoptan un modelo de negocio con “doble función-objetivo” o lo que se conoce como ética del Valor del Interesado (STV); 2) tienen una “misión social”, que proviene en parte de sus orígenes históricos y 3) comparadas con los bancos SHV, las participaciones no se pueden vender en el mercado secundario.

Al analizar los modelos de negocio alternativos dentro del sector financiero, hay tres cuestiones específicas dignas de consideración: los méritos

relativos de los distintos modelos, sus consecuencias para la estabilidad sistémica y los beneficios que se derivan de tener un sistema mixto. Un tema general en el estudio, que tiene que ver especialmente con las características de estabilidad, se refiere a las ventajas de crear un sistema mixto que incorpore tanto modelos SHV como STV. El enfoque de este estudio de CEPS se centra en las cajas de ahorros en particular.

En todo caso, la opción de las cajas de ahorros mantiene un modelo de gobierno viable dentro del sistema financiero: no debe ser considerada como una aberración de la norma SHV. Sobre la base del análisis teórico y la experiencia reciente no hay presunción de que el modelo típico de gobierno corporativo anglosajón sea el más adecuado para todos los tipos de instituciones financieras. Todos los modelos de gobierno presentan ventajas y desventajas. Independientemente de las debilidades y fortalezas de los modelos concretos de gobierno, hay una ventaja sistémica en tener un sistema mixto de modelos y una masa crítica fuerte de cajas de ahorros y de otras instituciones STV, tales como mutuas y banca cooperativa.

La actualidad y la larga historia de las cajas de ahorros y de las cooperativas de crédito en los sectores financieros de muchas economías, junto a su relativa escasez en los sectores no financieros, indica que el modelo STV puede ser particularmente adecuado para la provisión de servicios financieros, especialmente para aquellos en los que empresas y hogares desarrollan relaciones contractuales a largo plazo tales como hipotecas y depósitos. Ello puede deberse a la gran habilidad de las entidades financieras de tipo fundacional o mutualista, frente a las no financieras, para solventar cualquier problema intrínseco de agencia.

Dado que los accionistas de las instituciones SHV necesitan ser remunerados (a una tasa de rentabilidad requerida sobre recursos propios), la ausencia de accionistas externos en el modelo STV puede considerarse como una “ventaja de eficiencia” de los fondos de inversión de las entidades financieras de tipo fundacional o mutualista que, *ceteris paribus*, deberían ser capaces de operar con menores márgenes.

Dada la potencial “ventaja marginal” intrínseca de las instituciones de tipo fundacional y mutualista y las ventajas sistémicas de una estructura financiera mixta, existen beneficios económicos y sobre el bienestar que se derivan de un sector de cajas de ahorros viable y de éxito en el sistema financiero. El estudio demuestra que las cajas de ahorros fomentan la competencia en el sistema financiero, promueven su estabilidad, mitigan la exclusión social y contribuyen al desarrollo regional.

Existe un poderoso interés *sistémico* en mantener un sector fuerte STV y, por tanto, constituye un asunto legítimo de política pública. Hay varias cuestiones clave a este respecto:

- Una mayor masa crítica de cajas de ahorros (y de otras instituciones STV) probablemente incrementaría la competencia en el sistema financiero.
- Debido a que los bancos STV no son propiedad de instituciones de inversión, no están sujetos a las presiones a corto plazo del mercado de capitales, y a un enfoque miope sobre el precio de la acción.
- Hay un beneficio que se deriva de una estructura de propiedad mixta en el sistema financiero, y el valor sistémico derivado de los acuerdos de gobierno corporativo.
- La mayor parte de las cajas de ahorros son de base local, y tienen un enfoque particular y conocimientos sobre la comunidad local. Ello reduce las fuertes tendencias centrífugas del sistema financiero, y la evidencia arrojada por este estudio es que las cajas de ahorros tienen un impacto positivo en el desarrollo regional.
- Existe una ventaja sistémica en tener una variedad de instituciones con diferentes estructuras de cartera dada por su potencial para reducir el riesgo sistémico total, en virtud de instituciones no tan homogéneas. Más aún, las cajas de ahorros tienden a adoptar un perfil de riesgo bajo. Un enfoque pluralista de la propiedad puede conducir a una mayor estabilidad financiera. Debido al contraste de sus estructuras de capital, los bancos SHV y STV equilibran sus carteras de riesgo y préstamo de forma diferente. Por tanto, el riesgo se ve reducido. Cuanto más diversificado sea el sistema financiero en términos de tamaño, propiedad y estructura de negocio, más capaz será de capear el temporal provocado por el ciclo económico, y de evitar el efecto de sus bandazos en particular. El modelo tradicional de negocio de las cajas de ahorros (particularmente el dominio de la financiación minorista) es menos proclive a los problemas de inestabilidad sistémica surgidos recientemente.
- La evidencia también sugiere que las cajas de ahorros tienden a reducir la exclusión social y permiten un acceso más amplio a los servicios financieros.
- En un entorno de mercado incierto, la diversidad presenta ventajas en el sentido de que no puede predecirse qué forma de estructura

corporativa es la más apropiada en todos los casos. El caso de la diversidad incluye, como sugiere el estudio, reducir el “riesgo institucional”, definido como la dependencia de una única visión de la banca que pueda desembocar en serias debilidades bajo condiciones inesperadas como la crisis actual”.

El hecho de tener un sistema financiero poblado por una diversidad de formas organizativas es tan significativo como las ventajas e inconvenientes de cada forma de organización en particular. Mantener un sector de cajas de ahorros significativo en el sistema financiero es más importante que cualquiera de los méritos intrínsecos del modelo con “doble función-objetivo”. Es de aquí de donde surge una cuestión de política económica relevante.

Sin menospreciar los problemas a los que se han enfrentado algunas cajas de ahorros en una de las peores crisis financieras jamás conocidas, la experiencia de la crisis bancaria apoya el argumento de que un sistema financiero basado en una estructura de gobierno mixta, que incluye un sector de cajas de ahorros considerable, es intrínsecamente más estable y menos proclive a la crisis que uno integrado exclusivamente por instituciones de valor para el accionista (SHV). Existen, por tanto, beneficios económicos y ganancias de bienestar que se derivan de la continuidad de un sector de cajas de ahorros viable y próspero.

No se espera que las cajas de ahorros permanezcan inmunes al daño colateral causado por la magnitud de la crisis bancaria. Sin embargo, como expone este estudio del CEPS, las cajas de ahorros han sido en general menos castigadas por la crisis que los bancos. Ello sugiere que un sistema financiero caracterizado por un conjunto de estructuras corporativas mixto será intrínsecamente más estable que uno integrado únicamente por instituciones SHV: es análogo al caso de la biodiversidad.

David T. Llewellyn

Loughborough University
CASS Business School (London)
Swiss Finance Institute (Zurich)

Vienna University of Economics and Business Administration

RESUMEN EJECUTIVO

El valor de la biodiversidad es mayor que el de la suma de sus partes.

Bryan G. Norton

Este estudio trata de contribuir a describir e identificar el papel de la diversidad institucional del sector bancario en algunos países europeos. El análisis destaca el desempeño y el papel de las cajas de ahorros como instituciones con “doble función-objetivo” y su contribución al desarrollo económico, la competencia, la estabilidad financiera, el crecimiento económico y la inclusión financiera y social en países donde su presencia es destacada y (por defecto) en otros donde han desaparecido progresivamente.

El capítulo 2 ofrece argumentos teóricos tradicionales y nuevos en favor de las cajas de ahorros. Estos incluyen la mejora del acceso a los servicios financieros, la compensación de externalidades negativas, la promoción del desarrollo regional, la reducción del riesgo intertemporal y la capitalización bajo el valor de la diversidad. Este capítulo presenta también el debate político de las cajas de ahorros a escala internacional, europea y nacional a lo largo de las dos últimas décadas.

El capítulo 3 demuestra que no hay diferencias radicales entre las cajas de ahorros y sus homólogos bancos comerciales en términos de rentabilidad, eficiencia y estabilidad de los ingresos. Sin embargo, parece que las cajas contribuyen positiva y diferencialmente a la competencia, la estabilidad y el desarrollo regional. Tomados en conjunto, estos hallazgos implican que además de coexistir con otros bancos en igualdad de condiciones, las cajas de ahorros se han adaptado a los cambios acaecidos en el mercado.

Al revisar los sistemas nacionales de cajas de ahorros en España, Alemania y Austria en los capítulos 4, 5 y 6, se confirman y completan las principales conclusiones del capítulo 3, a la par que se determinan las características competitivas y sociales de las cajas de ahorros.

En **España**, las cajas de ahorros son instituciones privadas con objeto social. Las consecuencias de la tendencia liberalizadora en los 80, la expansión de las sucursales y el afianzamiento del modelo relacional bancario llevaron a las cajas de ahorros a conseguir cuotas de mercado sustanciales. Además, lideran las principales iniciativas para combatir la exclusión financiera principalmente a través de su inversión en “Obra Social”, su establecimiento en áreas necesitadas y menos pobladas, el desarrollo de productos específicos para empresas familiares y PYME, plataformas de envío de remesas y servicios microfinancieros.

En **Alemania** las cajas de ahorros se constituyen como instituciones locales independientes, gobernadas en la mayoría de los casos, por un régimen de ley pública conforme a las leyes de las cajas de ahorros de cada estado federal en concreto. Forman parte de una red de instituciones asociadas que conjuntamente se llaman “S-Finanzgruppe”. Durante mucho tiempo han sido líderes del mercado bancario minorista y, más aún, de la mayoría de los mercados locales en los que se han centrado la mayor parte de sus operaciones. Incluso, su desempeño ha sido más estable a lo largo del tiempo que el de sus competidores privados. Al ser instituciones financieras estables, desempeñan un papel estabilizador dentro del sistema financiero. Dada su tradición y su modelo de negocio, juegan un importante papel en la prevención de la exclusión social y financiera.

En **Austria**, las cajas de ahorros también se han transformado en modernas instituciones financieras que proporcionan servicios a amplios segmentos de la población, y son importantes actores en el mercado nacional de servicios financieros minoristas. Hay una característica específica digna de mención en el sistema de cajas de ahorros de ese país: se construye en torno a una institución central, el Erste Group Bank AG, un importante actor del sistema financiero austríaco y, al mismo tiempo, el centro de uno de los mayores grupos bancarios de Europa central y sur-oriental. Su éxito lleva a preguntarse la cuestión de por qué esta particularidad se ha desarrollado sólo en Austria y no en otras partes de Europa, y si se puede considerar un modelo a seguir. Parece que la respuesta a esta pregunta es que no es un modelo general de buenas prácticas. Un alto grado de concentración de activos, de las actividades y del poder parece reflejar la respuesta nacional a sus muy específicos problemas y oportunidades locales.

El análisis de **Italia** y de **Bélgica** en los capítulos 7 y 8 examina el impacto de la progresiva desaparición de las cajas de ahorros en países donde el estamento político estaba más en favor de la privatización o la abolición de

esta forma bancaria. La valoración en su conjunto no es sencilla y continúa por valorarse si la desaparición de las cajas de ahorros en estos países ha contribuido a una menor competencia, a un menor acceso y a una mayor exclusión financiera.

Finalmente el estudio perfila algunas conclusiones y reflexiones generales sobre políticas, necesariamente especulativas, sobre cómo las cajas de ahorros pueden sobrevivir a la crisis y reforzar su posición en cada uno de sus respectivos sistemas financieros. La conclusión más importante es que la crisis actual ha hecho incluso más evidente que antes, la importancia de promover un concepto de mercado pluralista en Europa y, para ello, de proteger y apoyar todas las clases de estructuras de propiedad sin abandonar el principio de “mismo negocio, mismo riesgo y mismas reglas”. La investigación sobre el papel de las cajas de ahorros en este estudio demuestra el valor de su presencia en lo referente a bienestar financiero, económico y social de los países en los que operan.

1. INTRODUCCIÓN

El valor de la biodiversidad es mayor que el de la suma de sus partes.

Bryan G. Norton

1.1 Motivaciones

El sector financiero, que comprende instituciones y mercados financieros, especialmente bancos, es una parte importante de la infraestructura de cualquier economía. Argumentos teóricos y empíricos llevan a apoyar la opinión de que un elevado desarrollo del sistema financiero no sólo está relacionado con el crecimiento económico y el incremento del bienestar, sino que también los genera¹. Sin embargo, parece menos claro qué constituye exactamente un sector financiero fuerte y sano², y qué actúa exactamente como mecanismo de transmisión directa con la economía real³. ¿Puede decirse que, de algún modo, un sistema financiero basado en bancos es mejor que uno basado en el mercado de capitales, o viceversa? Y ¿Qué características del sector bancario promueven en mayor grado el crecimiento y el bienestar?

Las cajas de ahorros son una parte de muchos sistemas financieros, no menos en algunas de las economías más avanzadas. En muchas de ellas, las cajas de ahorros han jugado en el pasado un gran papel en la consecución del progreso económico y social. Por ejemplo en Japón, la Caja de Ahorros

¹ Esta opinión es ahora ampliamente compartida por gestores de política económica y economistas. Algunos argumentos teóricos y empíricos que apoyan este razonamiento se encuentran principalmente en King y Levine (1993), Levine (1999), Allen y Gale (2000), World Bank (2001), Berger *et al.* (2004), y Demirgüç-Kunt y Levine (2008).

² Utilizamos los términos “sistema financiero” y “sector financiero” indistintamente en este estudio.

³ Wachtel (2003).

Postal tuvo un importante papel apoyando el sorprendente crecimiento de ese país durante muchas décadas tras la II Guerra Mundial, mediante la movilización de los ahorros que se generaban en las áreas rurales y su canalización hacia las ciudades en las que se concentraba la actividad inversora. En España, Alemania y Austria, tres de los países analizados en este trabajo, las cajas de ahorros se encuentran todavía hoy –o incluso más ahora que en el pasado– entre los elementos más importantes del sector financiero.

Al mismo tiempo, en ciertos países, las cajas de ahorros ya no mantienen su categoría de institución financiera identificable. En pocos casos, como en Bélgica, simplemente han desaparecido. En otros, como en Italia, han cambiado sus características de tal forma que ya no pueden ser consideradas como cajas de ahorros. En otros, por ejemplo Reino Unido, han sido absorbidas por los bancos comerciales. Y por supuesto, también hay países donde nunca existieron o donde jugaron al menos un papel menor. Estas observaciones sugieren que, como elemento del sistema financiero, puede que las cajas de ahorros ya no sean útiles o que estén pasadas de moda. Incluso la existencia de instituciones financieras que pueden (todavía) caracterizarse como cajas de ahorros pueden tacharse de atraso en el sistema financiero y de dificultar el desarrollo de aquellos países que todavía tienen cajas de ahorros como tal.

Y lo que ha sucedido es que la crisis financiera actual ha golpeado a muchos sistemas financieros, especialmente a aquellos que parecen particularmente modernos, de ahí la importancia de puntualizar las cuestiones que sustentan este trabajo. ¿Es beneficioso para un país tener cajas de ahorros en términos económicos, sociales y políticos? ¿Deberían las autoridades políticas, dentro de sus límites legales, apoyar a las cajas de ahorros o simplemente tolerar su continuidad, o incluso contribuir a su transformación en bancos comerciales con una forma institucional o legal distinta? La situación actual sugiere otra pregunta: ¿Se pueden obtener lecciones de la crisis financiera que hagan que los académicos y los políticos vuelvan a los planteamientos tradicionales en banca y finanzas?⁴.

Examinar los méritos de las cajas de ahorros, y hacer recomendaciones de política económica no es una tarea sencilla por varias razones. Una de ellas es que ya no resulta tan claro definir lo que es una caja de ahorros.

⁴ Llamamientos para retornar a una banca más tradicional se encuentran en De Grauwe (2008), en el informe del Grupo de los Treinta (2009) dirigido por Paul Volcker y Jacob Frenkel, y en el informe de de Larosièrre (2009).

Antiguamente, las cajas de ahorros solían presentar algunas diferencias que tenían más que ver con la forma en la que surgieron en la mayor parte de los actuales países avanzados a lo largo del siglo XIX, y con el modo en el que han estado estructuradas hasta hace solamente dos décadas en la mayor parte de los países. Hoy en día, las cajas de ahorros difieren en gran medida de lo que estas instituciones fueron en el pasado, e incluso no está claro cómo podrían definirse. Hoy son un grupo bastante heterogéneo de instituciones financieras cuya característica común es la de no estar exclusivamente orientadas al beneficio.

Otra razón de la dificultad de asignar méritos a las cajas de ahorros es que los estándares de tal asignación no son directos. Ciertamente necesitan valorarse en términos de puro desempeño económico, dado que el desempeño económico determina su habilidad para sobrevivir como institución financiera a lo largo del tiempo. Sin embargo, el desempeño económico o financiero no puede ser el único estándar de valoración dado que el éxito económico o financiero no es un determinante en sí mismo en cualquier organización⁵. Esta consideración es del todo relevante para organizaciones que han sido creadas para otros propósitos, distintos al éxito en los sistemas financieros, como es el caso de las cajas de ahorros. Otros estándares relevantes incluyen los efectos económicos y sociales que sus operaciones tienen sobre los demás, especialmente sobre sus clientes. Por tanto, valorarlas por sus efectos puede ser útil. Sin embargo, tal valoración es muy difícil de llevar a cabo porque precisaría de la información necesaria en lo que respecta al desempeño económico y social de las regiones donde operan y al valor otorgado por otros beneficiarios de sus operaciones. Más aún, en términos metodológicos, se necesitaría comparar situaciones reales en las que hubiera cajas de ahorros con otras hipotéticas en las que no hubiera (o viceversa), *ceteris paribus*. La comparación de la situación en países en los que efectivamente existen y aquellos en los que sólo juegan un papel limitado (ej. Estados Unidos), o en los que han sido abolidas claramente (ej. Reino Unido), no es suficiente para derivar conclusiones válidas, incluso cuando tal comparación pueda ser instructiva.

Finalmente, hay otros estándares de valoración que se obtienen a partir de consideraciones políticas: ¿Son las cajas de ahorros compatibles con los

⁵ Los objetivos financieros de las organizaciones son meros medios para llevar a cabo los objetivos últimos de la gente, y estos no tienen naturaleza financiera (ver Simon, 1952). Fue precisamente la investigación resumida en este libro la que llevó a Herbert Simon a recibir el Premio Nobel de Economía en 1978.

principios que dicta la economía de mercado? ¿Minan quizás el funcionamiento de tal sistema, por ejemplo a través de la competencia desleal? o por el contrario ¿Se necesitan más, ya que la mayor parte de la economía y del sistema financiero se compone de organizaciones puramente orientadas al beneficio? Como se mostrará más adelante, los aspectos políticos son particularmente relevantes para el propósito de este estudio, a la vista de que considerar solamente el desempeño económico y financiero de las cajas de ahorros no responde a la pregunta de si son beneficiosas o no.

1.2 El reto de definir una caja de ahorros

No hace mucho, era fácil definir a las cajas de ahorros y distinguirlas de otros bancos. Además, las cajas de ahorros en diferentes países eran bastante similares. Sus características comunes se referían a su origen, su misión, sus actividades, su forma organizativa y su régimen legal y su estructura de propiedad.

Las primeras cajas de ahorros surgieron a comienzos del siglo XIX como instituciones públicas o de protección social con la misión de alentar el “espíritu del ahorro”, que expresa el deseo de que la población más pobre ahorrara dinero en los momentos de bonanza para que, por lo menos, tuviera algún ingreso cuando vinieran tiempos difíciles, y ofrecerles facilidades de depósito seguras. Más tarde su misión se extendió para proporcionar el acceso a los servicios financieros en términos razonables y a las hipotecas a individuos que no contaban con dicho acceso y a la hipoteca del hogar, a las pequeñas y medianas empresas (PYME), y a los proyectos públicos de inversión local.

Las cajas de ahorros fueron creadas por las autoridades públicas o por grupos de ciudadanos de las clases altas bien intencionados y motivados socialmente para servir a los demás. Como consecuencia de este origen y propósito se organizaron ya sea bajo el régimen legal público o como fundaciones o asociaciones sin fines de lucro. Sus operaciones se concentraban en gran medida o estaban restringidas a una región geográfica definida por el estatus legal de la entidad pública o privada que las había creado. En algunos países estaban a menudo estrechamente ligadas a los respectivos municipios y también más o menos dominadas por los políticos que representaban a los entes públicos o privados que las habían creado. Ya fuera por ley o por estatuto, las cajas de ahorros no estaban solamente orientadas al beneficio, es decir, no se esperaba que fueran entidades maximizadoras del beneficio incluso cuando se ha reconocido la necesidad de conseguirlo.

De algún modo, podría ser apropiado decir que la municipalidad o, en algún caso, la fundación, es el propietario de la caja de ahorros; pero en otro sentido sería también correcto decir que no tienen propietario ya que los derechos de propiedad de la municipalidad o de las fundaciones son diferentes de los de los socios privados o accionistas de un banco convencional organizado bajo la forma legal de asociación o sociedad. Estos son más débiles que la figura legal de propiedad en su sentido más extenso. Siendo entidades localmente poseídas, localmente asentadas e instituciones financieras localmente activas, las cajas de ahorros de muchos países pertenecen a asociaciones regionales y directa o indirectamente, a una asociación nacional. Según este argumento, cooperan de una forma o de otra con instituciones financieras regionales de segundo nivel que también son parte de esta red. De este modo, son, en la mayor parte de los casos, elementos de redes descentralizadas en redes de organizaciones, en el segundo o tercer nivel jerárquico que apoyan a unidades locales o descentralizadas y desempeñan ciertas funciones que no pueden llevar a cabo por sí mismas. Sin embargo, ya sea por ley o por estatuto y siguiendo lo acordado en el diseño y distribución de los derechos de propiedad, las cajas de ahorros individuales han sido y todavía continúan siendo organizaciones independientes en la mayor parte de los países.

Durante las pasadas décadas, muchos sectores de cajas de ahorros nacionales han sufrido una drástica transformación, un proceso que comenzó en 1970 y que ha continuado desde entonces. Este proceso ha agrandado las diferencias existentes entre los sistemas de cajas de ahorros de los países. Pero incluso hace 30 años o más, las cajas de ahorros en los distintos países ya eran diferentes. Se puede ver fácilmente cómo muchas cajas de ahorros difieren de un país a otro e incluso también dentro de un mismo país según la lista de miembros del *World Savings Banks Institute*.

Hoy, las cajas de ahorros conservan estas tres características principales:

- 1) Son instituciones de crédito que no sólo persiguen el beneficio⁶ sino que se comprometen a perseguir otros objetivos.
- 2) Ellas mismas, o los entes que las controlan, tienen una misión social, un compromiso regional y el mandato de contribuir al “bienestar común”.
- 3) Pueden ser elementos descentralizados de un sistema, una red o un nexo más grandes.

⁶ Son instituciones de crédito como las define la Directiva de Banca europea.

Estas tres características son útiles para describir a las cajas de ahorros como un tipo especial de institución financiera, incluso cuando no pueda usarse una definición estricta y distinguirlas de otros tipos de instituciones financieras.

El no tener una orientación estrictamente mercantil sino una misión social y el ser parte de una red descentralizada, de un nexo de instituciones relacionadas son características típicas de las cajas de ahorros que no se encuentran en todas ellas ni son específicas a las cajas de ahorros. Se puede decir lo mismo de las cooperativas o de las instituciones financieras propiedad de los socios. Además, hay un número de bancos de propiedad privada cuya orientación al beneficio está del mismo modo restringida y que también suscribe la misión social.

Lo que distingue a una caja de ahorros así como a las cooperativas de los bancos comerciales es su papel como instituciones en la línea con “doble función-objetivo” que combinan objetivos financieros y sociales, mientras que lo que distingue a las cajas de ahorros de los bancos cooperativos es que en muchos, pero no en todos los casos, hay una “propiedad pública” o “Trägerschaft” público. Este vocablo alemán no es fácil de traducir ya que se refiere al régimen legal público bajo el cual se organizan las cajas de ahorros en Alemania y en otros países. Las posibles traducciones de “Träger” son “patrocinador” o “responsable de sostener la entidad”, haciendo referencia a la entidad pública o privada, en el caso de una caja de ahorros a la municipalidad, a un grupo de municipios, condado o a una fundación o asociación que es responsable de la creación y de la vigilancia general de sus operaciones. Los derechos de la entidad sostenedora de una caja de ahorros tienden a ser menos extensivos que aquellos que confiere el derecho privado a un propietario.

En algunos países, los bancos comerciales son bancos públicos en el sentido de que el patrocinador o entidad responsable es una administración pública. Pero no todas las cajas de ahorros son públicas y no todos los bancos públicos son cajas de ahorros. Por ejemplo, las cajas de ahorros españolas son instituciones meramente privadas y sin embargo tienen un propósito social. El hecho de que una serie de cajas de ahorros sean en sentido específico públicas o de propiedad estatal, juega un importante papel en los debates políticos, especialmente entre aquellos que muestran sus reservas a la intervención pública en la economía. La actual crisis financiera ha moderado dichas reservas.

1.3 Objetivos, proposiciones principales y estructura

Este estudio pretende analizar dos cuestiones clave: ¿Cuáles son los beneficios de las cajas de ahorros para un país o para una región políticamente o económicamente integrada como es la UE? ¿Qué posición deberían adoptar los gestores de la política económica y las autoridades políticas con respecto a estas instituciones?

No pretendemos obtener una respuesta concluyente a estas cuestiones, particularmente en el contexto de la profunda crisis financiera en la que algunas concepciones ampliamente aceptadas acerca de la superioridad de ciertas formas de propiedad y de modelos de negocio de los bancos están siendo cuestionadas y revisadas. Sin embargo, nuestro propósito es contribuir al debate presentando y discutiendo una serie de razonamientos relevantes y sostenidos por la investigación económica.

Desde una posición más modesta se hace una revisión del debate político para dar argumentos que son abiertamente, y también ocasionalmente e implícitamente usados para apoyar la cuestión de los méritos de los bancos que cuentan con características específicas de las cajas de ahorros.

Para allanar el terreno, el capítulo 2, echa un vistazo al debate de la política económica en la escena internacional, en la UE, y en cada país.

El desempeño económico de las cajas de ahorros y su contribución a la competencia, al crecimiento y a la estabilidad se analizan y se discuten en el capítulo 3. Las cuestiones que se tratan son:

- 1) ¿Qué rentabilidad y eficiencia tienen las cajas de ahorros como “productores” de servicios financieros en comparación con otros bancos, especialmente aquellos que tienen la forma de sociedad por acciones?
- 2) ¿Son diferentes la estructura de costes, la rentabilidad y la estabilidad de los ingresos de las cajas de ahorros de las de los demás bancos?; y si es así, ¿es cierto que posiblemente debido a su específico diseño y misión, su régimen legal o su estructura de propiedad tengan mayores costes y menor rentabilidad que los bancos convencionales?; y ¿en qué se diferencia su actividad según los países considerados?
- 3) ¿Cómo contribuyen a la competencia en el mercado, al desarrollo regional, al crecimiento económico y a la estabilidad financiera?

La respuesta a estas cuestiones es bastante relevante para el debate político porque a menudo se piensa que las cajas de ahorros puede que no sean tan rentables o eficientes como sus homólogos privados, estrictamente orien-

tados al beneficio, y que esta falta de desempeño y eficiencia puede que sea mayor que los efectos beneficiosos que pueden generar las cajas de ahorros.

Sin embargo, nuestra evidencia empírica sugiere que este supuesto acerca del desempeño financiero de las cajas de ahorros no es correcto. En los países analizados en este estudio, su desempeño financiero no es inferior, y posiblemente sea superior al de los otros tipos de bancos. Ello implica que no sería correcto considerar a las cajas de ahorros únicamente como un medio políticamente motivado por proporcionar servicios financieros subsidiados a la población que hace uso de estos servicios.

Sin embargo, el desempeño financiero no es el único parámetro para evaluar a las cajas de ahorros. Incluso si su desempeño fuera –hasta cierto punto– peor que el del resto de los bancos, podría haber otras razones por las cuales hubiera un beneficio de tener cajas de ahorros en un país o en una región. Por tanto, los méritos de las cajas de ahorros precisan de un mayor análisis y éste debería basarse en primer lugar en los efectos que tienen las cajas de ahorros sobre sus clientes y sobre las economías nacionales y regionales en las que están insertas.

Aunque es muy difícil llevar a cabo una valoración final sin aspectos controvertidos de las cajas de ahorros, considerando los efectos que pueden tener su existencia y actividades, es importante discutir la evidencia relevante existente. ¿Cuáles son estos efectos?, ¿Qué importancia tienen?, ¿Cómo pueden ser evaluados desde un principio? y ¿En qué medida dependen de las variadas formas de implantación institucional que las cajas de ahorros han adoptado en el transcurso de las décadas recientes en los diferentes países? Los capítulos 4 a 8 proporcionan algunas respuestas a estas cuestiones, incluso cuando estas respuestas no sean tan “duras” como aquellas que conciernen al desempeño económico y financiero, a la competencia, al crecimiento regional y a la estabilidad financiera. Sin embargo, no son menos relevantes para el objeto de este estudio.

Creemos que, aunque puedan ser incompletos, los argumentos teóricos y empíricos que resumimos y analizamos en este estudio tienden a apoyar la opinión de que, en términos generales, es beneficioso desde el punto de vista social y económico contar con las cajas de ahorros. Para aquellos que acepten esta conclusión, se recomienda que los gestores de la política económica no ejecuten o apoyen acciones que puedan poner en peligro a una parte considerable de los sistemas financieros en diferentes países de Europa y del emergente sistema financiero europeo integrado.

Estaría fuera del alcance de este trabajo analizar todos los países de la UE cuando solo algunos de ellos tienen todavía un sistema de cajas de ahorros en funcionamiento. Por tanto, nuestro análisis se centra en los tres países en los que las cajas de ahorros desempeñan un papel importante y en los que el sistema de cajas de ahorros nacional se ha desarrollado en variadas formas: Austria, Alemania y España. Para poder comparar, se analizarán también dos países, que son Bélgica e Italia, que ya no cuentan con cajas de ahorros.

El capítulo final está dedicado a las principales conclusiones y sugiere nuevas perspectivas para seguir avanzando en el análisis.

2. EL DEBATE POLÍTICO DE LAS CAJAS DE AHORROS

2.1 Las cuestiones cruciales del debate político

El estatus y el papel de las cajas de ahorros han sido debatidos a distintos niveles durante muchos años. Dos hechos constituyen la base y el punto de partida de dicho debate: 1) las cajas de ahorros son diferentes en varias formas de lo que se puede considerar como prototipo de banco, y 2) en muchos países las cajas de ahorros son importantes competidores en el mercado de servicios financieros.

Las cajas de ahorros y otros tipos de bancos difieren de los bancos “convencionales” en varios aspectos:

- 1) No están estrictamente orientados a los beneficios.
- 2) En varios países son propiedad de una organización que de algún modo pertenece al Estado o al gobierno y/o es propiedad de un miembro o de una fundación.
- 3) Se crean para servir a sus clientes y a las comunidades en las que actúan.
- 4) Disfrutan, según las críticas, de ciertos privilegios⁷.

La primera cuestión a la que nos referimos es la de si es deseable, desde un punto de vista político, tener cajas de ahorros, o más generalmente, bancos que no estén estrictamente orientados a la consecución del beneficio. Aunque esta cuestión no tiene una naturaleza política explícita, sí que la

⁷ Ej.: Al ser propiedad de entidades públicas, hay menos expectativas de que su inversión genere rendimientos y se permite a veces que las cajas de ahorros puedan ser rescatadas.

consideramos bastante relevante desde el punto de vista político, ya que contiene la mayor parte de las contribuciones presentes y pasadas a este debate.

Después de discutir esta cuestión a nivel general y conceptual, retornamos al debate político explícito en la UE y a nivel internacional y también a nivel de cada país, centrándonos en aquellos donde el debate ha sido particularmente intenso.

2.2 Las razones principales de los bancos con “doble función-objetivo”

a) Mejora del acceso a servicios financieros

Remontándonos al tiempo en el que surgieron las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, es fácil explicar por qué se necesitaban estos tipos de bancos y por qué tuvieron la cualidad específica de ser instituciones no orientadas al beneficio. Ello puede ofrecer una posible primera respuesta a la pregunta de si estos tipos de entidades bancarias siguen necesitándose hoy en día.

Era un tiempo en el que la banca moderna no estaba tan extendida. Incluso en Europa y en Norte América, la banca estaba en gran medida confinada a las áreas urbanas. Los bancos se ocupaban solo de una pequeña parte de la población, principalmente de las empresas, de los propietarios de suelo con suficientes garantías y de pocos más de las clases altas que tenían importantes conexiones y vínculos sociales con bancos y banqueros de aquel entonces. Más aún, los servicios de depósito y de pago no se consideraban en aquel tiempo como genuinamente bancarios sino que simplemente eran servicios que complementaban al “negocio real”, que era el de proporcionar crédito al comercio y a la empresa.

Como consecuencia, una gran parte de la población no tenía acceso a servicios financieros: estaban “financieramente excluidos”. Aquellos que no tenían acceso a los bancos formales podían solamente recurrir a los prestamistas informales, quienes se dedicaban a la usura aplicando tipos de interés excesivos que la gente pobre era incapaz de afrontar.

Una situación similar ha prevalecido en casi todos los países en desarrollo hasta hace muy pocos años y continúa así en algunos de ellos hoy en día. Desde hace algunos años, hay instituciones financieras de desarrollo propiedad del gobierno y financiadas desde el exterior, que han tratado de

compensar esta carencia de acceso ofreciendo facilidades especiales de préstamo. Como es bien conocido, muchos de los intentos tempranos de solucionar este problema fallaron debido a que las instituciones financieras de desarrollo eran ineficientes e ineficaces. Empleaban estrategias que no les permitían, en primer lugar, ser instituciones financieramente sostenibles, ni alcanzar a los clientes que pretendían, y además no les permitían ofrecerles acceso permanente y seguro a los servicios financieros.

Pero este fallo no quiere decir que la idea subyacente de llenar el hueco vacío en la provisión de servicios financieros fuera considerada en un principio, ya que durante muchos años la política de la llamada “represión financiera” claramente impidió la existencia de bancos que prestasen a los pobres y a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas como línea rentable de negocio⁸. Más recientemente ha surgido un pequeño número de instituciones financieras especializadas a nivel micro que han triunfado en la provisión de servicios financieros a los clientes pobres y a otros prestatarios potenciales que antes estaban excluidos de manera permanente. Es interesante decir que la mayor parte de estas instituciones no tienen en modo alguno afán de lucro; como las cooperativas de crédito, las ONG, las organizaciones de autoayuda, en pocos casos bancos reformados y poseídos por el estado o bancos comerciales privados orientados al mercado que sin embargo tenían una clara misión social y que en la mayor parte de los casos también disfrutaban de alguna forma de apoyo público.

¿Por qué los bancos convencionales no atendían a las clases más desfavorecidas? Ciertamente había razones socio-psicológicas tales como prejuicios sociales, resistencia e ignorancia por parte de los banqueros establecidos. Pero lo más importante es que para los banqueros orientados al beneficio fuera poco atractivo por aquel entonces el hecho de atender a estos clientes

⁸ El término “represión financiera” se refiere a la política aplicada por los gobiernos en la mayor parte de los países –tanto desarrollados como en vías de desarrollo– en la década de 1980, que consistía en fijar un techo al crédito y a los tipos de interés de los depósitos, bancos cargados de muchos requerimientos en la tenencia de depósitos en el banco central y limitados estrictamente en el ámbito de sus operaciones. Los escollos de esta política fueron criticados en primer lugar por McKinnon (1973) y Shaw (1973) en dos libros que tuvieron gran influencia. Su crítica constituyó uno de los bloques de la política de liberalización financiera iniciada por muchos países en la década de 1980. Desafortunadamente la liberalización no consiguió los efectos esperados ya que no tuvo en cuenta la necesidad de complementar la liberalización con una regulación sensata.

difíciles, y aún hoy a veces continúa siéndolo. No poseen garantías suficientes, los riesgos son demasiado altos y los costes de transacción parecen excesivos dadas las tecnologías financieras disponibles al uso de los bancos y banqueros “convencionales”.

Sin embargo, los altos costes de préstamo y la gran probabilidad de devolución hicieron que los banqueros aplicasen altos tipos de interés como medida de prudencia y de higiene bancaria⁹. Pero los altos tipos de interés tenían efectos negativos sobre los bancos prestamistas ya que les conducían a la selección adversa¹⁰ y al riesgo moral¹¹ y por tanto les llevaba a aplicar tipos incluso mayores por impago o mora. En esta situación, elevar los tipos de interés al nivel que ellos consideraban necesario para prestar dinero a los pobres y a los desconocidos, incrementa los costes relacionados con el riesgo por lo que resulta más sencillo para los bancos racionar el crédito que prestarlo a tipos elevados¹².

El razonamiento del crédito es endógeno en los mercados, tales como el mercado de préstamos, en el cual la información es asimétrica y los prestamistas tienen razones para creer que están peor informados que los potenciales prestatarios. Se considera que éste es un comportamiento “racional” de los bancos¹³.

⁹ El no considerar este hecho originó las serias negligencias ocurridas en el negocio de los préstamos *subprime* que se considera como desencadenante de la crisis del sistema financiero internacional acaecida desde 2007.

¹⁰ Selección adversa significa que con altos tipos de interés sólo los prestatarios que llevan a cabo proyectos de mayor riesgo serían los que solicitarían los préstamos.

¹¹ Riesgo moral significa que los altos tipos de interés resultarían atractivos a los prestatarios para evitar la devolución o incrementar el nivel de riesgo de los proyectos de inversión financiados con un préstamo bancario.

¹² Esta tendencia va a estar incluso más pronunciada con las nuevas y sensibles normas de regulación de Basilea. A los prestatarios se les trata de manera diferente en lo que se refiere a requisitos de recursos propios dependiendo del nivel de sofisticación de su proceso de gestión de riesgos interno. Aquellos que pidan un préstamo sin tener aval y tengan un pobre historial de créditos o ninguno no van a ser considerados como prestatarios potenciales por los bancos.

¹³ La referencia estándar sobre racionamiento del crédito es la de Stiglitz y Weiss (1981). Como demuestran dichos autores, al incrementarse los tipos de interés se incrementará también el riesgo de los prestatarios por lo que no habrá tipo de interés de equilibrio que compense el mercado. Por tanto, los bancos racionarán el crédito independiente

Puede parecer demasiado radical y por lo tanto bastante poco realista el suponer que el historial de la gente de bajos ingresos y de los pobres sea nulo en los mercados de crédito, incluso cuando podría esperarse esto en mercados estrictamente orientados a los beneficios y con agentes prestamistas poco informados. Siempre ha habido agentes económicos dispuestos a prestar a estas personas, aunque a tipos altos. Se puede mencionar a dos grupos de agentes económicos aquí: los prestamistas de dinero y la gente inspirada por consideraciones políticas y filantrópicas.

Los prestamistas de dinero pueden triunfar con sus préstamos en situaciones en las que bancos no intentan ni siquiera llevarlos a cabo, y sobre todo porque tienen información abundante sobre sus potenciales prestatarios y porque pueden utilizar medidas de ejecución del préstamo que otros no aplican o que no querrían aplicar. Estas características de “mercado en el borde” –gran intensidad de la información y métodos cuestionables de ejecutar la devolución del préstamo– son las razones por las cuales la entrada en este mercado es difícil y en el que no hay mucha competencia. Ello lleva a una estructura de mercado que permite a los prestamistas abusar de su posición de mercado y de pedir a los prestatarios que paguen tipos de interés incluso mayores que aquellos que se aplican en un entorno difícil para el préstamo. Una mirada casual a la realidad –entonces tanto como ahora– prueba que esto es exactamente lo que ocurre: o hay exclusión o hay explotación, o posiblemente ambas.

La exclusión y la explotación son un verdadero problema para los clientes potenciales y desde una perspectiva económica y social es una situación muy indeseable. En este caso, siempre hay un motivo para que la gente, inspirada por consideraciones políticas y/o filantrópicas, u organizaciones con una similar orientación busque la forma de cambiar la situación de aquellos que están excluidos del acceso al crédito o se encuentran en las garras de los prestamistas explotadores.

Encontrar el modo de combatir la pobreza que tiene sus raíces en la falta de acceso al crédito se puede hacer creando instituciones que persigan objetivos distintos a los de obtener un beneficio. Pueden ser instituciones de caridad –elemento importante de la temprana historia de los préstamos so-

mente del tipo de los techos impuestos al tipo de interés por los gobiernos o por los bancos centrales. El argumento desarrollado por Stiglitz y reemplaza al antiguo caracterizado de que el racionamiento del crédito y el acceso limitado a la financiación era puramente la consecuencia de una política pública mal diseñada.

cialmente orientados— u ONG o instituciones de autoayuda, las precursoras de los bancos cooperativos, o instituciones creadas por empresarios benevolentes o, por último pero no por ello menos importante, bancos públicos que incluyen a las cajas de ahorros como un grupo especial. Esta es la razón histórica por la cual las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito y otras instituciones de las mencionadas fueron creadas: para servir a gente que de otro modo no tendría acceso a la financiación, pero sin la intención de “abusar” de sus clientes.

La característica común de estas instituciones es que persiguen un doble propósito; son —para usar un término que ha sido recientemente incorporado al debate— instituciones con una doble función objetivo¹⁴ (de aquí en adelante IDFO): un objetivo y el estándar de evaluación del impacto que tienen en las vidas de sus clientes; y otro es el de la rentabilidad. El objetivo último y a largo plazo, es el del impacto y la efectividad mientras que en el corto y medio plazo es más importante la perspectiva de la rentabilidad. El beneficio es necesario ya que sin beneficio las IDFO no serían capaces de sobrevivir como instituciones y de proseguir por tanto con sus funciones socialmente apreciables.

Esto lleva a una primera conclusión importante: las cajas de ahorros y otras IDFO son necesarias desde un punto de vista económico y social. Son instituciones financieras “inclusivas” que ofrecen servicios a la gente que de otro modo no tendría acceso a servicios financieros. Cualquiera se inclinaría a pensar que la exclusión financiera es sólo un fenómeno de los países en vías de desarrollo, ya que en lo que respecta a las economías desarrolladas ello pertenece al pasado. Desafortunadamente esto no es correcto¹⁵.

¹⁴ Como así parece, el término “instituciones de doble resultado” fue usado la primera vez en una publicación de CGAP por Christen *et al.* (2004).

¹⁵ El Banco Mundial acaba de publicar un resumen conciso del estado de conocimiento en lo que se refiere a la exclusión social (ver World Bank, 2008). Los autores demuestran que la exclusión financiera es todavía un fenómeno omnipresente en muchos países, especialmente en los países en vías de desarrollo, pero también en economías de transición e incluso en países avanzados. Para más información sobre exclusión en países desarrollados, véase Carbó Valverde *et al.* (2005) y la colección de ensayos editados por FUNCAS (2005). Ayadi y Rodkiewicz (2008) analizan la respuesta del mercado frente a la exclusión social en la UE15. En países donde prevalece la diversidad de situaciones de propiedad, tales como en Austria, Francia, Alemania y España, instituciones tales como cajas de ahorros, las cooperativas y las oficinas de correos se necesitan

Es importante comprender la dualidad de objetivos de las IDFO. Las ponderaciones relativas de los dos objetivos necesariamente cambian con el transcurrir del tiempo y también cambian cuando lo hacen las condiciones. A mayores retos competitivos mayor valor se otorgará al objetivo financiero que asegure la supervivencia institucional como precondition para la provisión de servicios socialmente relevantes sin que, sin embargo, se pierda de vista a los objetivos sociales. Esta consideración también se aplica, o incluso más específicamente a las cajas de ahorros y a las cooperativas de crédito. Desde sus tradicionales raíces como banca al por menor para abastecer a los grupos sociales más desfavorecidos y proporcionar un limitado número de servicios financieros relativamente simples, muchas de ellas han evolucionado hasta convertirse en bancos universales que ofrecen un servicio completo siendo cada vez más difíciles distinguirlas de sus competidores, los bancos comerciales. Esta apariencia puede indicar que efectivamente no se les puede distinguir de los bancos “convencionales” y que si de hecho este fuera el caso, ello estaría indicando solamente que habrían perdido sus antiguos roles sociales.

Pero la apariencia de ser justamente como cualquier otro banco puede ser engañosa. La supervivencia económica requiere que las IDFO sean socios económicamente fuertes y estables a ojos de sus clientes, muchos de los cuales ahora tienen un gran conjunto de necesidades financieras muy diferentes a las de hace 150 años o solamente 50 años. Más aún, la supervivencia económica como instituciones requiere que las IDFO mantengan su competitividad frente a los cambios del mercado financiero, cosa que sólo pueden hacer si adoptan las estrategias y los métodos de la banca moderna profesional. Por tanto, la cuestión clave no es la de si las IDFO parecen bancos modernos o la de si han incorporado nuevos servicios a sus clientes y nuevos grupos de clientes, sino si han dejado de prestar servicios financieros a aquellos que de otro modo encontrarían dificultades para acceder al crédito o lo tendrían imposible. La racionalidad ética y política de tener este tipo de institución que se discute aquí no sería válida solamente en el

(según su misión) para asignar un porcentaje de sus beneficios a los proyectos de cohesión social o por regulaciones regionales para asegurar la provisión de servicios financieros básicos. Más aún, debido a sus pobladas redes, operan en áreas rurales y remotas y por tanto mitigan la natural exclusión geográfica. La competencia entre estas instituciones y los bancos comerciales crea grandes incentivos para incluir financieramente sobre un mayor grupo de clientes.

último caso, y los otros razonamientos deberían ser invocados. Sin embargo, como muestra el siguiente apartado hay también otros argumentos.

b) Compensación de externalidades negativas

Se supone que las IDFO no sólo generan beneficios privados a sus propietarios sino también a los demás. Se espera que creen lo que los economistas llaman externalidades positivas. La teoría económica común dice que los efectos externos y otros tipos de fallos de mercado pueden conducir a un equilibrio que no garantiza el óptimo de bienestar social en un mercado que esté integrado por empresas que buscan la maximización de su beneficio y por consumidores que buscan la maximización de su utilidad. Una de las aspiraciones de las organizaciones que no están estrictamente orientadas al beneficio es la mejora del bienestar social mediante la compensación de los fallos de mercado que se deban a externalidades o a otras razones. Otro de sus propósitos es el de “corregir” resultados del mercado que se perciben como injustos y que provocan desigualdad, transfiriendo renta y oportunidades económicas a aquellos que estén en desventaja en una economía pura de mercado¹⁶.

Este razonamiento funciona, en principio, con los bancos de propiedad estatal y con las cajas de ahorros privadas así como con otras IDFO que aspiren a mejorar la eficiencia económica y la justicia social y da un razonamiento ligeramente diferente de los bancos públicos y de otras IDFO que el del acceso mejorado. Su actividad –y por tanto su existencia– pueden ser socialmente valoradas si hacen que las transacciones sean posibles y económicamente atractivas para la economía en su conjunto, y no serían atractivas para una o para ambas partes si las transacciones solamente tuvieran en cuenta sus propios costes o beneficios¹⁷.

¹⁶ Estos argumentos favorecen la intervención del gobierno en los mercados tal y como se explica en cualquier libro de texto que hable del sector público. Por supuesto, se precisa decir a modo precautorio que no es fácil conseguir una mejor asignación de recursos (socialmente hablando) que la generada por un mercado libre de intervención, y ejecutar una redistribución que se perciba más equitativa. Los fallos de mercado son solo una condición necesaria pero no suficiente para que las intervenciones sean efectivas en el sentido pretendido.

¹⁷ Sin embargo, el racionamiento del crédito es también una forma de fallo de Mercado y prestar servicios financieros a gente que de otro modo estaría excluida del acceso al

c) Cuestiones relevantes abiertas

Estos dos argumentos –el de evitar la exclusión y el de capacitar socialmente las transacciones valorables– son aplicables en principio a las cajas de ahorros. Sin embargo, la forma normal en la que se organiza la actividad económica en una economía de mercado es la de empresas privadas en busca de beneficio. En algunos países las cajas de ahorros no son completamente privadas y en casi todas partes no están estrictamente o exclusivamente orientadas al beneficio. Por tanto, demostrar estrictamente que es económicamente deseable tener este tipo de bancos en cualquier país europeo o en Europa en su conjunto presupone responder a lo siguiente:

- 1) ¿Es la exclusión o la falta de acceso a los servicios financieros menor en aquellos países europeos donde existe un sistema de cajas de ahorros? ¿Se agravaría el problema si desaparecieran de pronto las IDFO o cambiaran su forma legal e institucional así como sus objetivos y se convirtieran en un banco cualquiera?
- 2) ¿Prestan las cajas de ahorros servicios financieros socialmente valorados y que no pueden ser proporcionados por el sector bancario movido exclusivamente por el lucro? O en otras palabras, ¿Existe un hueco en términos de productos o servicios financieros que puede ser ocupado por las cajas de ahorros y otras IDFO?
- 3) Incluso si se admite que las cajas de ahorros desempeñan funciones valoradas, ¿Son los beneficios que producen más importantes que los costes de su existencia? O en otras palabras, ¿Existe un beneficio neto positivo de tener cajas de ahorro?
- 4) Y finalmente, ¿Están las cajas de ahorros y en especial las de propiedad pública mejor adaptadas que otras IDFO para desempeñar las funciones socialmente valoradas que se espera de ellas?

En los últimos apartados de este capítulo y en los capítulos siguientes de este trabajo daremos detallados argumentos que, tomados en su conjunto, sugieren las siguientes respuestas:

- 1) La exclusión es todavía un problema en una serie de países y especialmente en aquellos en los que ha desaparecido el sistema de cajas de ahorros.

sector financiero puede constituir un caso por el cual las cajas de ahorros y otras IDFO estén compensando un fallo de mercado.

- 2) No hay razones para suponer que algunos servicios que prestan las IDFO no estarían disponibles en un sistema bancario compuesto solamente de bancos privados y orientados al beneficio.
- 3) Las cajas de ahorros tienen debilidades potenciales como organización; sin embargo, estas dependen de las características específicas de los sistemas bancarios nacionales y de las características del sistema financiero, económico y político del país al que se mira. En la mayor parte de los países las fortalezas superan a las debilidades.
- 4) No se puede decir en términos generales hasta qué punto las cajas de ahorros desempeñan ciertas funciones socialmente valoradas mejor que otras IDFO, ya que ello depende de cómo se organicen los distintos tipos de IDFO y como operen, y de las características de los respectivos sistemas financieros y políticos.

2.3 Nuevos argumentos adicionales

La investigación económica reciente sobre sistemas financieros ha establecido una serie de razonamientos en favor de las cajas de ahorros y de otros tipos de bancos que no están estrictamente orientados a la obtención de beneficios y que no tienen dueños con los derechos de propiedad no restringidos de los de un banco privado. A continuación se exponen tres de estos razonamientos¹⁸.

a) Promoción del desarrollo regional

La discusión convencional de la razón por la cual es bueno tener cajas de ahorros se refiere a un conjunto de funciones que desempeñan las cajas de ahorros. Estas funciones van desde la prestación de servicios financieros a una población más amplia en áreas remotas a la promoción de la competencia en regiones en las que casi ningún banco desearía llevar a cabo su actividad y por tanto podrían surgir monopolios locales¹⁹.

Como otros bancos cuyas operaciones se circunscriben en gran medida a un área estrictamente definida, las cajas de ahorros también juegan un papel especial en la promoción del desarrollo económico local al movilizar

¹⁸ Un breve esquema de las nuevas razones puede verse en Allen (2005).

¹⁹ Ver Fischer (2006) en relación a los efectos de promoción de la competencia de las cajas de ahorros en Alemania.

el ahorro y al mismo tiempo prestar los fondos que han obtenido en la misma región. Al hacerlo, contribuyen a prevenir el “drenaje de capital” que puede ocurrir si los ahorros se movilizan en una región en la cual la actividad económica está menos desarrollada y se transfieren o se prestan a otras regiones más económicamente activas. Ello puede ocasionar migraciones, cimentar el subdesarrollo relativo e incluso provocar una espiral descendente en las regiones menos desarrolladas²⁰. Más aún, una suficiente oferta de servicios bancarios hace que los ciudadanos perciban las ciudades y regiones como atractivas a la hora de instalarse allí o no trasladarse. Las relaciones a largo plazo entre los bancos y los negocios locales tienden a reforzar la actividad empresarial local e incluso a atraer nuevos negocio y a crear empleo local. Finalmente los bancos locales tales como las cajas de ahorros contribuyen al incremento y a la estabilidad de la recaudación impositiva, lo que también alienta la economía local, ya que serán menos capaces y por tanto será menos probable que los bancos que operan internacionalmente puedan pensar en trasladar sus beneficios a países con regímenes fiscales más favorables para reducir su carga fiscal²¹.

b) Amortiguación del riesgo intertemporal

En cualquier economía avanzada, hay cierto grado de competencia entre los bancos como intermediarios financieros y los mercados de capitales. Ambos tienen sus roles específicos, debilidades y fortalezas y ambos tienen importantes funciones con respecto a la gestión de riesgos, en la que cada tipo de institución se especializa en la gestión de una forma determinada de riesgo. Los mercados de capitales son especialmente eficaces a la hora de gestionar el riesgo que surge a lo largo de un período de tiempo, digamos un año, ya que gozan de una ventaja competitiva sobre los bancos al dar oportunidades a los inversores que reducen los riesgos diversificando sus carteras. Más aún, son especialmente eficaces al compartir los riesgos y al

²⁰ Un modelo formal muestra que este efecto de “drenaje de capital” puede suceder y que las cajas de ahorros pueden frenarlo, y se encuentra en el trabajo teórico de Hakenes y Schnable (2006). El sustrato empírico de la proposición avanzada en el artículo de Hakenes y Schnable se halla en Hakenes *et al.* (2009).

²¹ En un estudio empírico con un conjunto muy amplio de datos, Demirgüç-Kunt y Huizinga (2001) han confirmado que los mayores bancos tienen más probabilidad que los pequeños y locales de aplicar esquemas de transferencia de rentas por motivos fiscales.

asignar eficientemente esos riesgos que no son eliminados por la diversificación. El tipo de riesgos que mejor manejan los mercados de capitales en un período de tiempo considerado es el “intratemporal”.

Sin embargo, la diversificación y el hecho de compartir los riesgos son métodos que no pueden aplicarse a todo tipo de riesgos. Hay otra forma de riesgo, que es el riesgo asociado a la variación no predecible de la renta a lo largo del tiempo en una economía en su conjunto. Este es el llamado riesgo “intertemporal” y no puede ser eliminado por medio de la diversificación. Técnicamente hablando, es el riesgo sistemático y macroeconómico de que a las vacas gordas les sigan las vacas flacas. Evidentemente, el riesgo intertemporal es importante, y reducirlo es una función socialmente deseable ya que los agentes económicos quieren protegerse de este riesgo.

Los mercados de capitales son en cierto sentido miopes y por tanto incapaces de hacer frente al riesgo intertemporal. Por contra, los bancos sí que son en principio capaces de hacerlo creando reservas en tiempos de bonanza y reduciendo estas reservas en épocas de crisis, suponiendo que quieran hacerlo. Crear y deshacer reservas es una técnica específica de la gestión de riesgos que se asemeja muy de cerca al almacenamiento que se daba en las sociedades agrícolas primitivas y aisladas. Si había una buena cosecha un año, una gran parte de la misma se guardaba y si al año siguiente sucedía lo contrario las reservas almacenadas se sacaban para su consumo. El riesgo intertemporal quedaba de este modo “suavizado” y la utilidad se incrementaba. Se puede probar de manera intuitiva con un modelo económico relativamente simple que el agente reacio al riesgo valora mucho la opción del “almacenamiento”. Ello implica que tener bancos que creen reservas en los tiempos de bonanza y las desbloqueen en tiempos de crisis es socialmente valorado. Sin embargo, es importante comprender que ser capaces de mitigar el riesgo intertemporal no es lo mismo que tener el incentivo para hacerlo y querer hacerlo.

Se pueden deshacer las reservas de dos formas. Una es la venta aislada o directa de las reservas que fueron creadas. La otra es la venta del banco entero por un precio que incluya el valor de las reservas. Si la venta directa fuese imposible por ley, puede ser atractiva la segunda opción.

Surge un conflicto entre lo que es óptimo para la economía en su conjunto y lo que lo es para el banco individual y sus propietarios y gestores. A ojos de los propietarios de un banco individual es más rentable deshacer sus reservas y venderlas en los buenos tiempos que mantenerlas. Por tanto, los propietarios de bancos que se guían únicamente por las ganancias o los gestores que actúan

exclusivamente en interés financiero del los propietarios privados del banco elegirían la opción más rentables que es la de deshacer y vender las reservas. E incluso si los gestores no quisieran actuar de esta forma, la presión de los mercados de capitales les forzaría a hacerlo y a exponer a la economía a un mayor riesgo intertemporal que podría causar un daño social severo.

Sería socialmente deseable si los gestores bancarios y los propietarios no estuviesen deseosos de deshacer y vender las reservas que hubieran generado o que no les fuese posible actuar de este modo. Este es el caso de las cajas de ahorro, de los bancos públicos y de las cooperativas bancarias. No estando estrictamente orientadas al beneficio, y debido a su diseño institucional y legal no se puede vender por su valor total, por lo que sus gestores pueden crear reservas en los tiempos de bonanza y deshacerlas si fuese necesario. Ni la presión por los beneficios ni la del mercado de capitales les impide hacer algo que contribuye a la función socialmente deseable de la gestión intertemporal de riesgos.

Este argumento ha sido desarrollado por los economistas Franklin Allen y Douglas Gale en una serie de influyentes artículos académicos²². El tener y retener bancos que no estén estrictamente movidos por el beneficio y cuya propiedad no pueda ser vendida es un razonamiento poderoso y sofisticado desde el punto de vista teórico. Estos bancos incluyen a la banca pública, a los bancos propiedad de fundaciones que no pretenden la venta de los mismos –a diferentes formas de cajas de ahorros– así como a una cierta cantidad de bancos cooperativos. En un libro que resume su investigación relevante Allen y Gale (2000) dicen que los *shocks* macroeconómicos, manifestaciones del riesgo intertemporal, afectan mucho menos a países cuyos sectores financieros de no mercado y cuyos bancos no estrictamente guiados por el beneficio juegan un papel importante que en aquellos otros países cuyos sectores bancarios se componen exclusivamente de bancos privados cuyas acciones se cotizan y se venden en bolsa.

c) *Capitalización del valor de la diversidad*

Ahora tomamos otra perspectiva favorable a las cajas de ahorros que descansa sobre los recientes avances de la teoría económica y que también goza de credibilidad por los profanos de la economía. Es la perspectiva de la competencia.

²² Véase el artículo de investigación de Allen y Gale (1997) y la versión, menos formal, Allen y Gale (2000), capítulo 6.

Definir competencia es mucho más difícil que lo que dicen los libros de introducción a la economía, que se sustentan solamente en la teoría económica ya consolidada. Un punto de vista que se remonta al economista austríaco Joseph Schumpeter dice que la competencia es un proceso guiado en gran medida por el conocimiento existente y por aquel que se crea y es descubierto a través de la innovación. Para que la competencia funcione deben generarse nuevas ideas. Pero eso no es suficiente. Debe existir también la posibilidad de transformar estas ideas en una realidad económica: la invención debe transformarse en innovación.

Los sistemas financieros han desarrollado, inventado y usado a lo largo del tiempo nuevos instrumentos y nuevas formas institucionales que pueden haber resultado más o menos exitosas. En un principio es imposible predecir qué instrumentos o instituciones financieras triunfarán en el futuro. El proceso de competencia creativa y dinámica debe basarse en la apertura, que pide diversidad, la cual es la base por la cual se materializan nuevas ideas y también retornan algunas antiguas.

En el contexto de los sistemas bancarios la apertura y la diversidad implican la existencia de distintas formas institucionales y su fortaleza para tener la posibilidad de surgir con éxito de entre las diferentes maneras de organizar la actividad bancaria que compiten entre sí²³. Una de esas formas es la de las cajas de ahorros, o para ser más precisos, un número de formas con diferentes diseños institucionales que conforman en conjunto el universo de las cajas de ahorros. En el pasado, las cajas de ahorros han demostrado una sorprendente habilidad para competir con otras formas institucionales de banca, para adaptarse a las nuevas circunstancias, para crear y albergar nuevas ideas, productos y procesos y para sobrevivir en entornos dominados por una competencia feroz. Son tan válidas como otras formas institucionales de banca tales como los bancos comerciales privados, ya sean grandes o pequeños, la banca cooperativa y “otros bancos públicos” (en el sentido definido anteriormente). Todas estas formas institucionales deberían tener su oportunidad para desarrollarse y desarrollar sus respectivas fortalezas. Los argumentos económicos que sugieren que la única forma de organizar la actividad bancaria son los grandes bancos privados con muchos accionistas puede ser creíble pero no es conclu-

²³ Este razonamiento se confirma en Llewellyn (2009) en el caso de las sociedades inmobiliarias en el Reino Unido.

yente²⁴. Hasta ahora no conocemos mucho acerca de las bondades y de las potencialidades de las diferentes formas de empresa, especialmente en el sector bancario, como para asignar una clara prioridad a un modelo específico y obstaculizar con ello el desarrollo de otros.

Como afirman Carbó y Méndez (2004), la diversidad es muy importante en Europa, región política y económica que cosecha los beneficios de haber tenido una larga tradición de diversidad y que aspira a hacer el mejor uso de la misma. La diversidad tiene beneficios económicos para Europa en su conjunto y también dentro de cada país, y tiene su propio valor cultural que es necesario preservar ya que promueve la creatividad en muchos sentidos²⁵. Es un elemento característico de la tradición europea que haya muchas formas institucionales de llevar a cabo la actividad económica y que según su diseño y funciones se sitúan entre el poder centralizado del Estado y la pura empresa privada. Puede haber muchos beneficios de estas formas híbridas. Al igual que los bancos cooperativos, las cajas de ahorros son parte de esta tradición de diversidad y apertura y ello les favorece. Ni los requerimientos de los gobiernos centrales para incrementar su participación ni un modelo simplificador de la economía de mercado pueden usarse para minar esta tradición y forzar a las cajas de ahorros a adoptar una de las dos formas: banco del estado o empresa privada “normal”.

2.4 El debate político en curso

Durante muchos años, las cajas de ahorros han sido objeto, al menos de forma indirecta, de intensos debates políticos en distintas esferas. Resumiremos brevemente el debate a nivel internacional, europeo y nacional centrándonos en España y Alemania. Algunos elementos de la discusión a nivel nacional se presentan más elaborados en los últimos capítulos de este trabajo.

a) *El debate internacional*

En la arena internacional, no ha habido un debate sustancial durante mucho tiempo sobre si las cajas de ahorros son un tipo especial de banco.

²⁴ Ver Hansmann (1996), especialmente los capítulos 1 y 2.

²⁵ Ésta es una de las razones por las cuales la diversidad se protege explícitamente en el Tratado de la UE. La norma legal relevante en este contexto es el art. 295 del Tratado de la UE que dice que la política de integración de la UE no puede ir en contra de las normas legales y económicas que regulan la propiedad en los distintos estados miembros.

Sin embargo, en varios países las cajas de ahorros son, o han sido anteriormente, bancos públicos, y por tanto el amplio y animado debate sobre el desarrollo del sector público o sobre los bancos propiedad del Estado les ha tocado muy de cerca. Si nos detenemos a observar este debate con una perspectiva temporal amplia, se puede ver como aparecen al menos dos cambios fundamentales en las ideas que prevalecían sobre banca pública y en las políticas inspiradas por estas ideas.

Desde el final de la II Guerra Mundial y hasta bien entrada la década de 1980, muchos políticos y muchos académicos mostraron su convencimiento de que el sector financiero es un importante elemento de la infraestructura de cualquier país y de que una asignación eficiente del capital y un suministro asegurado de crédito a la actividad empresarial y a los hogares son de tal importancia que sería demasiado peligroso dejarlos expuestos a las variables y poco fiables fuerzas del mercado²⁶. Esta opinión se extendió tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados tanto en Occidente como en Oriente (Japón).

En los países desarrollados o industrializados, la propiedad estatal de los bancos y de otras formas de desenvolvimiento estatal incluyendo las regulaciones financieras restrictivas fueron más la norma que la excepción en los 30 o 40 años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. La desconfianza generalizada hacia los bancos comerciales, y hacia los mercados en general, y la falta de fondos a largo plazo hicieron que la propiedad de los bancos y su regulación con mano dura fueran una pura necesidad en consonancia con la política económica general de aquel tiempo. La implicación del Estado en la banca fue posible gracias a los años de reconstrucción. Los bancos públicos dominaron los sectores financieros de los países más avanzados durante aquel período. Al mismo tiempo que se moderaban los tipos de interés y se fijaban los tipos de cambio, esto es, hasta comienzos de la década de 1970 la actuación de los bancos públicos y sus efectos económicos parecían correctos y el fuerte papel del estado en la banca no se discutía.

Fue porque en muchos casos eran de propiedad o dominio público, aunque no fueran del gobierno central encargado de definir el conjunto de la política económica, por lo que las cajas de ahorros no estuvieron en el foco

²⁶ Entre los bien conocidos sustentadores de esta opinión, estuvieron, entre muchos otros, eminentes economistas como Gunnar Myrdal y James Tobin, y entre los políticos Jacques Delors, antes de que fuera Presidente de la Comunidad Europea en 1985, cuando todavía era Ministro de Economía de Francia.

de atención de la política económica durante aquel tiempo y sólo el *esprit du temps* económico y político consideraba su estatus y su papel.

La experiencia de la posguerra en Occidente proporcionó un modelo bancario y financiero a los países en vías de desarrollo. En las décadas de los 60 y los 70, e incluso durante la década de 1980, un considerable número de bancos estatales especializados se pusieron en marcha en países en vías de desarrollo desplegando una amplia asistencia técnica y financiera llevada a cabo por agencias donantes extranjeras e internacionales²⁷. La idea de fundar y financiar estos bancos de desarrollo era la de que harían frente a la falta de capital y de conocimiento bancario en estos países. A comienzos de los 70 la situación económica y las opiniones sobre la teoría económica y las instituciones económicas empezaron a cambiar radicalmente. La filosofía económica dominante se hizo mucho más “liberal pro-mercado” y “antigobierno” y “anti intervencionista” que lo que había sido 30 años antes²⁸. La nueva orientación, que se conoce como “consenso de Washington”²⁹ demandaba presupuestos equilibrados, bajas tasas de inflación, desregulación y especialmente privatización. El término “consenso de Washington”, que engloba este conjunto deseable de elementos, se debe a que además del Gobierno de los Estados Unidos, las dos grandes instituciones financieras localizadas en Washington, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que habían sido los principales promotores de la banca pública en los países en desarrollo, reorientaron sus estrategias y se convirtieron en fervientes defensores del nuevo enfoque.

Las instituciones económicas privadas y estrictamente orientadas al beneficio se consideraron a partir de entonces como lo normal, e incluso lo ideal en una economía de mercado. Por supuesto, esta nueva orientación también se aplicó a los sistemas financieros en general y a los bancos en particular. No sorprende que este “clima de cambio ideológico” fuera a tener

²⁷ Ver el apoyo del Banco Mundial a los bancos públicos en los países en desarrollo en Von Pischke (1993).

²⁸ Los líderes políticos de aquel tiempo, que apoyaban en gran medida este cambio en la política fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Entre los economistas y académicos el que tuvo más influencia fue Milton Friedman.

²⁹ El concepto y nombre del “consenso de Washington” fue introducido por primera vez en 1982 por John Williams, un economista del *Institute of International Economics* en Washington, D.C.

también un efecto sobre la opinión que se tenía de las cajas de ahorros, aunque este efecto fuera al principio solamente indirecto.

Aunque en los años anteriores la experiencia positiva de los países avanzados con los bancos públicos había proporcionado un modelo para la aplicación de políticas en los países en vías de desarrollo, la situación se invirtió entonces: la información que había sobre los bancos en los países en desarrollo y que había estado disponible durante cierto tiempo pero que había sido en gran medida ignorada por razones políticas, impulsó los cambios en la política económica en los países avanzados.

A comienzos de la década de 1970, se analizó la banca del Estado en los países en desarrollo, especialmente en Latinoamérica, mediante una serie de estudios rigurosos y se halló que eran ineficientes, corruptos y excesivamente politizados así como que eran una carga muy pesada para sus patrocinadores nacionales e internacionales³⁰. Los estudios identificaron varias razones del mal funcionamiento y reconocieron que era difícil seguir el rastro de ese pobre desempeño hasta llegar a una causa específica. Se podía deber a estructuras y a políticas de gestión inadecuadas, al ambiente hostil de la represión financiera, a la corrupción y al abuso político, o a la forma legal y de propiedad de estos bancos o a una combinación de todos estos factores. En el dominio público, sin embargo, la propiedad estatal empezó a verse como una de las principales debilidades de los bancos de desarrollo y esta lección se transmitió más tarde a los países industrializados, empezando a cuestionarse la banca pública de estos países desde el punto de vista político, incluso aún cuando su actividad era mucho menos inestable que la de los bancos públicos en los países en vías de desarrollo. A mitad de la década de 1980, la postura dominante había cambiado definitivamente. Un gran número de bancos públicos fueron privatizados o incluso cerrados.

Se reforzó la nueva política a través de los avances en la investigación que demostraban de manera convincente que el desarrollo del sector financiero es muy importante para el crecimiento en general y parecía implicar que el desarrollo del sistema financiero precisaba de una desregulación y de una liberalización.

³⁰ Un repaso de estas investigaciones, que fueron principalmente financiadas por la Agencia de Ayuda Americana US AID y por el Banco Mundial, se halla en dos colecciones de ensayos, ver Von Pischke *et al.* (1981) y Adams *et al.* (1984). Von Pischke (1993) resume algunos de estos trabajos y sus conclusiones.

Esta investigación fue en gran medida llevada a cabo por el servicio de estudios del Banco Mundial, y se resumió muy bien en una publicación del Banco Mundial que se llama *Finance and Growth* de 2001. Incluso aunque la evidencia en relación a este punto sea menos concluyente, este trabajo también parece sugerir que no restringir la competencia en el sector financiero conduce al desarrollo de dicho sector y por ende al crecimiento económico³¹. Se ha considerado que esta investigación implicaba la privatización de los bancos para promover su competencia.

Este era el estado del debate político internacional hasta hace muy poco, y el que ha sido en gran medida adoptado en los círculos académicos. Evidentemente no favorecía a las cajas de ahorros y a otros bancos que no ven el beneficio como su fin fundamental. Se les criticó y de algún modo son todavía criticadas como prácticas que no contribuyen a la competencia y más aún, porque en algunos países todavía son propiedad del Estado y por tanto no se ajustan a la norma general. Por ejemplo, en Alemania, algunos Profesores de Universidad de Economía han pedido con fuerza que los bancos públicos incluidas las cajas de ahorros sean eliminados o privatizados³², lo cual ha ocurrido en países como Bélgica, Gran Bretaña³³ e Italia. Hasta hace bien poco, el Fondo Monetario Internacional se ajustaba estrictamente a lo propuesto en el consenso de Washington³⁴, incluso cuando lo que se decía allí haya sido severamente desafiado por académicos de prestigio y haya perdido por tanto su atractivo quedando como ambiguamente correcto e incluso medio evidente³⁵.

³¹ A la vista de los acontecimientos acaecidos desde el verano de 2007 y debido a las enormes pérdidas de los bancos en muchos países, esta afirmación general parece haber perdido gran parte de su credibilidad anterior.

³² Ver por ejemplo Möschel (1993), Steiner (1994) y Sinn (1997).

³³ Para más detalles sobre el Reino Unido, ver Drake y Llewellyn (2001).

³⁴ No sorprende que el FMI haya pedido regularmente un cambio fundamental del sistema de cajas de ahorros alemán que ostenta todavía la titularidad pública; véase IMF (2003) en su ruego más intenso en este sentido.

³⁵ Ver numerosos trabajos recientes de Franklin Allen y coautores, incluyendo a aquellos citados anteriormente, y más recientemente a Allen y Gale (2007), varios libros y estudios académicos de Joseph Stiglitz, antiguo economista jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía en 2001, principalmente su libro tan citado (Stiglitz, 2002) sobre globalización y Stiglitz (2000), así como una serie de trabajos del economista francés Jean Tirole resumidos en Tirole (2006), Volumen VI. Estos tres autores se encuentran entre aquellos que han contribuido en gran medida a una nueva línea de investigación

Sin embargo, la ortodoxia liberal no solo se cuestionó desde los trabajos de los académicos. La estricta confianza que se mantenía en el consenso de Washington fue sacudida por la burbuja del mercado secundario al final del siglo pasado y sus postrimerías. El torbellino del sistema financiero americano comenzó en el verano de 2007 y ha desembocado en una grave crisis del sistema financiero internacional que ha llevado a replantear el estado del sistema financiero, incluyendo a los banqueros y a las asociaciones de banca como el Instituto Financiero Internacional y a considerar una regulación más estricta.

Esta nueva tendencia que cuestiona las posiciones ultraliberales que había surgido como el punto de vista casi unánime hace solo diez años coincide con otro desarrollo político e intelectual de hace tres o cuatro años que es bastante relevante para el papel de los bancos públicos en general y para las cajas de ahorros en particular.

Más recientemente ha surgido otra opinión distinta acerca del desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico que ha empezado a interesar a políticos a académicos y a observadores. Se argumenta que el desarrollo del sector financiero y el crecimiento son términos demasiado generales para guiar y dirigir una política. El crecimiento no es un fin en sí mismo sino que debería conducir al desarrollo, y el desarrollo está íntimamente relacionado con la idea de ofrecer oportunidades a muchas personas y contribuir con ello a la cohesión social. El Premio Nobel Amartya Sen es de esta opinión³⁶, la cual ha empezado a ganar cada vez más adeptos que sospechan que el desarrollo del sector financiero y el crecimiento en general no significan esencialmente que sean “inclusivos”. Por tanto, los sistemas financieros inclusivos serían aquellos que ofrecen el adecuado acceso a los servicios financieros a amplios sectores de la población.

Ha sido una vez más el Banco Mundial el que ha tomado la delantera en este Nuevo debate, y solamente por este hecho ya tiene su importancia. En noviembre de 2007, el Banco Mundial publicó un gran volumen no técnico pero muy instructivo titulado *Finance for All?*, que resume el trabajo de exclusión e inclusión de sectores financieros que su servicio de estudios ha desarrollado en los años previos. Este volumen demuestra que la exclu-

económica llamada la “nueva economía institucional” que se basa en el supuesto de que los mercados no siempre funcionan eficientemente y se centran en el papel de la información, de los incentivos y de las instituciones, proporcionando una visión más favorable al papel del Sector Público en los mercados financieros.

³⁶ Entre sus numerosas y relevantes publicaciones ver, por ej.: Sen (1999 y 2000).

sión no es sólo un problema de los países en desarrollo y en transición sino también de muchas economías desarrolladas. La moraleja de este libro es la de que se puede aspirar a hacer que los sistemas financieros sean más inclusivos en todo el mundo y a que se evalúe a los sectores financieros por el acceso que proporcionan a los servicios financieros a la mayoría de la población. Pero el Banco Mundial no tiene solamente interés en la inclusión y la exclusión. Recientemente ha surgido una horda de publicaciones que dan fe de que esta nueva visión ya se ha adoptado ampliamente³⁷.

La actual crisis financiera, junto a los cambios en materia de exclusión en inclusión constituye el foco de atención del debate internacional en una dirección que parece extremadamente útil. A pesar de las debilidades que puedan tener, las cajas de ahorros se encuentran entre las instituciones financieras más “inclusivas” en un gran número de países³⁸. Es interesante ver cómo en aquellos países que todavía conservan sistemas de cajas de ahorros se presenta menos el problema de la exclusión que en aquellos en los que no hay³⁹. Ello no sorprende dado que las cajas de ahorros fueron creadas en un primer momento con el propósito explícito de luchar contra la exclusión. Parece que de repente esta función positiva es por fin reconocida ahora y que los participantes en el debate empiezan a entender que las cajas de ahorros han sido capaces de jugar este papel y que continuarán haciéndolo debido a su estructura legal y de propiedad y a sus modelos de negocio particulares y por estar conectadas a través de redes nacionales, lo cual contribuye a su estabilidad. Son exactamente esos factores que antes aparecían como debilidades fundamentales desde el punto de vista de la política pública los que ahora son considerados como fortalezas específicas.

b) *El debate en la UE*

En la década pasada, la política de servicios financieros de la UE tenía como objetivo la creación e integración de un mercado de servicios finan-

³⁷ Véanse por ejemplo dos colecciones de ensayos de Barr *et al.* (2007) y de Anderloni *et al.* (2007) y el estudio de la Comisión Europea (2008) así como las fuentes citadas en dichos libros.

³⁸ Ver Peachey y Roe (2007).

³⁹ Los resultados detallados del Informe de la Comisión Europea (2008) sobre exclusión parecen sugerir la tendencia general mencionada en el texto, y a su vez que las cajas de ahorros tienden a evitar la exclusión. Sin embargo, hay algunos países tales como Bélgica, que no encajan en este patrón general.

cieros que se caracterizase por tener instituciones fuertes y eficaces, incluyendo bancos, empresas de seguros, mercados de capital, e intermediarios financieros no bancarios, así como un alto grado de competencia. El elemento básico de esta política era el FSAP⁴⁰ que cubrió el período entre 1999 y 2005. Se extendió a la actividad post-FASP⁴¹ desde entonces y fue complementada por las acciones de política de competencia⁴² en lo concerniente a los sectores financieros de los países miembros. Crear un mercado integrado es competencia de la DG Mercado Interno, y asegurar la libre competencia corresponde a la DG Competencia.

La visión que subyace a las políticas emprendidas por estas dos direcciones es la de proporcionar un mercado funcionando bien en todo su potencial a los consumidores en el sentido de disponer de una amplia gama de productos seguros y competitivos y para la industria en términos de un acceso más fácil a un mercado profundo y dotado de gran liquidez para obtener capital para sus inversiones.

⁴⁰ El plan iniciado por la DG Mercado Interno, contiene 45 medidas que han sido en gran medida implantadas hasta ahora. Las medidas fueron puestas en marcha para proporcionar un entorno legal y normativo que apoyase la integración de los mercados financieros entre los países miembros de la UE. Entre sus variados objetivos el plan pretendía facilitar el desarrollo de un Mercado Único de Servicios al por mayor y un mercado de servicios libre y seguro, asegurando al mismo tiempo la estabilidad de los mercados financieros y eliminando los obstáculos que impiden la integración.

⁴¹ En diciembre de 2005, la Comisión publicó un Libro Blanco sobre política de servicios financieros en la UE que extendía el plan al periodo 2005-10. En él se destaca la completa aplicación y ejecución de las medidas FSAP, particularmente en el mercado de servicios financieros al por menor y la abolición de barreras a la integración explícitas e implícitas.

⁴² Las acciones de la Dirección General de Competencia pretenden fundamentalmente asegurar un mercado europeo de servicios financieros justo y competitivo. Además de los instrumentos tradicionales antimonopolio de la política de competencia fijados por el Tratado de la CE en el artículo 81 (sobre cooperación en cárteles), en el 82 (sobre abuso de posición dominante) y en el de la ayuda pública del artículo 87, también está el instrumento de información sobre el sector que fue usado en 2005 en la banca al por menor. Este instrumento tiene su base legal en el artículo 17 (1) de la norma comunitaria No 1/2003, y otorga a la Comisión Europea el poder de decidir abrir una investigación sobre un sector particular de la economía o sobre tipos concretos de acuerdos entre varios sectores, allí donde la evidencia sugiera que la competencia puede verse afectada dentro del mercado común.

Sin simplificar demasiado, se puede decir que la orientación general que inspira esta política es la de una economía liberal de Mercado basada en la propiedad privada bien definida, la libertad sin trabas a los movimientos de capital, la competencia libre y universal entre todos los agentes del mercado financiero y un importante papel otorgado a los mercados de capitales; en otras palabras, el modelo anglosajón de economía y sistema financiero.

Como consecuencia de esta política de la UE sobre el sector financiero, se presionó a las instituciones financieras en Europa para mejorar sus condiciones de eficiencia, de gestión de riesgos y sobre todo, de creación de valor para el accionista. Al mismo tiempo, se consideró deseable, y todavía se considera, que las instituciones financieras se movieran entre fronteras dentro de Europa de todas las formas posibles. Conceptualmente –o si se prefiere aquí, ideológicamente– esta orientación de la política de la UE implicaba una fuerte preferencia por la libertad de la propiedad privada de las instituciones financieras en Europa y por una orientación estricta de estas instituciones a la obtención de la rentabilidad para el accionista.

Como era de esperar, esta orientación política no favoreció a las cajas de ahorros y a otras instituciones que por varias razones y en muchos aspectos no se adaptaban al modelo propuesto de cómo debían ser las instituciones financieras y cómo debían actuar. En concreto, los bancos propiedad del estado o públicos, y más específicamente las instituciones pertenecientes a algunos sistemas de cajas de ahorros nacionales se pusieron bajo sospecha de no apoyar completamente esta orientación política. Aunque parece ser perfectamente compatible con las aspiraciones financieras y estratégicas de las instituciones financieras orientadas al valor del accionista el expandir sus actividades en todos los países miembros y crear grandes actores paneuropeos⁴³, lo es menos para las cajas de ahorros ya que han permanecido

⁴³ Aunque esta orientación estratégica tenga sentido desde una perspectiva puramente financiera, la perspectiva de la política económica es, sin embargo, menos clara de lo que parece. La literatura empírica relevante hasta ahora no ha tenido éxito en alcanzar un acuerdo sobre si la consolidación bancaria en la UE ha conducido a decisivas ganancias económicas y sociales. Vander Vennet (1996) demuestra que las fusiones magnifican la rentabilidad del socio del mismo tamaño. Sin embargo, los resultados no son suficientes para desentrañar los avances socialmente beneficiosos de las ganancias generadas por el incremento del poder de mercado. En otro estudio posterior, Vander Vennet (2002) demuestra importantes avances en el beneficio que se pueden deber a un incremento del poder de mercado, sin significar mejoras en la eficiencia operativa.

comprometidas con sus objetivos originales tales como el desarrollo local y regional y la provisión de servicios financieros al conjunto de la población, que no tiene que ser necesariamente maximizadora del beneficio. Además, muchas de ellas, por su diseño y estructura legal e institucional, no se abren a inversiones de fuera de sus respectivas redes y por tanto no contribuyen a la esperada integración transfronteriza de los mercados e instituciones financieras.

Sin embargo, los tratados europeos dejan libertad a los países miembros para decidir cómo quieren construir sus sistemas financieros especialmente en lo que se refiere a las formas legales e institucionales de propiedad así como a las estructuras de propiedad. Esta apertura es una consecuencia lógica del derecho de propiedad previsto en los tratados de la UE que garantiza el respeto a las diferentes configuraciones protegiendo los derechos nacionales. Por tanto, la Comisión no estaría en posición ni de intentar seguir una política que hubiera amenazado directamente a las cajas de ahorros y a la banca cooperativa, incluso si hubiera deseado hacerlo. Por consiguiente, es irrelevante especular sobre si podría haber habido una cierta aprensión política en la UE frente a estos tipos de instituciones financieras. Si existió, pudo haber descansado en gran medida sobre las razones ya expuestas en el apartado anterior.

Por contra, la política de competencia de la UE ofrece algunas oportunidades, e incluso crea la necesidad de intervenir en los sistemas de cajas de ahorros de cada país si se percibe que su comportamiento o el de sus instituciones violan las reglas de competencia de la UE. Esta fue por ejemplo, la base legal de la postura mantenida por la Comisión en la controversia entre el Gobierno alemán y la Asociación Alemana de Cajas de Ahorros por un lado y la Comisión Europea (y la Asociación de la Banca Privada Alemana) por otro sobre las garantías estatales a los “Landesbanken” y a las cajas de ahorros que llevó al acuerdo de 2001 para abandonar paulatinamente estas

Altunbaş e Ibáñez (2004) muestran cómo las diferencias estratégicas entre socios consolidados pueden explicar parcialmente la aparente carencia de costes y beneficios. Ayadi (2007) muestra que la lógica que subyace a las fusiones y adquisiciones (refuerzo de la actividad frente a expansión de la actividad dentro o entre regiones) importa cuando se trata de evaluar el desempeño económico y financiero de las 71 fusiones y adquisiciones entre bancos en Europa entre 1996 y 2003 y se ve que las fusiones y adquisiciones transfronterizas no son la estrategia más utilizada desde un punto de vista económico y financiero.

garantías hasta 2005. Y también es la fuente de preocupaciones de la UE sobre ciertas medidas de apoyo estatal al banco regional alemán WestLB.

Un instrumento de la política de competencia de la UE son las llamadas “indagaciones sectoriales”. La DG Competencia tiene el derecho de iniciar una investigación sobre un sector específico si hay razones para sospechar que en este sector hay ciertos hechos o prácticas empresariales que restringen la competencia. El instrumento utilizado por la UE al investigar la banca al por menor se inició en 2005 y fue finalmente publicado en 2007. El mero hecho de que se iniciase esta investigación causó preocupación entre las cajas de ahorros y entre sus asociaciones y federaciones, ya que existían razones para creer que las cajas de ahorros no se ajustarían al estricto modelo que asumía la Comisión de cómo debería designarse a los bancos y operar. Más importante aún, la estructura de red que caracteriza varios sistemas de cajas de ahorros y la orientación regional que opera todavía dentro de algunas redes de DBLI podrían considerarse como anticompetitivas.

La investigación sobre la banca al por menor resultó en moderados recelos manifestados por la Comisión hacia las cajas de ahorros⁴⁴ que no supusieron un razonamiento de base para atacar ni a los sectores públicos o privados de las cajas de ahorros ni a todas las cajas de ahorros o a otras instituciones financieras con “doble función-objetivo”, como habían creído algunos observadores y que dependiendo de su posición esperaban o temían.

En resumen, las Direcciones Generales de la UE responsables del Mercado Interno y de la Competencia mantuvieron durante algún tiempo una postura

⁴⁴ Los resultados de la investigación de la banca al por menor muestran que algunas formas de cooperación (estrategias, precios y políticas de venta) pueden distorsionar seriamente la competencia y por tanto ser perjudiciales para los consumidores, mientras que hay otras beneficiosas y que promueven la competitividad, como la información del crédito y el desarrollo de estándares comunes en la operatividad de las redes de pago. Incrementan la eficiencia operativa de los bancos, mejoran la gestión de riesgos y costes de los bancos más pequeños y aseguran la agilidad de los sistemas de pago promoviendo la competencia en la banca al por menor. Algunas formas de cooperación que fueron señaladas como problemáticas ya han cambiado en varios países miembros. Por ejemplo en 2006, las cajas de ahorros alemanas hicieron una campaña de publicidad conjunta que incluía detalles de precios que venían a responder a las preocupaciones de la *German Federal Cartel Office*, y en 2007, después de la investigación de la Comisión española de Competencia, se multó a varias cajas de ahorros por acuerdos de posición de mercado.

bastante crítica de las cajas de ahorros especialmente de las de propiedad pública pero por varios motivos no hicieron o trataron de hacer nada “en este asunto”.

Sin embargo, hay otras consideraciones que impactaron en la consideración política de las cajas de ahorros y de otras IDFO y, por tanto en la política de la UE para estas instituciones. Señalaremos brevemente tres de esos factores.

- 1) En la UE, hay ahora una preocupación creciente sobre el fenómeno de la exclusión financiera. En 2007, la UE ha llevado a cabo un estudio sobre “prestación de servicios financieros y prevención de la exclusión social”. La abundancia de resultados confirma que la exclusión financiera es todavía una preocupación en varios países miembros y reafirma la necesidad de llevar a cabo acciones políticas en el futuro⁴⁵. Ya que las cajas de ahorros y los bancos cooperativos fueron creados con la misión de contrarrestar la exclusión financiera, y que han luchado tradicionalmente por este objetivo, el resultado de este estudio puede considerarse como un reforzamiento de la posición política de las cajas de ahorros y de otros bancos en Europa⁴⁶. Parece ahora mucho más claro que las cajas de ahorros al ser instituciones financieras “inclusivas”, no solamente desempeñan importantes funciones económicas sino también sociales y políticas. Para ilustrar el peso de este factor, puede ser útil destacar que la actividad de la UE que tiende a combatir la exclusión social y financiera se había iniciado en su origen únicamente por la Dirección General de Empleo, Igualdad de Oportunidades y Asuntos Sociales. Ahora con una cierta trayectoria, esta iniciativa ha sido retomada y seguida por la DG Mercado Interno⁴⁷.

⁴⁵ Ver European Commission (2008).

⁴⁶ Ver Ayadi y Rodkiewitz (2008) para obtener más detalles.

⁴⁷ Sobre este tema se publicó un documento consultivo sobre la prevención de la exclusión financiera en febrero de 2009 por los servicios de la DG Mercado Interno. Este documento tiene como objetivo la elaboración de una consulta pública sobre la necesidad de una contabilidad bancaria básica en los 27 Estados miembros. La respuesta política se corresponde con lo que se dice en la comunicación de la Comisión titulada “Un mercado único para el siglo XXI” (“A Single Market for 21st Century Europe” (COM (2007) 0724, adoptado por la Comisión el 20 de noviembre de 2007). Esta comunicación establece iniciativas políticas para la reposición del mercado único como proyecto socialmente relevante. Se acompaña de una comunicación sobre servicios de interés general, incluyendo los servicios sociales de interés general y un trabajo que presenta una nueva “visión social”.

- 2) Un segundo factor que ha surgido en época muy reciente y que hasta ahora no ha sido estudiado o documentado en detalle hace referencia al papel de las cajas de ahorros para asegurar la estabilidad financiera. Siendo instituciones descentralizadas y “sobre el terreno”, las cajas de ahorros juegan un importante papel como factor estabilizador en general sobre todo en la crisis financiera actual. Hay beneficios potenciales que se derivan de sus estructuras descentralizadas y de la seguridad de sus redes o de los mecanismos de apoyo mutuo que mejoran la liquidez de todo el sistema financiero. Incluso el hecho de que las cajas de ahorros estén menos integradas en el sistema bancario internacional que la mayor parte de los bancos y por tanto menos sujetas a los *shocks* derivados de la drástica caída del precio de las acciones –ya que muchas de ellas simplemente no tienen ni acciones ni precios de las acciones– parece de repente ser un factor coadyuvante de la estabilidad financiera y por tanto de la fortaleza de ciertas instituciones financieras que no se ajustan al modelo considerado como ideal en el pasado.
- 3) Prontos a finalizar este capítulo aparece en escena una de las dudas más importantes de la UE en los últimos años, especialmente en el contexto de la crisis actual que parece haber alcanzado su punto más álgido –o al menos así se espera–. Se refiere a la propiedad pública o semipública y a las estructuras de gobierno de las cajas de ahorros en algunos países. Esta característica constituyó, de hecho, una preocupación fundamental de la Comisión en el pasado, incluso cuando parecía que “no se podía hacer mucho”. Ahora, Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países han reforzado las intervenciones del Estado e incluso han nacionalizado bancos que antes eran únicamente privados, lo mismo que en la UE. Si la propiedad estatal es posible e incluso parece ser un método adecuado de estabilizar el sistema financiero, esta característica de los sistemas de cajas de ahorros será en el futuro menos problemática que en el pasado, y cualquier oposición radical a un mayor papel otorgado a los bancos públicos, semipúblicos o con influencia del Estado parece que va a tener un menor atractivo que el que tuvo en el pasado. En lo que se refiere al clima político de la UE, esta reciente experiencia parece ser duradera y tiende a reforzar la posición de las cajas de ahorros en sus negociaciones con la Comisión.

c) *El debate en países concretos*

El debate político en Alemania en lo que se refiere a las cajas de ahorros tiene una tradición que se remonta varias décadas atrás. El punto esencial

de este debate ha sido siempre el hecho de que, con pocas excepciones, las cajas de ahorros han sido casi siempre propiedad del Estado, aunque no fueran del Estado central o federal sino de municipalidades o distritos, como subdivisiones de cada Estado (Länder). La propiedad en el caso de las cajas de ahorros significó cosas distintas en diferentes momentos. A finales de la década de 1920, la mayor parte de las cajas de ahorros era simplemente parte de la administración local respectiva. Luego recibieron su independencia legal y administrativa como instituciones gobernadas por un régimen legal público definido por las leyes sobre cajas de ahorros de cada Estado. Incluso aunque estas leyes fueran un poco diferentes entre sí, compartían sin embargo muchos rasgos que en conjunto otorgaban un carácter legal e institucional común a las cajas de ahorros en Alemania (y también fue así durante mucho tiempo en Austria).

Durante más de 75 años la “propiedad” de las cajas de ahorros significó cuatro cosas al mismo tiempo: que estos bancos disfrutaban de apoyo público en forma de 1) una explícita y completa garantía del Estado a los depósitos de los clientes (*Gewährträgerhaftung*), y 2) la obligación de la municipalidad de asegurar el correcto funcionamiento de las operaciones bancarias, que se llamó “obligación de mantenimiento” (*Anstaltslast*). 3) El órgano de gobierno de las cajas de ahorros locales y el comité responsable de gran parte de las decisiones de crédito tenían que estar formados, entre otros, por políticos locales y 4) las leyes de las cajas de ahorros estipularon que las cajas de ahorros tenían como misión la prestación de servicios financieros que beneficiasen a la comunidad y a la economía local.

Sin embargo, las leyes de las cajas de ahorros limitan al estipular que la posición propietaria no se puede vender y que el derecho a distribuir beneficios se restringe severamente. Por ello, los derechos de propiedad de las municipalidades son más débiles que los de los dueños de una sociedad privada. La influencia política se considera apropiada como estrategia bancaria pero queda coartada tanto en la teoría como en la práctica ya que las leyes estipulan que las operaciones de las cajas de ahorros tienen que adherirse estrictamente al desempeño seguro del negocio. Esta adherencia se vigila muy de cerca por las organizaciones regionales de supervisión de las cajas de ahorros. Dado que el desempeño económico de las cajas de ahorros en Alemania ha sido similar al de otros grupos bancarios, o incluso ha sido algo mejor durante gran parte de los últimos 20 años, se puede creer que la influencia política, aunque haya existido, no se utilizó para hacer que las cajas de ahorros actuaran de forma insana.

El debate sobre la privatización de las cajas de ahorros alemanas empezó después de 1990, a la par que la reunificación alemana. La Comisión independiente del monopolio de Alemania pidió abiertamente en 1992 que se materializase la privatización de las cajas de ahorros locales y regionales y de las instituciones regionales del segundo nivel del sistema de cajas de ahorros y de los bancos estatales o “Landesbanken”, lo cual fue lanzado a los cuatro vientos en una serie de trabajos académicos⁴⁸. A mediados de los 90, las asociaciones de banca (privada) alemanas se quejaron a la Comisión Europea de que las garantías que otorgaba el Estado a las cajas de ahorros y a los Landesbanken generaban una ventaja competitiva desleal para estos bancos, lo cual era incompatible con la legislación comunitaria. Después de un largo proceso de negociaciones, en el cual la Asociación de Cajas de Ahorros alemanas y el Gobierno alemán intentaron salvar los bancos que pertenecían al Grupo de Cajas de Ahorros alemán de los “ataques” de Bruselas y de los bancos privados, por lo que la Comisión Europea y Alemania llegaron a un acuerdo sobre la magnitud de las garantías estatales que estaban fuera de la ley. Este acuerdo entró en vigor en 2005 y afectaba a los Landesbanken en mayor medida que a las cajas de ahorros locales, pero garantizaba a ambos grupos de bancos un período en el que las garantías estatales permanecerían todavía en vigor sobre las obligaciones en las que habían incurrido los bancos previamente.

Las garantías del Estado no fueron el único asunto controvertido. Otro fue la imposibilidad de los bancos privados de adquirir una caja de ahorros, o de otro modo, la imposibilidad de que los municipios pudieran vender sus cajas de ahorros. Esto fue considerado como un impedimento a la libertad de movimiento del capital y un motivo para reestructurar el sistema bancario alemán en su conjunto. Especialmente teniendo en cuenta el papel dominante de las cajas de ahorros en el mercado alemán al por menor –así como su buen desempeño financiero relativo–, los bancos privados se empeñaron en obtener el derecho de compra de las cajas de ahorros, especialmente de las más grandes y de mayor éxito. Pero la estructura legal e institucional de las cajas de ahorros lo hizo imposible. Se apeló a un cambio de su estructura legal. Entre los que consideraban que el régimen legal de las cajas de ahorros podría cambiarse para permitir que se pudieran venderse o comprarse, estuvo el FMI, que en 2002 pidió la transformación de las instituciones de régimen público en instituciones privadas constituidas por ac-

⁴⁸ Ver las referencias dadas en las notas 30 y 31.

ciones que pudieran transmitirse libremente y ser adquiridas por otros, incluyendo a la banca alemana y extranjera.

A ojos de aquellos que abogaban por la transformación legal, podría de hecho conducir a la venta de cada caja de ahorros y finalmente a la disolución de la estructura de red del sistema de cajas de ahorros. Dado que se considera a esta estructura de red como fundamental para el éxito del sistema de cajas de ahorros, las peticiones para que se llevase a cabo su transformación legal encontraron la oposición de las cajas de ahorros y de sus asociaciones. Hasta ahora, esta oposición ha triunfado y no ha sucedido la transformación legal propuesta. Las proclamas políticas como las de la Canciller Merkel en la reunión anual de la Asociación de Cajas de Ahorros Alemanas celebrada en 2007 en Bochum diciendo que el gobierno alemán continuaría apoyando a las cajas de ahorros se interpretan como un compromiso con la estructura legal e institucional vigente que mantiene la red intacta. Sin embargo, se sigue presionando para cambiar el estatus legal de las cajas de ahorros y llevarlas hacia una privatización completa.

El reciente torbellino que ha sufrido el sistema bancario debido a la crisis de los préstamos *subprime* también ha afectado al debate interno en Alemania sobre la banca pública en general y sobre las cajas de ahorros y los Landesbanken. Aunque las cajas de ahorros individualmente consideradas no hayan estado directamente afectadas por las pérdidas de la crisis *subprime*, sí que han quedado tocadas en su papel de copropietarias de los Landesbanken, algunos de los cuales están muy seriamente afectados por la crisis actual. La Asociación de Cajas de Ahorros Alemanas está tomando una posición cada vez más activa a favor de una transformación fundamental del sistema vigente de Landesbanken, movimiento que puede aliviar durante cierto tiempo la presión bajo la que se encuentran.

En España, el debate político en lo que se refiere a las cajas de ahorros ha estado sustentado durante bastante tiempo en la controversia que se refiere a su estatus legal y al papel de los políticos en estos bancos. Hablando en términos generales, los argumentos utilizados por los que se oponen a las cajas reflejan en gran medida aquellos utilizados a nivel internacional y de la UE. Se refieren a lo que se percibe como propiedad pública, a la influencia política a la que están sometidas dichas instituciones y al supuesto hecho de que cooperan entre sí y que ello puede minar la competencia libre y leal.

Como ya se verá más adelante, las cajas de ahorros españolas son empresas privadas pero tienen un origen fundacional y una vocación social.

En el pasado, la idiosincrasia mixta de elementos privados y sociales preocupaba en la arena política y especialmente a los competidores. Sin embargo, esta preocupación se despejó en 1988 cuando el Tribunal Constitucional dijo que las cajas son instituciones privadas. Legalmente las cajas son fundaciones que no tienen dueño por designación y definición.

La aplicación de esta sentencia no ha supuesto el fin del debate sobre su carácter público e influencia. El compromiso social de las cajas, llevado a cabo a través de fundaciones, y la extensa representación del sector público en los órganos de gobierno de las cajas ha continuado alimentando la ambigüedad de si son públicas o privadas. Aunque el régimen legal y la estructura de propiedad no son estrictamente materia de discusión política, todavía hay controvertidos debates políticos en dos asuntos muy relacionados: el gobierno de las cajas y la implicación para la competencia en el sector bancario que dimana de la cooperación entre cajas.

En lo que respecta al gobierno, a pesar de la amplia representación en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros y de las medidas de liberalización tendentes a nivelar la actuación entre las cajas y otros bancos, la estructura de gobierno de las cajas está más intensamente regulada –por el Estado y por las Comunidades Autónomas– que la de los otros bancos. Desde 1985, se han implantado varias reformas para cambiar la estructura de gobierno de las cajas de ahorros. En 2002, una ley redujo la representación del sector público en los órganos de decisión de las cajas y por tanto el margen de su influencia política. Estas reformas respondían a la necesidad de asegurar que los préstamos de las cajas y sus inversiones no fueran considerados públicos por la normativa europea.

La controversia sobre el gobierno de las cajas de ahorros españolas es la suma de dos ingredientes:

La estructura de gobierno de las cajas de ahorros españolas es tal que los que ejercen el control en los órganos de gobierno –los representantes del sector público, impositores, empleados y otros– no son ni los propietarios legales ni económicos en el sentido de apropiarse de cualquier beneficio que puedan generar estas instituciones. Ello crea una inconsistencia entre la propiedad y el control que origina problemas contables y de incentivos.

Además, se les pide a las cajas (en todas las regiones) que mantengan al menos la mitad de sus beneficios en reservas y que devuelvan el remanente a través de proyectos a la comunidad que caen bajo su mandato social (Obra Social). Sin embargo, los críticos dicen todavía que con ese uso y dis-

tribución de los beneficios, las cajas de ahorros no se exponen lo suficiente a la disciplina convencional del mercado y que este problema se agudiza porque las cajas de ahorros no tienen acciones cotizadas con derechos de voto por parte de los accionistas.

A pesar de su particular forma de propiedad y de su estructura de gobierno, las cajas buscan maximizar sus beneficios –y por tanto maximizar la localización de su Obra Social– mediante sus operaciones de negocio diarias y mediante la competencia feroz entre ellas mismas y con otras instituciones de crédito en la provisión de servicios de intermediación financiera. Esta característica acentúa las sospechas que tienen los bancos comerciales privados de que las cajas tienen menos presión para operar estrictamente bajo las reglas mercantiles y les da libertad para actuar de forma desleal, por ejemplo expandiendo sus redes de sucursales y su nivel de actividad más de lo que sería aconsejable para un banco privado que actúe bajo la presión de sus dueños.

A pesar de haber reducido el tope de participación del sector público al 50%, todavía existe una fuerte influencia política. Las cajas de ahorros españolas han respondido recientemente a esta preocupación aplicando estrictas normas en lo referente a la “Obra Social” y con el requisito de separar de una manera bastante transparente y sistemática las operaciones del negocio comercial y las sociales.

Otra controversia es la relacionada con la cooperación entre cajas de ahorros y las consecuencias que puede acarrear para la competencia, una preocupación que ha sido muy importante para la encuesta a la banca al por menor efectuada por la UE y en la cual las cajas españolas y su Confederación han respondido señalando la importancia de distinguir estrictamente entre formas de cooperación pro-competitivas, promotoras de la eficiencia, y formas anticompetitivas.

3. ACTIVIDAD BANCARIA Y CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO REGIONAL Y A LA ESTABILIDAD

El objetivo principal del capítulo es el de investigar la actividad y papel de las cajas de ahorros en tres países donde todavía permanecen (Austria, Alemania y España) y donde están desapareciendo o ya lo han hecho (Italia y Bélgica). La primera parte del capítulo repasa la literatura económica sobre la actividad de las cajas de ahorros así como su contribución a la competencia, al crecimiento regional y la estabilidad financiera. La mayor parte de los estudios se han centrado en un conjunto relativamente reducido de países o de cuestiones a tratar, sin tomar una perspectiva más amplia. La falta de estudios comparativos sobre las condiciones y el papel de las cajas de ahorros en Europa y de su diversidad institucional –es decir, del grado en el que las cajas de ahorros participan, junto a los bancos comerciales y a otros tipos de bancos– en el sistema financiero es lo que ha motivado este capítulo y esta contribución en su conjunto. Es por ello por lo que en la segunda parte de este capítulo se muestran los resultados de un análisis empírico llevado a cabo sobre la actividad y papel de las cajas de ahorros en los cinco países europeos mencionados anteriormente. Los resultados confirman que aplicando diferentes mediciones del desempeño, las cajas de ahorros son tan eficientes o más que sus homólogos comerciales. Su presencia parece tener un impacto positivo en la competencia y en el crecimiento económico regional, particularmente mediante los préstamos que hacen a las pequeñas empresas. Por último, contribuyen positivamente a la estabilidad del sistema financiero ya que los beneficios de las cajas de ahorros han resultado significativamente menos volátiles que los de los bancos comerciales de igual tamaño.

Este capítulo se estructura de la siguiente forma: el apartado 3.1 revisa la literatura referente al desempeño de las cajas de ahorros, al impacto sobre la competencia y a los vínculos entre el préstamo a pequeñas empresas y pequeños bancos (incluyendo a las cajas de ahorros) así como la contribución de las cajas de ahorros a la estabilidad de la economía local y del país. El apartado 3.2 muestra una descripción de la metodología utilizada en un estudio econométrico paneuropeo sobre la actuación de las cajas de ahorros, su impacto en la competencia y su papel en el crecimiento económico regional y la estabilidad. Por último, en el apartado 3.3 se muestran los resultados principales del análisis empírico.

3.1 Revisión de la literatura empírica

a) Desempeño de las cajas de ahorros

La literatura económica ha identificado una serie de hipótesis que se refieren a la relación entre la probabilidad de intervención que tienen los propietarios del capital y el desempeño de la organización. En las organizaciones de propiedad privada se espera que esta relación sea fuerte y positiva, ya que las ganancias de los accionistas dependen del desempeño de la empresa. En las organizaciones públicas o semipúblicas, sin embargo, tal relación es débil o incluso no existe. En muchos casos las autoridades tienen otras prioridades en vez de maximizar el valor actual neto de la entidad pública. Por ejemplo, el valor social del *output* de una organización a menudo tiene más importancia que su desempeño financiero. Sin embargo, preocupa que los agentes públicos utilicen a la organización para conseguir sus objetivos, debilitando todavía más la relación⁴⁹.

La actuación de las cajas de ahorros en Europa se ha seguido muy de cerca en algunos estudios. Carbó Valverde *et al.* (2002) utilizan un gran panel de bancos para examinar las eficiencias absolutas en coste de las cajas de ahorros europeas entre 1989 y 1996 y muestran que doblar el producto implicaría un incremento de entre el 90 y el 93% en los costes totales, lo cual indica la existencia de economías de escala. Más aún, el mismo nivel de *output* se podría producir con sólo el 78% de los *inputs*, lo cual sugiere la existencia de ineficiencias en las cajas de ahorros. Estos resultados indican que las cajas de ahorros pueden reducir sus costes gestionando mejor sus *inputs* e incrementando su escala. Sin embargo, ello no quiere decir que

⁴⁹ Ver por ejemplo Shleifer y Vishny (1994).

estas instituciones tengan un peor desempeño que otros bancos, especialmente que los privados⁵⁰.

Altunbaş *et al.* (2001) comparan el desempeño de los bancos comerciales con el de las cajas de ahorros y bancos cooperativos. Usan datos individuales de los bancos alemanes entre 1989 y 1996 y identificaron diferencias significativas en el desempeño aunque las cajas de ahorros y los bancos cooperativos parecen tener una ligera ventaja en beneficio y coste. En concreto, las cajas parecen más eficientes ya que sólo malgastan el 16% de sus *inputs* mientras que los bancos comerciales lo hacen en un 21%. Resultados parecidos se hallan en las eficiencias de los beneficios.

Altunbaş *et al.* (2003) llevaron a cabo un estudio similar con una muestra de bancos en 15 países europeos y en Estados Unidos entre 1990 y 2000. Sus resultados indican que las cajas de ahorros y los cooperativas de crédito son más eficientes en costes que sus homólogos comerciales excepto en Finlandia, Luxemburgo, y Holanda.

Los estudios analizados hasta ahora han revelados que las cajas de ahorros y los bancos cooperativos no son de ningún modo menos rentables que sus homólogos comerciales. Es posible que estos resultados provengan de las ventajas disfrutadas por este tipo de bancos. Por ejemplo, un argumento común es decir que las garantías explícitas o implícitas del Estado pueden haber permitido a estos bancos el tener acceso a una financiación más barata. Ello concuerda con el razonamiento que se ha usado repetidamente en el caso de Alemania que tiene un considerable sector de cajas de ahorros. Chakravarty y Williams (2006) usan una técnica de simulación para analizar estas cuestiones. En su estudio, muestran primero que los bancos comerciales alemanes son los últimos en términos de eficiencia en beneficios (alternativa) y demuestran después que los rangos de eficiencia de los distintos grupos bancarios no varían mucho si los costes de préstamo son iguales en todos los bancos.

Crespí *et al.* (2004) plantean un enfoque más directo al comparar las estructuras de control interno de los bancos españoles que actúan bajo diferentes estructuras de propiedad. Se analizan cuatro mecanismos de control, incluyendo los cambios en la dirección, la sustitución del Presidente, la destitución del directivo y las fusiones y adquisiciones. Utilizando datos de los

⁵⁰ Los resultados se confirman en Carbó Valverde *et al.* (2007) al usar una muestra de 77 bancos comerciales y cajas de ahorros entre 1992 y 2001.

bancos comerciales que operan en España entre 1986 y 2000, los autores confirman que las cajas de ahorros españolas disfrutaron de una mayor rentabilidad de los activos (RoA) que otros bancos. Sin embargo, la relación entre la sustitución del equipo directivo y el menor desempeño es relativamente débil en el caso de las cajas de ahorros –instrumento que sí es importante en el caso de los bancos comerciales. En el caso de las cajas de ahorros, el desempeño económico se puede corregir mejor mediante fusiones, las cuales se consideran como el factor que mejor explica el superior desempeño de los bancos.

b) Impacto en la competencia

Hay una razón que preocupa y son los lazos que las cajas de ahorros desarrollan con sus clientes locales que pueden proporcionar a estos bancos una ventaja competitiva. Sharpe (1990) dice que la información interna puede otorgar al banco un cierto grado de poder de monopolio en las siguientes transacciones, que se transformaría en ganancias para este tipo de banca al aplicar un tipo de interés no competitivo.

Hempell (2002) analiza empíricamente el comportamiento competitivo de los bancos alemanes usando un gran panel de datos que cubre los años 1993 a 1998 examinando la respuesta de los ingresos a los cambios en los precios de los *inputs* bancarios, el llamado “H-estadístico” desarrollado por Panzar y Rosse (1987)⁵¹. El autor halla que el comportamiento de los bancos comerciales se encuentra más cerca de la competencia perfecta que el de las cajas de ahorros e incluso los resultados muestran que la competencia disminuyó a lo largo de seis años en el caso de las cajas de ahorros alemanas.

Otra manera de evaluar el poder de mercado disfrutado por un banco se hace mediante el índice de Lerner, que mide la distancia entre los precios

⁵¹ El método estadístico ‘H-estadístico’ de Panzar y Rosse (1987) se basa en el supuesto de que las empresas que operan en competencia perfecta no tienen más opción de trasladar las subidas en los costes de los *inputs* a los ingresos, incrementando los precios de los *outputs*. Si incrementan los precios un poco menos incurrirán en pérdidas pero si los incrementan un poco más sus precios serán barridos por los de sus competidores. Las empresas monopolísticas o las que operan en oligopolio, a su vez, fijan sus precios en un nivel donde la demanda es elástica (cualquier otro nivel violaría la maximización del beneficio). En el caso de estas empresas, los mayores precios de los *inputs* también conducirán a mayores precios; sin embargo las ganancias se incrementarán ya que la demanda del consumidor es elástica.

y el coste marginal. Usando datos españoles entre 1986 y 2002 de bancos comerciales y cajas de ahorros, Fernández de Guevara y Maudos (2006) demuestran que las cajas de ahorros tienen mayor poder de mercado que los bancos comerciales.

c) *Préstamos a pequeñas empresas y características bancarias*

La relación entre un banco y sus prestatarios es vital para las pequeñas empresas, ya que para ellas los lazos personales con la plantilla del banco puede significar que reúnan más información de interés, lo cual no importa tanto en el caso de empresas con una estructura organizativa más distribuida⁵². A medida que los bancos crecen y se expanden surgen otros objetivos más allá de la mera satisfacción del cliente local. Varios investigadores han dicho que los bancos grandes son menos capaces de procesar y transmitir información inteligible sobre sus estructuras jerárquicas⁵³. Ello hace que bancos locales y cajas de ahorros, estén mejor posicionados para atender las necesidades de las pequeñas empresas locales que bancos más grandes y con un espectro menos regional.

Keeton (1995) usa datos transversales de 1994 de siete Estados norteamericanos para comparar las prácticas de préstamo a pequeñas empresas de los diferentes tipos de bancos. El autor halla que los bancos con un mayor grado de presencia interestatal prestan significativamente menos a las pequeñas empresas que sus homólogos. El mismo resultado también es válido para bancos propiedad de otros bancos de fuera del Estado. Estos resultados confirman que el préstamo a pequeñas empresas tiene un componente local.

Utilizando una muestra mayor de bancos, Berger y Udell (1995) contrastan la hipótesis de que los créditos a las pequeñas empresas están inversamente relacionados con el tamaño del banco. Estos resultados confirman que cuanto mayores son los bancos menos proclives son a financiar a las pequeñas empresas. Más aún, los grandes bancos parecen distinguir entre prestatarios transparentes y opacos como evidencian los términos de préstamo menos restrictivos ofrecidos al conjunto de los prestatarios que acceden a esta financiación.

⁵² Para una revisión de la literatura relacionada ver Boot (2000) y Elyasiani y Goldberg (2004).

⁵³ Ver Stein (2002) y Williamson (1967).

Utilizando datos de panel de los patrones de financiación de un gran número de pequeñas y medianas empresas alemanas (PYME), Harhoff y Körting (1998) confirman empíricamente la evidencia anecdótica de que muchas empresas alemanas han recibido préstamos de un único banco⁵⁴. Y más aún, los préstamos en las ciudades son más caros y requieren más aval que en las zonas rurales. Los autores interpretan estos resultados diciendo que un mercado competitivo puede ser incompatible con fuertes vínculos personales, como dijo por primera vez Mayer (1988).

Otro asunto de interés que surge en el contexto de los préstamos a PYME es si el pequeño negocio recibe menos créditos de la banca extranjera al localizarse ésta a una considerable distancia del prestatario. Tal hipótesis parece posible, dados los argumentos anteriores. Los bancos extranjeros son a menudo grandes organizaciones. Las personas encargadas de tomar las decisiones en dichos bancos hablan normalmente un lenguaje diferente y están sujetos a distintos regímenes legales que los del entorno local que rodea a sus clientes de las pequeñas empresas. Este asunto tiene su importancia a la vista de la tendencia actual de consolidaciones transfronterizas. Berger, Klapper y Udell (2001) lo investigan utilizando datos de corte transversal para 1998. Los datos fueron sido proporcionados por el registro de créditos de los bancos e incluyen información detallada sobre las características de los créditos. Los autores muestran que la banca extranjera presta menos a las pequeñas empresas, particularmente si la casa matriz del banco se encuentra localizada en un país lejano y si las empresas son opacas.

d) Contribución a la economía local y doméstica

Aquellos que apoyan el *objetivo de desarrollo* de los bancos no comerciales dicen que tales instituciones contribuyeron al crecimiento económico regional prestando servicios financieros en regiones donde no se hallan instituciones financieras privadas⁵⁵. De hecho, se confirma que las cajas de ahorros han jugado un importante papel en el desarrollo de regiones poco privilegiadas. Para ello, Guiso *et al.* (2004) construyeron un índice de desarrollo financiero en distintas regiones italianas y muestran que la pre-

⁵⁴ Ver Harhoff y Körting (1998), y en un sentido similar, Elsas y Krahnén (1998).

⁵⁵ La opinión de que la intervención del gobierno se puede justificar para conseguir objetivos de desarrollo en regiones subdesarrolladas fue tratada en primer lugar por Gerschenkron (1962).

sencia histórica de las cajas de ahorros tuvo un impacto positivo sobre el desarrollo regional a largo plazo.

La literatura ha señalado varias formas a través de las cuales la disponibilidad de bancos locales ha contribuido al crecimiento regional. Hakenes y Schnabel (2006) dicen que al invertir en sus economías locales, estos bancos previenen con eficacia el “drenaje de capital” a otras regiones. Más importante es que los autores muestren alternativas creíbles a los bancos privados en los mercados locales, como que los bancos regionales deban estar subsidiados o garantizados públicamente mediante impuestos, como en el caso de las cajas de ahorros o actuar como bancos cooperativos comprometidos exclusivamente con sus miembros. Más recientemente Hakenes, Schmidt y Xie (2009) usan datos económicos regionales de Alemania para demostrar que la presencia de cajas de ahorros tiene un impacto positivo en el crecimiento económico regional a través de los préstamos a PYME y que este efecto es significativamente mayor en las regiones más pobres.

Se puede usar un argumento paralelo que apoya el uso de restricciones regionales a las actividades bancarias, conocido como “principio regional” en Alemania. Si estas restricciones no existieran, los bancos más grandes sacarían a los más pequeños del negocio, reduciendo con ello el número de instituciones activas en la región. Además de los problemas de competencia debido al incremento de poder de mercado, la desaparición de los bancos locales también reduciría la información sobre los prestamistas, provocando con ello pérdidas de bienestar y limitando la disponibilidad de crédito⁵⁶.

Los grandes bancos comerciales también se comprometen a la realización de acciones que pueden capacitarles para transferir recursos gravables desde el país anfitrión o las regiones necesitadas. En particular, la transferencia de beneficios hace que los bancos reduzcan sus obligaciones tributarias mediante la localización de ingresos en entidades del grupo situadas en lugares con regímenes fiscales favorables. Utilizando una amplia muestra de observaciones contables de los bancos comerciales de 80 países entre los años 1988 y 1995, Demirgüç-Kunt y Huizinga (2001) confirman que los bancos que tienen filiales extranjeras tienen una menor factura fiscal que sus homólogos que solamente operan en su país de origen.

⁵⁶ Un razonamiento similar aparece en Greenwald *et al.* (1993) y Stiglitz (1994).

e) Estabilidad de los ingresos de las cajas de ahorros

El desarrollo de la literatura sobre estabilidad bancaria con diferentes estructuras de propiedad es relativamente reciente. Utilizando un gran conjunto de datos transversales de 60 países en el año 1997, Barth *et al.* (1999) dicen que las crisis bancarias son más comunes en mercados donde la propiedad pública es más acusada. Para explicar esto Goodhart (2004) dice que el resultado puede deberse a las ventajas intrínsecas que se suponen a los bancos públicos o semipúblicos que pueden reducir los márgenes de interés en la banca tradicional y alentar al sector bancario privado a embarcarse en actividades de mayor riesgo.

Tres recientes estudios han evaluado la susodicha relación entre la propiedad bancaria y la estabilidad de manera más sistemática. Cihák y Hesse (2007) comparan la estabilidad de los bancos comerciales y cooperativos utilizando un panel compuesto de un gran número de bancos individuales, que cubre a las 29 economías más avanzadas en el período que va de 1994 a 2004. Los autores utilizan un indicador bien conocido de riesgo bancario, la llamada “puntuación z”, para medir el los riesgos de solvencia como una función de la capacidad del banco de generar ingresos⁵⁷. Los bancos cooperativos y las cajas de ahorros son más –y no menos– estables que su contraparte comercial. Una posible explicación según los autores es la de que las estrategias orientadas al cliente de estos bancos les permiten absorber mejor los *shocks* en los beneficios y la ralentización de sus rendimientos a lo largo del tiempo.

García-Marco y Robles-Fernández (2008) analizan si la estructura de propiedad juega un papel en la asunción de riesgos por parte de las instituciones financieras españolas. Utilizando una muestra que cubre 100 instituciones en el período comprendido entre 1993 y 2000, los autores llevan a cabo un análisis comparativo de las cajas de ahorros y de los bancos comerciales. Además de en los marcadores z, los autores también basan sus resultados en una medida alternativa de riesgo, el “margen de solvencia”, que mide la exposición del banco a las pérdidas. Los resultados se parecen a los de Cihák y Hesse’s (2007) y dicen que los bancos comerciales son más proclives al riesgo.

Más recientemente Beck *et al.* (2009) analizan la estabilidad de los bancos bajo distintas estructuras de propiedad. Los resultados de los autores con-

⁵⁷ La puntuación z fue desarrollada por Hannan y Hanweck (1988), y Boyd y Runkle (1993).

firman que las cajas de ahorros tienen mayores marcadores z que los bancos comerciales, debido casi por entero a la menor volatilidad de sus beneficios a lo largo de los años. Se aportan también dos medidas adicionales de estabilidad, que son la ratio de préstamos de dudoso cobro sobre el total de préstamos y la probabilidad de sufrir estrés⁵⁸. Las cajas de ahorros puntúan mejor que sus homólogos comerciales al tener una menor cantidad de préstamos de dudoso cobro y muestran un menor riesgo de sufrir stress. Más intrigante aún dicen los autores es que los bancos comerciales más grandes son menos estables posiblemente porque existe el problema de que “cuanto mayor eres, más grande es la caída” y ese problema no lo tienen las cajas de ahorros. Además, dicen que las cajas de ahorros mayores son más estables debido a su mayor capacidad de suavizar sus corrientes de beneficios. Resumiendo, a la vista de los trabajos revisados en este apartado se puede decir que las cajas de ahorros no actúan peor que sus homólogos comerciales. Y que, debido a su pequeño tamaño y naturaleza local, estos bancos proporcionan financiación a las pequeñas empresas, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Además, recientes estudios han revelado que sus rendimientos son menos volátiles. Es decir, que a pesar de que se cuestionen sus estructuras de gobierno, la actuación de las cajas de ahorros es comparable con la de sus homólogos comerciales al desempeñar un importante papel en el desarrollo y contribuir a la estabilidad del sistema financiero.

La siguiente sección profundiza en el análisis comparativo de la rentabilidad, la competencia, la contribución al crecimiento y la estabilidad de las ganancias en los cinco países incluidos en este estudio entre 1996 y 2006.

3.2 Rentabilidad, eficiencia, competencia, crecimiento y estabilidad

El objetivo de la investigación empírica presentada en esta sección es el de analizar la rentabilidad, eficiencia, competencia, estabilidad de los ingresos y el papel en el crecimiento regional de las cajas de ahorros en Austria, Bélgica, Alemania, Italia y España entre 1996 y 2006 y en tres sub-períodos: 1996-1999, 1999-2003 y 2004-2006 en comparación con sus homólogos comerciales.

⁵⁸ La medida de stress indica que “un banco puede: i) enfrentarse a hechos obligados que pueden amenazar la existencia del banco ii) sufrir severas pérdidas de capital y caídas extremas de la rentabilidad de los recursos propios, iii) beneficiarse de inyecciones de capital del fondo asegurado de depósitos, iv) estar sujeto a fusiones complicadas, o v) ser supervisado por una agencia bancaria” (Beck *et al.*, 2006, p. 13).

El análisis empírico se sustenta sobre dos Fuentes. La primaria es la base de datos Bankscope de Bureau van Dijk. Sólo se incluyen en esta fuente información consolidada sobre los balances y las declaraciones de renta de los bancos comerciales y las cajas de ahorros. La cobertura de las cajas de ahorros en Bélgica y en Italia incluye tanto a las sociedades anónimas (Italia) como a los pequeños bancos que no se pueden distinguir de sus homólogos comerciales (Bélgica). Para facilitar la comparación se muestran también las cifras de la UE15.

La distribución de la información por país y entre cajas de ahorros y bancos comerciales se muestra en la tabla 3.1. El análisis empírico también hace uso de indicadores económicos y demográficos de Eurostat.

Se usa un segundo conjunto de datos para llevar a cabo un caso de estudio más detallado de Alemania, España y Austria. La base de datos de este estudio incluye los balances no consolidados y las declaraciones de renta hechas por las asociaciones de cajas de ahorros de los tres países. Además, también tiene información sobre la distribución territorial de las cajas de ahorros en dichos países, sobre sus canales de distribución (sucursales, cajeros) y sobre sus empleados.

El análisis empírico sigue *cuatro* pasos:

Primero, se usa la base de datos inicial para analizar el desempeño bancario utilizando ratios contables e indicadores de eficiencia que se basan en sofisticados modelos econométricos de los cinco países y de la UE15 en su conjunto siempre que es posible.

Segundo, los indicadores de eficiencia y competencia se emplean para analizar los determinantes de la competencia, controlando por un número de variables explicativas como son el tamaño del banco, la capitalización del mercado, la entrada, la libertad de acceso al mercado y la diversidad

Tabla 3.1 Muestra primaria. Número de observaciones por tipo de institución (1996-2006)

	Todos los bancos	Bancos comerciales	Cajas de ahorros
Austria	1.116	521	595
Bélgica	1.283	842	441
España	1.584	783	801
Italia	1.985	602	1.383
Alemania	6.392	2.099	4.293
UE15	19.139	8.104	11.035

institucional. Se hacen estimaciones separadas para comparar entre cajas de ahorros y bancos comerciales.

En tercer lugar se analizan los determinantes del crecimiento regional en Austria, Alemania y España, prestando bastante atención al papel desempeñado por las cajas de ahorros.

Por último, se obtienen los marcadores z que miden la estabilidad de los ingresos de las cajas de ahorros y de los bancos comerciales.

Los siguientes sub-apartados ofrecen mayor detalle de la metodología de estimación. Los resultados del análisis empírico se muestran en el siguiente apartado.

a) *Medición del desempeño económico y financiero de los bancos*

Primero se usan ratios contables para medir el desempeño económico y financiero de los bancos. Las medidas más comúnmente usada para medir la rentabilidad son la rentabilidad sobre activos (RoA) y la rentabilidad sobre recursos propios (RoE), que se calculan dividiendo los beneficios antes de impuestos de cada banco por el total de activos y de recursos propios respectivamente. Como medida de la eficiencia económica del banco se usa la ratio “costes de explotación/margen ordinario”.

El cálculo del segundo indicador de eficiencia, el marcador de eficiencia X precisa de la estimación de la frontera de coste de la mejor práctica. Una vez que se ha estimado esta frontera la puntuación se calcula como la distancia entre los costes de un banco cualquiera y los costes del banco de mejor desempeño, produciendo ambos bancos el mismo *output* y operando en las mismas condiciones de entorno. Esta puntuación de eficiencia mide la calidad de la gestión del coste del banco. El resto del apartado detalla cómo se obtiene la puntuación de eficiencia X .

La estimación de la frontera de mejor desempeño sigue el modelo de frontera estocástica propuesto originalmente por Aigner *et al.* (1977). En este modelo, la frontera estocástica tiene la forma general logarítmica, $\ln c = f(\cdot) + \varepsilon$, donde c es una medida de los costes, $f(\cdot)$ es la forma funcional que describe la relación entre los *inputs* y los costes y ε es el término de error. Se supone que el término de error tiene dos componentes $\varepsilon = v + u$. El primer componente (v) captura la variación estocástica de la frontera entre empresas y se supone que está normalmente distribuida con media cero y desviación típica σ . La segunda componente de error (u) mide

la ineficiencia X, o los costes en los que incurre el banco por encima de la frontera de mejor desempeño. Este segundo término de error se distribuye según una normal truncada con una desviación estándar $\lambda\sigma$, truncada por debajo de cero. Por consiguiente, cuanto mayor es el valor de u_i , más lejos se encuentra el banco i de su frontera de mejor desempeño.

Si ambos componentes se distribuyen independientemente, la frontera se puede estimar mediante el procedimiento de máxima verosimilitud. Las estimaciones de ineficiencia individual se pueden calcular usando la distribución del término de ineficiencia condicionada a la estimación del término compuesto del error. La estimación de la ineficiencia del banco i equivale a la siguiente función de distribución condicionada:

$$E [u_i | \varepsilon_i] = \frac{\lambda\sigma}{1 + \lambda^2} \cdot \left[\frac{\phi(\varepsilon_i \lambda / \sigma)}{\Phi(-\varepsilon_i \lambda / \sigma)} - \frac{\varepsilon_i \lambda}{\sigma} \right], \tag{1}$$

donde $\phi(\cdot)$ y $\Phi(\cdot)$ representan las funciones estándar de densidad normal y acumulada, respectivamente. La medida de eficiencia X se define como:

$$XEFF_i = 1 - E [u_i | \varepsilon_i]. \tag{1'}$$

El índice de eficiencia ($XEFF$) de la ecuación (1') se interpreta como la parte del coste total necesaria para producir una determinada cantidad de *output* si el banco i hubiera de operar en la frontera de mejor desempeño. Cuanto más cercano es este valor a 1 más eficiente en costes es el banco.

El ejercicio de estimación de la frontera de la función de coste sigue el tratamiento propuesto por Altunbaş *et al.* (2001), Carbó Valverde *et al.* (2002) y Chakravarty y Williams (2006). Según este enfoque, los costes de un banco (c) se supone que son función de los *outputs*, de los préstamos y depósitos, y de los precios de los *inputs* capital y trabajo. Se incluye una variable de tendencia temporal que mide los cambios de eficiencia que pueden deberse a mejoras tecnológicas acaecidas a lo largo del tiempo. La ecuación de coste se puede estimar como sigue:

$$\begin{aligned} \ln c_{it} = & \sum_{b=1}^2 \gamma_b \ln w_{bit} + \gamma_L \ln L_{it} + \gamma_D \ln D_{it} + \frac{1}{2} \sum_{b=1}^2 \sum_{m=1}^2 \gamma_{bm} \ln w_{bit} \ln w_{mit} + \\ & + \gamma_{LD} \ln L_{it} \ln D_{it} + \frac{1}{2} \gamma_{LL} (\ln L_{it})^2 + \frac{1}{2} \gamma_{DD} (\ln D_{it})^2 + \sum_{b=1}^2 \gamma_{bL} \ln w_{bit} \ln L_{it} + \\ & + \sum_{b=1}^2 \gamma_{bD} \ln w_{bit} \ln D_{it} + \mu_1 Trend + \frac{1}{2} \mu_2 Trend^2 + \mu_3 Trend \ln L_{it} + \end{aligned} \tag{2}$$

$$+ \mu_D Trend \ln D_{it} + \sum_{b=1}^2 \mu_b Trend \ln W_{bit} + v_{it} + u_{it}$$

donde:

i = Banco i .

t = Período.

$\ln c$ = Logaritmo natural del total de costes operativos.

$\ln w_1$ = Logaritmo natural del precio del trabajo medido como “gastos de personal/total de activos”.

$\ln w_2$ = Logaritmo natural del precio del capital, medido como “depreciación total y otros gastos de capital/total de activos”.

$\ln D$ = Logaritmo natural de los depósitos.

$\ln L$ = Logaritmo natural de los préstamos.

$Trend$ = Tendencia.

Para obtener una medida de la competencia, que se discutirá en el siguiente apartado, también es necesario obtener una estimación de los costes marginales –por ejemplo: los cambios en los costes que surgen de incrementos marginales en el *output*– a los que se enfrenta cada banco. Utilizando la ecuación (2), se pueden escribir los costes marginales como:

$$mC_{Lit} = \frac{\partial c_{it}}{\partial L_{it}} = \left[\gamma_L + \gamma_{LL} \ln L_{it} + \sum_b \gamma_{bL} \ln w_{bit} + \gamma_{LD} \ln D_{it} + \mu_L Trend \right] \cdot \frac{c_{it}}{L_{it}} \tag{3}$$

$$mC_{Dit} = \frac{\partial c_{it}}{\partial D_{it}} = \left[\gamma_D + \gamma_{DD} \ln D_{it} + \sum_b \gamma_{bD} \ln w_{bit} + \gamma_{LD} \ln L_{it} + \mu_D Trend \right] \cdot \frac{c_{it}}{D_{it}}$$

Por último, las comparaciones entre países indican que el análisis precisa estimar la frontera de eficiencia en costes común a todos los bancos de la muestra. Sin embargo, un análisis entre países robusto de la eficiencia bancaria requiere solucionar el problema de la heterogeneidad de las condiciones ambientales que influyen sobre la responsabilidad y sobre la gestión bancaria. Las variables ambientales son el PIB per cápita en precios constantes, la densidad de población (habitantes por kilómetro cuadrado) y sucursales bancarias per cápita en cada mercado nacional. Además se introducen variables dicotómicas para controlar la influencia de cuestiones específicas de los países, tales como factores legales e institucionales.

b) Medición de la competencia y del poder de mercado

Para evaluar la competencia se usa el índice de Lerner que indica el poder de mercado de los bancos. El indicador se calcula tomando la diferencia entre el precio y los costes marginales y dividiéndolo por el precio. En condiciones normales, los precios han de converger hacia los costes marginales a medida que se incrementa la competencia en el mercado, por lo que el índice ha de tender hacia cero. Por consiguiente, cuanto mayor es el índice, mayor es el poder de mercado de un banco.

El índice es un buen indicador de las condiciones de competencia del mercado. La ecuación siguiente, obtenida como solución de la competencia oligopolística simétrica, muestra esta relación:

$$LERN \equiv \frac{p - mc}{p} = \frac{1}{NE_d(p)} \quad (4)$$

donde p es el precio de los activos generadores de ganancias de un banco (medidos como ingresos totales procedentes de intereses y no procedentes de intereses/sobre el total de activos), mc es el coste marginal (calculado en el paso anterior), E_d es el valor absoluto de la elasticidad precio de la demanda y N es el número de competidores en el territorio donde opera el banco. Según la ecuación (4), las empresas disfrutan de un mayor poder de mercado si la elasticidad de la demanda es baja, es decir, cuando los servicios bancarios son una necesidad para los consumidores, o cuando el número de competidores es reducido. En ambos casos, un banco puede permitirse el lujo de aplicar un precio no competitivo sobre un servicio financiero que es aquel mayor que el coste marginal.

c) Determinantes de la competencia

El objetivo del segundo paso del análisis es identificar los determinantes de la competencia, prestando mucha atención a las diferencias existentes entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales. La relación se puede estimar de esta manera:

$$LERN_{it} = \theta' X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

donde X es un vector de factores explicativos, μ mide los efectos fijos del banco y θ es el vector de coeficientes a estimar.

Se llevan a cabo dos estimaciones separadas para cada país, una de “todos los bancos” (comerciales y cajas de ahorros) y otra solo de las cajas de ahorros para mostrar las diferencias estadísticas del comportamiento competitivo de las cajas de ahorros. La ecuación (5) se ajusta mediante una estimación de panel siguiendo una rutina de efectos fijos.

Las variables explicativas (X) incluidas en la estimación son las siguientes:

- a. **Concentración, tamaño, eficiencia y capitalización:** El primer conjunto de variables explicativas incluye una medida de la concentración del mercado, del tamaño del banco (logaritmo del total de activos), de la eficiencia en costes (marcadores de eficiencia X), y de la capitalización del mercado (ratio del capital total del banco y de las reservas sobre el total de los pasivos). La concentración se mide a través del índice de Herfindahl-Hirschmann (HHI) de los depósitos bancarios, que es la suma del cuadrado de la cuota de mercado de las empresas en un mercado dado⁵⁹.
- b. **Accesibilidad y barreras de entrada:** Un mercado contestable es un mercado accesible o “atacable” que al permitir la entrada de nuevos competidores incrementa con ello la competencia. El conjunto de variables incluye una medición de la apertura de sucursales (crecimiento en número de sucursales bancarias), de un indicador de la distribución de las sucursales (razón entre los habitantes sobre el número de sucursales) y de una variable de amplitud de la industria que mide la entrada extranjera (ratio de competidores extranjeros sobre el total de bancos en un país).
- c. **Otras variables de control:** Las diferencias existentes en la propiedad de los bancos se controlan por una variable dicotómica que toma el valor 0 en el caso de bancos comerciales y 1 para las cajas de ahorros. La influencia del ciclo del negocio se controla incluyendo el crecimiento del PIB en cada observación anual. Por último, la magnitud de la banca al por menor en cada país se controla mediante el logaritmo del total de los depósitos en el mercado.

d) Cajas de ahorros y crecimiento regional

La tercera fase del análisis evalúa el impacto de la diversidad institucional sobre el crecimiento económico. Se suponen dos cosas: primero, que el

⁵⁹ El HHI está entre 0 (competencia perfecta) y 1 (monopolio).

análisis se hace sobre una base regional para capturar con más precisión la contribución de las instituciones locales, (las localizaciones se hacen a partir de la distribución regional administrativa de las cajas de ahorros en Austria, Alemania y España); y segundo, se considera como diversidad institucional la razón de los activos de ahorro de los bancos sobre el total de activos de una región. Se supone que esta medida registra adecuadamente la importancia relativa de modelos de propiedad alternativos.

Los datos de los indicadores de nivel bancario se obtienen de las respectivas asociaciones de cajas de ahorros mientras que los de los indicadores demográficos y económicos provienen de Eurostat. La utilización de las técnicas de panel de datos dinámico es especialmente apropiada en este contexto para medir la omnipresente heterogeneidad entre regiones. Al igual que se hace en Carbó Valverde *et al.* (2003), usamos el estimador del Método Generalizado de Momentos para panel de datos dinámico, que fue introducido por primera vez por Holtz-Eakin *et al.* (1988) y Arellano y Bover (1995). El procedimiento del panel dinámico se emplea porque los valores retardados del PIB pueden explicar parcialmente el comportamiento de algunas variables en el tiempo (Sala-i-Martin, 2002).

Consideremos la siguiente ecuación de regresión:

$$y_{i,t} - y_{i,t-1} = (\alpha - 1)y_{i,t-1} + \beta' X_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad (6)$$

donde y es el PIB, X es un conjunto de variables explicativas que representan tanto los determinantes generales del crecimiento en la mayor parte de los modelos empíricos (Sala-i-Martin, 2002) y los desarrollos del sector bancario, η_i es un efecto regional específico inobservado, ε es el término de error, y los subíndices i y t indican la región y el período de tiempo respectivamente⁶⁰. Como determinantes generales del crecimiento económico se consideran: el PIB inicial (retardado), el nivel de escolarización (medido por la proporción de la población con grado universitario), el *stock* de capital, el porcentaje de población urbana y la inflación (obtenida a partir del índice del coste de la vida). Como variables del sector bancario regional también se incluyen la ratio de préstamos al sector privado sobre el PIB, el crecimiento de las sucursales bancarias, el indicador de diversidad institucional (como se ha descrito anteriormente), el índice de Lerner y la razón del nú-

⁶⁰ Además se incluyen *dummies* temporales para valorar el hecho de que los ciclos de actividad pueden ser distintos en diferentes periodos de tiempo y entre regiones, particularmente en el caso de Alemania y España.

mero de cajeros automáticos por sucursales (que muestra el cambio técnico en los canales de distribución).

La ecuación (6) puede reescribirse como:

$$y_{i,t} = \alpha y_{i,t} + \beta' X_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad (7)$$

Los efectos regionales específicos (invariables temporalmente) (η_i) se pueden eliminar tomando primeras diferencias en la ecuación (7) de modo que:

$$y_{i,t} - y_{i,t-1} = \alpha (y_{i,t-1} - y_{i,t-2}) + \beta' (X_{i,t} - X_{i,t-1}) + (\varepsilon_{i,t} - \varepsilon_{i,t-1}) \quad (8)$$

El uso de instrumentos apropiados es necesario para trabajar con la muy probable endogeneidad de las variables explicativas. Los instrumentos que se usan en la regresión en diferencias son los valores retardados de las variables explicativas. Los instrumentos de regresión en niveles son las diferencias retardadas de las variables correspondientes. Todas las regresiones incluyen variables ficticias temporales.

e) *Medición de la estabilidad de los ingresos de las cajas de ahorros*

El cuarto paso de nuestra investigación empírica es el análisis de la estabilidad de los ingresos de las cajas de ahorros frente a las de los bancos comerciales. Siguiendo a Cihák y Hesse (2007), se usan marcadores z como medida del riesgo bancario individual. Se computan para el caso de Austria, Alemania y España para resaltar el impacto de las diferentes estructuras de propiedad de una forma consistente ahí donde existen diferencias entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales en este sentido.

El índice (Z) se calcula para cada observación bancaria anual según la siguiente ecuación:

$$Z_{it} = \frac{(E_{it}/A_{it}) + \mu_i^{RoA}}{\sigma_i^{RoA}} \quad (9)$$

donde E/A son los recursos propios como parte de los activos y μ^{RoA} y σ^{RoA} son respectivamente la media y la desviación típica del rendimiento de los activos antes de impuestos (RoA). El índice mide la capacidad de una corporación para absorber las desviaciones en sus ingresos. Más concretamente, los marcadores z muestran cuántas desviaciones estándar del ingreso medio hacen que la sociedad se haga insolvente al agotar sus recursos propios. Cuanto mayor es el valor menor es la probabilidad de entrar en mora.

f) *Determinantes de la estabilidad de las ganancias de los bancos*

Se usan variables exógenas para analizar el riesgo bancario. Primero, una dicotómica que identifica la estabilidad de los ingresos de los bancos. El tamaño del banco se mide a través del total de activos. Los bancos más grandes se benefician de las oportunidades de diversificación que les permiten absorber mejor los *shocks*. Por el contrario, los bancos más grandes están más expuestos al riesgo, dadas las garantías de seguro de depósito implícitas de que disfrutan. Para distinguir entre la estabilidad de los bancos con diferentes estructuras de propiedad y diferentes tamaños, se incluye también una variable de interacción del tamaño de las cajas de ahorros.

También se incorporan otras variables explicativas de control de factores específicos de los bancos y de las condiciones del mercado. La ratio “costes de explotación/margen ordinario” se incluye para medir las diferencias de eficiencia entre bancos. Se utiliza también una dicotómica que indica las instituciones cotizadas para controlar los aspectos de gobierno de los bancos comerciales. Por lo general, los bancos mejor gobernados y más eficientes deberían ser capaces de absorber mejor los *shocks*, dando lugar a una puntuación z más alta. Sin embargo, también es posible que estos efectos sean menos importantes a la vista de otras características individuales.

La concentración del mercado que también es indicador de la competencia dentro del sector se mide a través del índice de Herfindahl-Hirschman (HHI). Surgen efectos diferentes y compensadores que puede tener la concentración sobre los riesgos tomados por un banco⁶¹.

Por último, para controlar el impacto de los desequilibrios externos y la facilidad con la que el capital puede entrar y salir del país, se usa en la estimación un indicador desarrollado por Chinn e Ito (2008) sobre apertura

⁶¹ La literatura actual es poco útil a la hora de explicar el impacto neto de la concentración en la estabilidad de los ingresos de los bancos. El *trade-off* sugerido recientemente por Allen y Gale (2004) y sostenido empíricamente por Beck *et al.* (2006), dice que a pesar de las ganancias de eficiencia, los mercados más concentrados y menos competitivos exacerban los problemas de agencia y por tanto conducen a la inestabilidad. Boyd y de Nicolo (2005), sin embargo, contradicen este argumento al afirmar que las tasas de préstamo por encima de lo normal que los bancos aplican cuando la concentración es baja puede llevar a mayores riesgos de bancarrota para los prestatarios, lo cual se traduce en una fuente de inestabilidad para el banco.

financiera. Se espera que cuanto más abiertos sean los mercados más volátiles y vulnerables ante los *shocks* externos sean debido a la velocidad con la que los flujos de capital pueden entrar y salir del país. Aunque esta variable no está directamente relacionada con las cajas de ahorros, se incluye sin embargo para controlar los distintos niveles de desequilibrios contables reales y financieros. La ecuación estimada tiene la forma:

$$Z_{it} = \alpha + \beta_1 \ln A_{it} + \beta_2 (\ln A_{it} \times S_i) + \beta_3 S_i + \theta' X_{it} + \mu_{it} \quad (10)$$

donde:

- i = Banco i .
- t = Período.
- Z = Marcador z tal y como se describe en la ecuación (9).
- $\ln A$ = Logaritmo natural del total de activos.
- S = Variable dicotómica para identificar las cajas de ahorros.
- $\ln A \times S$ = Variable interactiva de tamaño de las cajas de ahorros.
- X = Otras variables explicativas, incluyendo la ratio “costes de explotación/margen ordinario”, la variable dicotómica de las instituciones cotizadas, HHI, y el índice de apertura financiera.

Para asegurar que estos resultados son robustos a la elección del procedimiento, cada fase de la estimación se compone de una combinación de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios y de una regresión de panel de efectos fijos, que mide los efectos individuales inespecíficos.

3.3 Principales resultados

a) Rentabilidad, eficiencia, competencia y estabilidad de los ingresos: bancos comerciales vs. cajas de ahorros

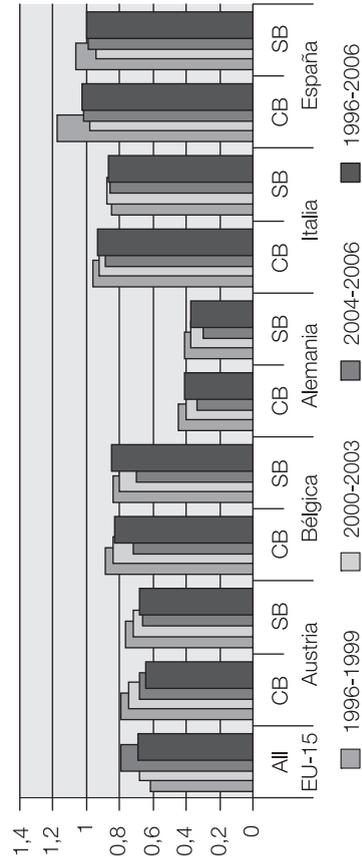
Este apartado compara la rentabilidad, eficiencia, poder de mercado y estabilidad de los ingresos de los bancos comerciales y de las cajas de ahorros en Austria, Bélgica, Alemania, Italia y España durante el período comprendido entre 1996 y 2006.

En relación a las distintas medidas de rentabilidad, la tabla 3.2 y el gráfico 3.1 describen la evolución de la rentabilidad sobre activos (RoA). La rentabilidad ha disminuido en los cinco países a lo largo del tiempo, lo cual

Tabla 3.2 Rentabilidad (sobre activos): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

	Austria (Bancos com.)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (Bancos com.)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (Bancos com.)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (Bancos com.)	Italia (Cajas de ahorros)	España (Bancos com.)	España (Cajas de ahorros)
1996-1999	0,62	0,79	0,77	0,89	0,45	0,41	0,96	0,85	1,18	1,06
2000-2003	0,68	0,75	0,72	0,84	0,40	0,37	0,92	0,88	0,98	0,94
2004-2006	0,79	0,68	0,66	0,72	0,34	0,30	0,89	0,86	1,02	0,99
1996-2006	0,69	0,64	0,68	0,83	0,41	0,37	0,93	0,87	1,03	1,00
Diferencia de medias bancos com. y cajas de ahorros (valores p)		0,321		0,369	0,076		0,032		0,099	

Gráfico 3.1 Rentabilidad (sobre activos): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje



parece deberse al incremento de la presión competitiva resultante de la liberalización y de la integración financiera. Los valores RoA son particularmente bajos en Alemania y relativamente altos en España. No hay diferencias estadísticas significativas entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales al nivel de significación del 1%. Sin embargo, en Italia y Alemania, los bancos comerciales puntúan más alto en las medidas de rentabilidad al 5% y 10% de niveles de significación respectivamente. Aunque las mediciones RoA señalan estas diferencias menores, no hay diferencias observables en términos de rentabilidad sobre recursos propios (RoE) de los diferentes tipos de bancos (ver tabla 3.3 y gráfico 3.2).

Si se consideran los ratios de “costes de explotación/margen ordinario”, los bancos de los cinco países no muestran peores resultados que las medias de la UE15 (ver tabla 3.4 y gráfico 3.3). Incluso los bancos italianos cuyos costes operativos se elevaron en el período 1996-1999, han racionalizado sus estructuras con el paso de los años. En comparación, las cajas de ahorros se distinguen una vez más en gran medida de los bancos comerciales. La única excepción es Austria, donde las cajas de ahorros tienen mayores ratios de “costes de explotación/margen ordinario” al nivel de significación del 10%.

Los marcadores de eficiencia X estimadas se muestran en la tabla 3.5 y en el gráfico 3.4. En los cinco países y sub-períodos las eficiencias medias se dispersan de forma equilibrada en torno al 85%, lo cual se corresponde con estudios anteriores⁶². En la UE15 en su conjunto las medidas de los años 1996 a 2006 dan una media de 85,7% y exhiben un a mejora estable a lo largo de los años. Esta puntuación significa que hay una mejora potencial de la eficiencia en costes del 14,3% en la media de la banca de la UE15 con respecto a la referencia de mejor desempeño. De los cinco países, los bancos belgas y españoles obtienen la puntuación más alta mientras que los bancos austríacos se quedan los últimos. Más importante es que los resultados indican que las eficiencias en coste de los bancos comerciales y de las cajas de ahorros son bastante comparables. Según los test de diferencia de medias, no hay diferencias significativas entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales al nivel del 5% en ningún país excepto en Italia⁶³. Esto indica que

⁶² El resultado coincide con los de Altunbaş *et al.* (2001), Carbó Valverde *et al.* (2002), y Carbó Valverde *et al.* (2007).

⁶³ Es importante decir que en la mayoría de los países las diferencias estadísticas significativas entre los bancos comerciales y las cajas de ahorros se desvanecen cuando se consideran las condiciones ambientales en la estimación de la eficiencia.

Tabla 3.3 Rentabilidad (sobre recursos propios): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

	Austria (Bancos com.)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (Bancos com.)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (Bancos com.)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (Bancos com.)	Italia (Cajas de ahorros)	España (Bancos com.)	España (Cajas de ahorros)
1996-1999	11,16	13,87	15,01	14,81	14,86	14,95	14,38	14,16	15,96	15,40
2000-2003	13,73	12,39	14,38	14,02	13,02	13,58	13,44	13,27	14,38	13,59
2004-2006	14,52	11,61	13,91	13,63	12,17	12,61	12,75	12,48	13,52	12,88
1996-2006	13,98	12,11	14,26	14,18	13,01	13,41	13,37	13,16	14,18	13,41
Diferencia de medias bancos com. y cajas de ahorros (valores p)		0,583	0,444		0,393		0,781		0,256	

Gráfico 3.2 Rentabilidad (sobre recursos propios): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

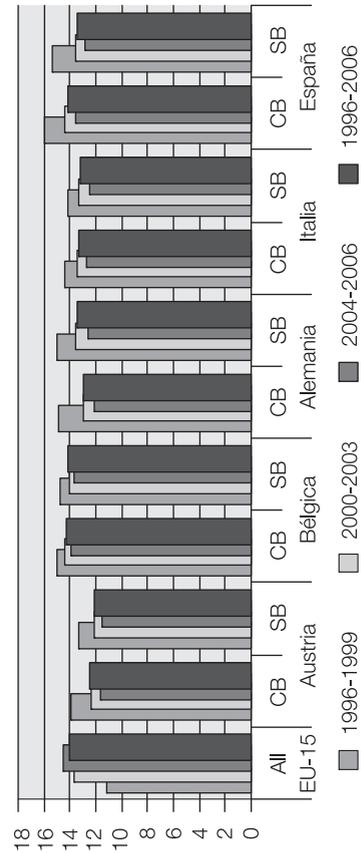


Tabla 3.4 Ratios de "coste sobre ingreso: bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

	Austria (Bancos com.)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (Bancos com.)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (Bancos com.)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (Bancos com.)	Italia (Cajas de ahorros)	España (Bancos com.)	España (Cajas de ahorros)
1996-1999	59,36	62,16	59,97	60,16	64,48	65,63	67,39	67,85	58,19	56,36
2000-2003	54,32	59,03	57,13	59,15	60,19	61,08	60,18	60,32	53,23	54,02
2004-2006	51,06	54,91	54,93	56,26	56,02	56,53	58,51	58,93	48,27	49,03
1996-2006	54,33	58,42	56,27	57,63	58,11	59,25	60,02	60,34	51,06	52,70
Diferencia de medias bancos com. y cajas de ahorros (valores p)	0,063		0,393		0,148		0,627		0,112	

Gráfico 3.3 Ratios de coste sobre ingreso: bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

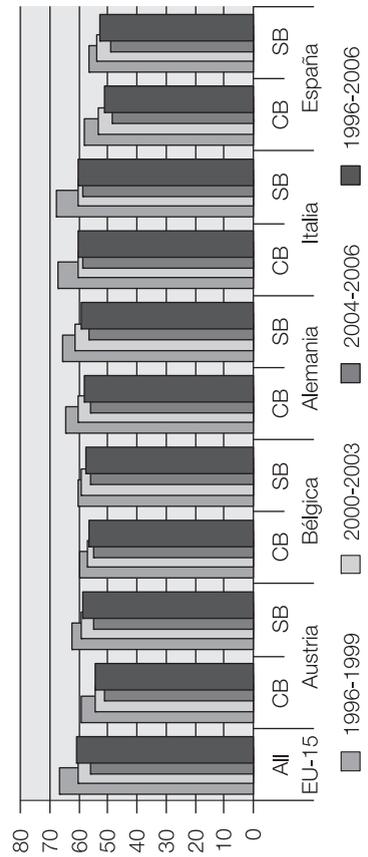
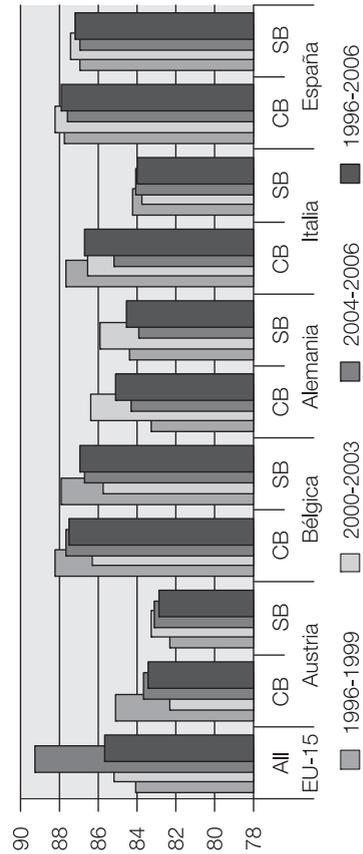


Tabla 3.5 Marcadores de eficiencia en costes (eficiencia x): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

	Austria (Bancos com.)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (Bancos com.)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (Bancos com.)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (Bancos com.)	Italia (Cajas de ahorros)	España (Bancos com.)	España (Cajas de ahorros)
1996-1999	84,1	85,1	82,3	82,3	83,3	83,3	87,7	84,2	87,8	87,0
2000-2003	85,2	82,3	83,3	86,3	86,4	85,9	86,6	83,8	88,2	87,4
2004-2006	89,3	83,7	83,1	87,7	84,3	83,9	85,2	84,1	87,6	87,0
1996-2006	85,7	83,4	82,9	87,5	85,1	84,6	86,7	84,0	87,9	87,2
Diferencia de medias bancos com. cajas de ahorros (valores p)		0,089		0,116		0,125		0,042		0,089

Gráfico 3.4 Marcadores de eficiencia en costes (eficiencia x): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje



las cajas de ahorros son al menos tan eficientes como los bancos comerciales, resultado que resalta en marcado contraste con las creencias ampliamente mantenidas de que las cajas de ahorros son menos eficientes que los bancos comerciales.

Volviendo a las medidas de competencia, la tabla 3.6 muestra los resultados del índice de Lerner. El índice de Lerner medio en la UE15 es de 27,4%. De nuevo no se encuentran diferencias entre los bancos comerciales y las cajas de ahorros excepto en Italia donde las cajas de ahorros muestran un poder de mercado más grande que es estadísticamente significativo. Sin embargo, esta no es una característica específica de las cajas de ahorros ya que tanto los bancos comerciales como las cajas de ahorros en Italia muestran mayor poder de mercado que en los países analizados. En Alemania y España donde la competencia regional es particularmente fuerte, no hay prácticamente diferencia entre el poder de mercado entre los dos tipos de bancos.

En lo referente a la evolución del poder de mercado, los resultados de la tabla 3.6 muestran que el índice de Lerner ha subido entre 1996 y 2003 y cayó en todos los países entre 2003 y 2006⁶⁴. También es interesante que estos estudios hayan mostrado que las actividades más competitivas sean la toma de depósitos y los préstamos, en los cuales se especializan las cajas de ahorros, mientras que otras actividades generadoras de rentas no procedentes de intereses (basadas en comisiones y tasas) son la fuente principal de poder de mercado de la banca europea.

El análisis comparativo de la estabilidad de los ingresos de los diferentes tipos de bancos se muestra en la tabla 3.7 y en el gráfico 3.6⁶⁵. Las medias ponderadas del gráfico 3.6 indican que las cajas de ahorros españolas

⁶⁴ Estos resultados coinciden en gran medida con otros anteriores. Maudos y Fernández de Guevara (2004) muestran que los índices de Lerner de los bancos en Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido se incrementan entre 1996 y 2000. Usando una muestra más amplia, Carbó Valverde y Rodríguez (2007a) confirman que los índices de los viejos Estados miembros (UE-15) y de la Unión completa (UE-27) se han incrementado, aunque a una velocidad mucho menor entre 2001 y 2005.

⁶⁵ Algunos bancos no tienen datos en años concretos mientras que otros han cambiado su práctica contable entre 1996 y 2006. Para reducir los sesgos que resultan de tener menos observaciones, las cifras del gráfico están ponderadas por los activos y por el número de años en los que aparecen observaciones. También, para eliminar los casos extremos, se han quitado de la muestra las observaciones anuales de los bancos que caen entre el percentil 1 y el 99 de la distribución de marcadores z.

Tabla 3.6 Indicadores de poder de mercado (Índice de Lerner): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

	UE15	Austria (Bancos com.)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (Bancos com.)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (Bancos com.)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (Bancos com.)	Italia (Cajas de ahorros)	España (Bancos com.)	España (Cajas de ahorros)
1996-1999	29,8	22,2	24,2	31,6	30,3	30,4	32,7	39,3	32,2	27,8	28,9
2000-2003	30,4	24,1	29,5	42,2	43,2	41,7	43,2	47,5	44,6	26,9	27,7
2004-2006	24,1	24,4	24,6	29,7	29,2	31,9	28,8	29,8	36,6	22,4	23,2
1996-2006	27,4	23,2	25,7	33,8	33,1	33,2	33,8	34,6	38,1	25,1	25,5
Diferencia de medias bancos com. y cajas de ahorros (valores p)		0,046		0,126		0,221		0,039		0,229	

Gráfico 3.5 Indicadores de poder de mercado (Índice de Lerner): bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006), en porcentaje

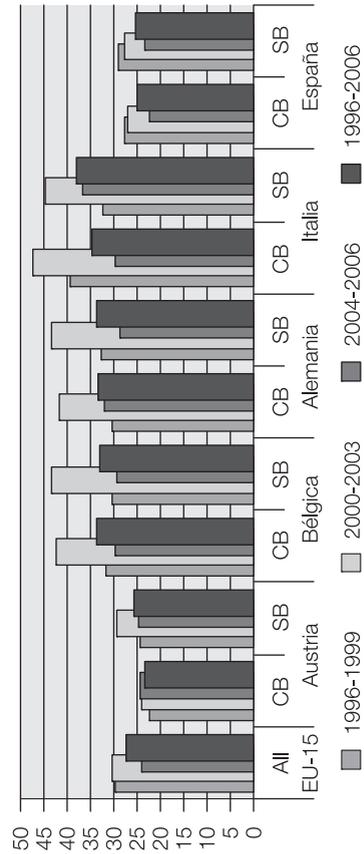
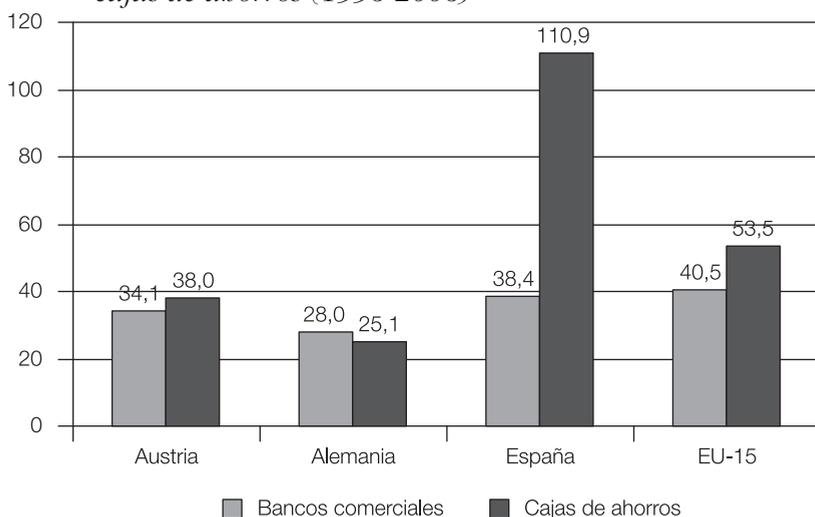


Tabla 3.7 Comparación de los marcadores z: bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006)

	Bancos comerciales media no ponderada (media ponderada)	Cajas de ahorros media no ponderada (media ponderada)	Test de diferencia de medias de la media no ponderada (valor p)
Austria	34,1 (34,1)	37,3 (38,0)	0,113
Alemania	33,8 (28,0)	22,3 (25,1)	0,000
España	44,8 (38,4)	98,4 (110,9)	0,000

Nota: Las cifras entre paréntesis están ponderadas por los activos y el número de años con observaciones.

Gráfico 3.6 Medias ponderadas de los marcadores z: bancos comerciales vs. cajas de ahorros (1996-2006)



Nota: Las cifras del gráfico están ponderadas por los activos y el número de años con observaciones.

puntúan bastante más que sus homólogos comerciales. Estas diferencias son más pequeñas en el caso de los bancos en Austria y Alemania⁶⁶.

⁶⁶ La Tabla 3.7 también muestra los resultados de la diferencia en los contrastes de medias. La última columna de la tabla muestra los valores p que se refieren a la hipótesis

Resumiendo los resultados anteriores se puede afirmar que no hay claras diferencias entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales en términos de rentabilidad, eficiencia, competencia y estabilidad de los ingresos en los cinco países entre los años 1996 y 2006. En Italia, la puntuación de las cajas de ahorros es ligeramente peor que la de los bancos comerciales en las tres medidas relevantes. Esto es incluso más extraño dado el hecho de que estos bancos operaron como sociedades anónimas desde comienzos de los 90 y por tanto no se distinguen ahora de sus homólogos comerciales en términos de régimen legal⁶⁷. A su vez, las cajas de ahorros más pequeñas de Bélgica parecen haberse alineado con sus homólogos comerciales al no haber diferencias significativas en ninguna de las medidas consideradas en este estudio.

Volviendo a países con gran actividad de las cajas de ahorros, las cajas austríacas puntúan ligeramente peor en términos de eficiencia en costes, poder de mercado y ratio coste sobre ingresos. Sin embargo, los dos tipos de bancos no se diferencian en cuanto a los dos indicadores de rentabilidad (RoA y RoE) lo mismo que en la estabilidad de los ingresos. Los bancos comerciales españoles parecen tener un pequeño margen en lo que se refiere a eficiencia en costes y a rentabilidad (sólo en RoA). Sin embargo, las ganancias de las cajas de ahorros españolas son considerablemente más estables que las de sus homólogos comerciales. Por último, las cajas de ahorros alemanas se comportan un poco peor en términos de rentabilidad y de estabilidad de los ingresos pero son virtualmente idénticas a sus homólogos comerciales en todas las otras medidas.

alternativa indicando que las medias de los marcadores z en el caso de bancos comerciales y cajas de ahorros son diferentes, y lo hacen en el caso de España y de Alemania. En concreto, las cajas de ahorros españolas tienen una puntuación mayor que las 50 mayores desviaciones estándar de los test de estabilidad. Por su parte, las cajas de ahorros alemanas tienen una media aritmética menor que las 10 menores desviaciones estándar que sus homólogos comerciales en términos de estabilidad. Es posible que las diferencias señaladas anteriormente fuesen más pequeñas si se tuvieran en cuenta otros factores que contribuyen a la volatilidad. No parece haber distinción entre los marcadores –de las cajas de ahorros austríacas y de los bancos comerciales. Contrastes adicionales (que no aparecen aquí) muestran que los resultados cualitativos son los mismos si se permite que las varianzas también sean diferentes.

⁶⁷ Para más detalles ver el capítulo de Italia sobre la historia de la banca italiana.

b) *Determinantes de la competencia*

Los determinantes del poder de mercado del sector bancario de la UE se muestran en la tabla 3.8, que compara entre distintos tipos de bancos. Como se dijo anteriormente la variable dependiente –el índice de Lerner– se ha estimado para cada banco utilizando una rutina de panel de datos de efectos fijos. Al incluir todas las variables en la estimación, la variable dicotómica “estructura de propiedad” se usa para valorar si el poder de mercado disfrutado por las cajas de ahorros es estadísticamente diferente del de los bancos comerciales.

En gran medida, los resultados son consistentes entre países y tipos de bancos. La concentración bancaria, medida por el índice Herfindahl-Hirschmann (HHI) para los depósitos bancarios, no tiene influencia en el poder de mercado, importante excepción hecha de un leve efecto de caída de los bancos alemanes. De modo parecido, el tamaño bancario (activos totales) no influye en su poder de mercado excepto de manera débil y positiva en Italia. Sin embargo, la eficiencia es negativa y está relacionada significativamente con el poder de mercado. En otras palabras, los bancos son incapaces de trasladar sus ganancias de eficiencia a ganancias de mercado y en última instancia a los precios⁶⁸. Asimismo la mayor capitalización es también negativa y está significativamente relacionada con el poder de mercado, especialmente en Alemania y España, mostrando que una gestión de riesgos adecuada también contribuye a mejorar la competencia bancaria en dichos países.

Más importante para nuestros propósitos, es que la estructura de propiedad no tiene influencia significativa excepto un débil impacto pro-competitivo en Alemania. A pesar de este resultado, las diferencias entre las cajas de ahorros y los bancos comerciales también existen. En particular, la medida clave de la accesibilidad regional, la “apertura de sucursales” reduce el poder de mercado considerablemente de las cajas de ahorros en Austria, Bélgica, Alemania y España. De igual modo, una estructura de sucursales distribuida de forma dispersa tiene un impacto significativamente negativo en todos los países en los que las cajas de ahorros son un sector activo (Austria, Alemania y España)⁶⁹. Aunque la entrada de competidores

⁶⁸ Una explicación potencial es que los marcadores de eficiencia son *proxies* de las presiones competitivas concomitantes, que tendrían un impacto reductor en el poder de mercado.

⁶⁹ Los test de Wald (no incluidos aquí) hechos sobre el par de coeficientes estimados en cada país muestran que el impacto del crecimiento de las sucursales y la escasez es mayor en el caso de las cajas austríacas, alemanas y españolas.

Tabla 3.8 Determinantes del poder de mercado en el sector bancario de la UE. Todos los bancos vs. cajas de ahorros (1996-2006). Estimaciones de datos de panel con efectos fijos

	UE15	Austria (todos los bancos)	Austria (Cajas de ahorros)	Bélgica (todos los bancos)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Bélgica (Cajas de ahorros)	Alemania (todos los bancos)	Alemania (Cajas de ahorros)	Alemania (Cajas de ahorros)	Italia (todos los bancos)	Italia (Cajas de ahorros)	Italia (Cajas de ahorros)	España (todos los bancos)	España (Cajas de ahorros)
<i>Concentración, tamaño, eficiencia y capitalización</i>														
Concentración, HHI depósitos	-0,0048 (-0,26)	-0,0037 (-0,19)	-0,0044 (-0,23)	0,0221 (0,18)	0,0244 (0,94)	0,0244 (0,94)	-0,0033* (-1,95)	-0,0016 (-1,42)	0,0237 (0,24)	0,0162 (0,21)	0,0162 (0,21)	-0,0056 (-0,61)	-0,0064 (-0,78)	
Tamaño, log (total activos)	0,1947 (1,38)	0,1874 (1,11)	0,0971 (1,34)	0,1714 (0,99)	0,0551 (0,37)	0,0551 (0,37)	0,0731 (1,13)	0,0897 (1,05)	0,0235* (1,99)	0,0327 (0,88)	0,0327 (0,88)	0,0751 (1,14)	0,0704 (1,00)	
Eficiencia en costes, eficiencia X	-0,0652** (-3,98)	-0,0725** (-3,21)	-0,0990** (-3,58)	-0,0688* (-2,19)	-0,1977** (-6,11)	-0,1977** (-6,11)	-0,0708* (-1,98)	-0,1358** (-4,56)	-0,0392** (-2,98)	-0,0299** (-6,89)	-0,0299** (-6,89)	-0,0421* (-1,94)	-0,0921** (-1,94)	
Capitalización, capital + reservas/ total pasivo	-0,0964** (-6,86)	-0,0692* (-1,91)	-0,0672** (-2,83)	-0,0058 (-0,47)	-0,0011 (-0,35)	-0,0011 (-0,35)	-0,0633** (-4,44)	-0,0887** (-7,10)	-0,0121 (-0,53)	-0,0141 (-0,78)	-0,0141 (-0,78)	-0,0840** (-4,10)	-0,1660** (-3,28)	
<i>Accesibilidad y barreras de entrada</i>														
Apertura de sucursales, crecimiento de sucursales bancarias	-0,0913* (-2,14)	-0,0844 (-0,90)	-0,0698** (-3,61)	-0,0624 (-1,07)	-0,1406** (-2,82)	-0,1406** (-2,82)	-0,0477** (-2,71)	-0,1454** (-5,25)	-0,0211 (-1,12)	-0,0302 (-0,63)	-0,0302 (-0,63)	-0,1195* (-2,25)	-0,1645** (-6,41)	
Escasez de sucursales habitantes/sucursales	0,0147* (2,16)	0,0057* (1,96)	0,0044** (2,82)	0,0071** (3,71)	0,0014** (2,74)	0,0014** (2,74)	0,0296** (4,04)	0,0850** (3,01)	0,0081* (1,94)	0,0091* (2,12)	0,0091* (2,12)	0,0218 (-1,01)	0,0811** (3,85)	
Entrada de competidores extranjeros, n.º competid. extranjeros/ total bancos	-0,0046** (-2,81)	-0,0022 (-1,62)	-0,0019 (-1,41)	-0,0017** (-4,33)	-0,0060** (-3,15)	-0,0060** (-3,15)	-0,0030 (-0,19)	-0,0014 (-0,17)	-0,0012 (-1,17)	-0,0016 (-1,02)	-0,0016 (-1,02)	-0,0121* (-1,92)	-0,0074* (-1,97)	

Tabla 3.8 Determinantes del poder de mercado en el sector bancario de la UE. Todos los bancos vs. cajas de ahorros (1996-2006). Estimaciones de datos de panel con efectos fijos (continuación)

	UE15	Austria (todos los bancos)	Austria ahorros)	Bélgica (todos los bancos)	Bélgica ahorros)	Alemania (todos los bancos)	Alemania ahorros)	Italia (todos los bancos)	Italia ahorros)	España (todos los bancos)	España ahorros)
<i>Otras variables de control</i>											
Estructura de propiedad, var. <i>dummy</i> de las cajas de ahorros	0,0667 (0,34)	-	-0,0041 (0,45)	-	-0,0317* (2,14)	-	-	-0,0111 (0,10)	-	0,0417 (0,71)	-
Crecimiento del PIB	-0,0008** (-4,22)	-0,0021** (-6,72)	-0,0018** (-5,51)	-0,0018** (-6,63)	-0,0014** (-2,83)	-0,0011** (-3,37)	-0,0010** (-3,75)	-0,0011* (-2,25)	-0,0008* (-2,11)	-0,0016** (-2,92)	-0,0014** (-2,73)
Tamaño del mercado, log (total depósitos en el mercado)	-0,0626** (-4,91)	-0,0970** (-2,69)	-0,0741* (-2,11)	-0,0311** (-2,97)	-0,0414* (-2,06)	-0,0011 (-1,01)	-0,0019* (-2,13)	-0,0211** (-3,53)	-0,0492* (-2,34)	-0,0704** (-6,85)	-0,0847** (-3,16)
R ²	0,92	0,89	0,90	0,84	0,88	0,88	0,91	0,81	0,79	0,91	0,93

Notas: *, **, Estadísticamente significativo al 5% y 1%, respectivamente, estadísticos t entre paréntesis.

extranjeros mejora la competencia en la media de la UE15 y en Bélgica, y en menor medida, en España, no se hallan fuertes relaciones en los otros tres países de la muestra.

La importancia de los indicadores de accesibilidad parece indicar que el desarrollo de las cajas de ahorros en los diferentes territorios regionales y locales en los países analizados ha contribuido a promocionar en gran medida la competencia en esos países.

c) Las cajas de ahorros y el crecimiento regional

El anterior ejercicio empírico muestra la evidencia de cómo la presencia de las cajas de ahorros ha ayudado a canalizar mejor los recursos financieros, y por tanto a aumentar el crecimiento. La tabla 3.9 resume los resultados de las regresiones dinámicas de panel de efectos fijos sobre los determinantes del crecimiento en Austria, Alemania y España. Los factores explicativos estándar de los modelos de crecimiento aparecen como significativos y con el signo esperado. En particular, el nivel de escolarización y el *stock* de capital son positivos y están significativamente relacionados con el crecimiento del PIB. El porcentaje de población urbana que podría ser un indicador de desarrollo no tiene influencia en el crecimiento. El PIB retardado no es significativo o tiene una significación débil. A su vez, la inflación tiene un impacto negativo sobre el crecimiento. Los resultados también son robustos en lo que se refiere a la inclusión o exclusión de los indicadores de diversidad de la tabla 3.9, columnas I y II en cada país⁷⁰.

Volviendo a las variables del sector bancario, la variable de especialización del préstamo (razón de los préstamos al sector privado sobre el PIB) parece tener un impacto positivo y significativo en el crecimiento económico regional. Su efecto marginal es uno de los mayores del modelo con un coeficiente de 0,074 para Alemania y 0,069 para España. El crecimiento de las sucursales bancarias, que ha sido un área en la que las cajas de ahorros han sido especialmente activas también promueve el crecimiento. En el caso español, el impacto del crecimiento de las sucursales es especialmente intenso con un coeficiente estimado de 0,086, seguido por Austria (0,069) y Alemania (0,032).

⁷⁰ El test de Sargan para sobre identificar las restricciones no rechaza los instrumentos utilizados en Austria y España pero señala problemas menores en Alemania al nivel de significación del 10%. Sin embargo, todas las ecuaciones superan los test de significación total, ej. los tests de la F.

Tabla 3.9 Desarrollo bancario y crecimiento del PIB regional (1996-2005).
 Regresiones de panel dinámico, estimadores de sistema

	Austria		Alemania		España	
	I	II	I	II	I	II
PIB inicial	0,0284 (1,31)	0,0251 (1,17)	0,0325 (1,81)	0,0237* (1,93)	0,0442* (2,16)	0,0484 (1,44)
Nivel de escolarización	0,0584** (5,14)	0,0591** (4,78)	-0,0652 (-0,39)	0,0639** (3,33)	0,0581** (2,83)	0,0455** (3,27)
Stock de capital	0,0628** (10,22)	0,0694** (11,58)	0,0977** (8,18)	0,0624** (22,44)	0,0747** (16,52)	0,0648** (4,19)
Porcentaje de población urbana	0,008 (1,06)	0,007 (1,01)	0,03855 (1,33)	0,0329 (0,91)	0,0014 (1,61)	0,016 (0,79)
Inflación	-0,0633** (-3,92)	-0,0685* (-2,32)	-0,0538** (-3,90)	-0,0321** (-4,40)	-0,0495** (-5,24)	-0,0302** (-5,78)
Préstamos al sector privado/PIB	0,0770** (12,83)	0,0796** (7,10)	0,0663** (3,22)	0,0739** (3,49)	0,0744*** (-8,11)	0,0694** (8,22)
Crecimiento de las sucursales bancarias	0,0804** (6,19)	0,0694** (4,74)	0,0310** (5,21)	0,0326** (4,80)	0,0632** (3,30)	0,0861** (3,91)
Diversidad institucional regional (activos de las cajas de ahorros/ total de activos bancarios)	-	0,0432** (9,19)	-	0,0552** (8,79)	-	0,0719** (6,27)
Índice de Lerner	0,0118 (0,92)	0,0101 (0,63)	-0,0221 (-0,40)	-0,0822 (-0,25)	0,0451 (0,41)	0,0218 (0,65)
Cajeros/sucursales	-	-	0,0633* (2,10)	0,0504** (2,82)	0,0631** (2,84)	0,04511** (3,82)
Test de Sargan (valor p)	0,132	0,148	0,083	0,088	0,117	0,111
Test de la F (valor p)	0,008	0,009	0,008	0,007	0,011	0,010
Número de observaciones	560		4570		654	

Notas: *, ** estadísticamente significativo al nivel del 5% y del 1% respectivamente; estadísticos t entre paréntesis (errores estándar blancos robustos a heteroscedasticidad).

Los resultados clave de la tabla 3.8 se refieren al indicador de diversidad institucional que es la ratio de los activos bancarios de las cajas de ahorros entre el total de activos bancarios.

Los resultados de la columna II de cada país muestran que los mercados con una mayor presencia de cajas de ahorros también experimentan mayores tasas de crecimiento significativas. En particular, un incremento del 1% en la participación de los activos de las cajas de ahorros conlleva un incremento

de entre 0,04% y 0,07% en las tasas de crecimiento en los tres países: Austria, Alemania y España. Además, el desarrollo de los canales de distribución que se mide por el número de cajeros automáticos por sucursal también tiene un impacto positivo en el crecimiento del PIB regional en Alemania y España⁷¹.

d) *Determinantes de la estabilidad de los ingresos de los bancos*

Para obtener los resultados de este apartado se ha usado un conjunto de datos relacionados del ámbito bancario. Para eliminar los casos raros, se han omitido las observaciones entre los percentiles 1º a 99º de la distribución de marcadores z. Los resultados de la regresión que analizan la estabilidad de los ingresos se presentan en la tabla 3.10⁷². Las columnas impares (I, III, V y VII) corresponden a las regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que agrupan los datos en una única muestra no distinguiendo entre observaciones correspondientes a distintos períodos de tiempo o países. A su vez, las columnas pares (II, IV, VI y VIII) aprovechan estas diferencias y muestran los resultados de las regresiones de panel de efectos fijos (FE)⁷³.

He aquí los resultados del ejercicio empírico: los coeficientes estimados para la variable ficticia “país” en la primera regresión conjunta (columna I) muestran que los bancos austríacos y alemanes son menos estables en sus

⁷¹ Los canales de distribución variables no están disponibles en el caso de Austria y por tanto se excluyen de las regresiones de ese país.

⁷² Para asegurar la robustez de los resultados se siguen dos procedimientos distintos para cada país. En la columna del lado izquierdo de cada país se muestran los resultados de MCO conjuntos. Para controlar el impacto de series más cortas, se incluyen también en estas regresiones las variables dicotómicas correspondientes al número de años computados. En la segunda columna se muestran los resultados de las regresiones de panel de efectos fijos (FE). Sin embargo, el uso de este procedimiento significa que el número de variables individuales específicas e invariantes temporalmente, por ejemplo las variables ficticias referidas a las cajas de ahorros o a las instituciones cotizadas, se caen de la muestra dado que estos efectos son absorbidos por las estimaciones de efectos fijos.

⁷³ Los procedimientos de regresión de panel tienen en cuenta los efectos específicos de los bancos. Por tanto no es posible incluir dicotómicas invariantes temporalmente como las de *cajas de ahorros*, *instituciones cotizadas* y las de los dos países.

Tabla 3.10 Determinantes de estabilidad (marcadores z): bancos comerciales frente a cajas de ahorros en Austria, Alemania y España (1996-2006)

	Todos			Austria			Alemania			España		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII				
Índice de apertura financiera	-7,044 (0,034)**	-4,189 (0,000)***	-13,485 (0,032)**	-9,425 (0,000)***	-3,190 (0,071)*	-4,053 (0,000)***	-10,012 (0,569)	11,541 (0,000)***				
Índice Herfindahl-Hirschman (HHI)	191,259 (0,152)	288,369 (0,000)***	494,855 (0,027)**	247,423 (0,000)***	-13,886 (0,936)	648,320 (0,000)***	335,358 (0,082)*	138,789 (0,000)***				
Ratio "costes de explotación/margen ordinario"	0,070 (0,879)	0,029 (0,71)	-9,251 (0,005)***	-1,254 (0,011)**	0,327 (0,001)***	0,062 (0,442)	-20,178 (0,002)***	-1,037 (0,324)				
Log (activo)	-0,771 (0,189)	-12,909 (0,000)***	1,312 (0,171)	-8,401 (0,000)***	-0,333 (0,66)	-15,370 (0,000)***	-4,136 (0,015)**	-8,528 (0,000)***				
log (activo) x Cajas de ahorros	6,050 (0,000)***	12,488 (0,000)***	-1,824 (0,141)	6,885 (0,000)***	1,871 (0,019)**	12,114 (0,000)***	15,190 (0,001)***	2,632 (0,179)				
Cajas de ahorros	-79,239 (0,000)***	-	36,148 (0,027)**	-	-33,911 (0,002)***	-	-176,583 (0,009)***	-				
Institución cotizada	-0,589 (0,862)	-	51,864 (0,000)***	-	-19,693 (0,000)***	-	15,982 (0,011)**	-				
Banca austriaca	-14,528 (0,000)***	-	-	-	-	-	-	-				
Banca alemana	-14,831 (0,002)***	-	-	-	-	-	-	-				
Constante	153,159 (0,000)***	92,141 (0,000)***	52,929 (0,004)***	106,542 (0,000)***	123,525 (0,000)***	110,757 (0,000)***	219,708 (0,000)***	145,029 (0,000)***				
Dummies de observación	Sí	-	Sí	-	Sí	-	Sí	-				
Procedimiento	OLS	FE	OLS	FE	OLS	FE	OLS	FE				
R ²	0,182	0,121	0,199	0,175	0,113	0,146	0,222	0,133				
Estadístico F	28,48 (0,000)	236,36 (0,000)	18,59 (0,000)	43,32 (0,000)	13,74 (0,000)	228,25 (0,000)	12,27 (0,000)	25,23 (0,000)				
N.º de observaciones	9,800			1,188			7,560			1,052		

Notas: Para la estimación de los coeficientes, los valores p robustos se encuentran entre paréntesis. OLS: regresión de mínimos cuadrados conjunta; FE: regresión de panel de efectos fijos. *, ** y *** se refieren a la significatividad estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente. En las regresiones FE solamente se informa del R².

ganancias que los españoles⁷⁴. Más aún, las instituciones que cotizan muestran una mayor estabilidad en Alemania y España pero menos en Austria. El coeficiente estimado del índice de apertura financiera es negativo y muy significativo en casi todas las regresiones, excepto en la de MCO conjunta de España (columna VII), indicando que los sistemas más abiertos están más expuestos al riesgo⁷⁵.

Un impacto más destacable, al menos en términos de magnitud, es el efecto de la concentración en la estabilidad capturado por el índice de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). A excepción de los resultados OLS de la muestra conjunta y de Alemania (columna V) en particular, los coeficientes estimados son bastante significativos. El impacto de un incremento del uno por ciento en el HHI de un país incrementa la estabilidad de los ingresos de 2 a 6 veces las desviaciones típicas. Por tanto, los bancos que operan en sistemas más concentrados se aseguran flujos de ganancias más estables a lo largo del tiempo⁷⁶.

El impacto de la eficiencia en costes medida por la ratio “costes de explotación/margen ordinario” es menos clara. Sólo hay resultados consistentes en la banca austríaca (columnas III y IV), donde la eficiencia está positivamente relacionada con la estabilidad. Esto podría ser un efecto directo de que los bancos que operan con menores costes son más capaces de asegurarse ganancias persistentes. La eficiencia en costes también puede ser una proxy de otras variables, como la gestión, que también podría tener un impacto positivo en la estabilidad bancaria. Una comparación de los resultados OLS con la regresión de panel de efectos fijos (FE) arroja que España y Alemania (columnas V y VII *vs.* VI y VIII) muestran que el impacto de la eficiencia no puede ser identificado una vez considerados los factores específicos a los bancos.

⁷⁴ No es posible añadir una variable ficticia adicional para España dada la correlación perfecta existente con las de los otros dos países.

⁷⁵ La significatividad del resultado de apertura financiera debe matizarse con el hecho de que este índice varía entre 2.0 y 2.5 en las observaciones país-año. En otras palabras, el impacto de trasladarse desde un sistema financiero abierto a uno menos abierto tendría un impacto muy modesto (una caída de 1,5 a 7 en las desviaciones estándar de las correspondientes marcadores *z*) para los países de la muestra.

⁷⁶ Estos resultados coinciden con los de Beck *et al.* (2006), que usan una muestra de 69 países entre 1980 y 1997 para mostrar que las crisis bancarias sistémicas son menos probables en sistemas más concentrados.

Los resultados principales del análisis empírico se obtienen examinando el tamaño y los parámetros de propiedad. Primero, el tamaño bancario, medido por la variable $\log(\text{activo})$ parece influenciar de manera negativa inversa a la estabilidad. En otras palabras, los mayores bancos en media son los que tienen menor estabilidad de los ingresos⁷⁷. El impacto del tamaño en la estabilidad es particularmente sorprendente cuando se controlan los efectos individuales en los procedimientos de regresión de panel. Sin embargo, el coeficiente estimado de la variable interactiva [$\log(\text{activo}) \times \text{Cajas de ahorros}$] muestra que el impacto negativo del tamaño sobre la estabilidad de los ingresos no parece manifestarse en el caso de las cajas de ahorros. De hecho, en Austria y Alemania los efectos que contrarrestan son casi equivalentes, y quieren decir que las cajas de ahorros más grandes son casi tan estables como las otras cajas de ahorros y mucho más estables que sus homólogos comerciales de iguales tamaños (ver columnas II y IV).

Para contrastar la validez de hipótesis más amplias concernientes a las cajas de ahorros, las estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios también incluyen la variable dicotómica de las cajas de ahorros. El coeficiente estimado para esta variable muestra que las cajas de ahorros españolas y alemanas no son más estables en general mientras que lo contrario es cierto en el caso de los bancos austríacos. En España, la estabilidad de los ingresos se incrementa significativamente con el tamaño del activo, compensando de hecho el impacto negativo de las cajas de ahorros⁷⁸. Considerando todos los demás factores constantes, las cajas de ahorros más pequeñas operan bajo la media del país mientras que las cajas de ahorros más grandes tienen

⁷⁷ Este resultado coincide con el de Beck *et al.* (2009), que lo explican diciendo que las instituciones más grandes pueden encontrar una ventaja añadida en suavizar sus beneficios.

⁷⁸ En España, la mayor caja de ahorros, con un logaritmo de activos cercano a las 19,2 unidades, es significativamente más estable que todo el conjunto restante de bancos. Esto puede ser observado calculando el impacto acumulativo de las variables tamaño [$\log(\text{Asset})$ y $\log(\text{Asset}) \times (\text{caja de ahorros})$] en la columna VII y la variable *dummy*, *Caja de ahorros*. Mediante la suma de las anteriores, y manteniendo constante las demás variables, puede observarse que el z-score de la mayor caja de ahorros es al menos 115 desviaciones estándar ($19,2 \times 15,2 - 176,6$) mayor que los bancos comerciales, independientemente de su tamaño. Para los bancos comerciales de mayor tamaño, la diferencia es incluso más elevada, dado que para los bancos comerciales la estabilidad decrece con el tamaño de los activos (el coeficiente estimado $\log(\text{Asset})$ es negativo).

beneficios más estables que los bancos de todos los tamaños. Los resultados son idénticos pero menos pronunciados que en Alemania, donde el efecto compensador del tamaño de las cajas de ahorros es relativamente pequeño.

3.4 Conclusiones

Los resultados de las tablas anteriores confirman que no hay diferencias radicales entre las cajas de ahorros y sus homólogos comerciales en términos de rentabilidad, eficiencia en costes, poder de mercado y estabilidad de los ingresos en los cinco países considerados en el estudio. Las cajas de ahorros parecen ser ligeramente menos rentables en Austria, Alemania, Italia y España, pero las diferencias no son consistentes y dependen de la elección de la medida de rentabilidad, si RoA, RoE o “costes de explotación/margen ordinario”. Es necesario decir que el único país con una diferencia reseñable en las tres medidas de desempeño es Italia, donde las cajas de ahorros se comportan como sociedades anónimas lo mismo que los bancos comerciales. En términos de eficiencia en costes, las cajas de ahorros muestran un desempeño ligeramente inferior en Austria, Italia y España.

Las cajas de ahorros disfrutaban de un mayor poder de mercado en Austria todo lo contrario que en Italia; pero en cualquier caso la diferencias son bastante pequeñas.

Los resultados también resaltan dos aspectos distintivos de las cajas de ahorros. El primero es que las cajas de ahorros desempeñan un importante papel en su contribución al crecimiento económico regional. En los tres países en los que las cajas de ahorros se encuentran activas: Austria, Alemania y España, las regiones con mayor presencia de cajas de ahorros tienen mayores tasas de crecimiento. Segundo, en algunos casos las cajas de ahorros se enfrentan con éxito a la volatilidad de los ingresos mejor que lo que lo hacen otros bancos. Aunque esta afirmación es cierta para todas las cajas de ahorros austríacas, en Alemania y en España las mayores cajas de ahorros son más capaces de absorber las variaciones de los ingresos.

Tomados conjuntamente, estos resultados implican que además de coexistir con otros bancos bajo condiciones similares, las cajas de ahorros han respondido a los cambios del mercado apoyando el desarrollo sostenido y la estabilidad de las economías.

Tabla 3.11 Comparación de cajas de ahorros y bancos comerciales

	Desempeño					
	RoA	RoE	“Costes de explotación/margen ordinario”	Eficiencia en costes	Poder de mercado	Estabilidad de los ingresos
Austria	0	0	0	0	+	0
Bélgica	0	0	0	0	0	n.d.
Alemania	0	0	0	0	0	-
Italia	-	0	0	-	-	n.d.
España	0	0	0	0	0	+

Nota: n.d.: no hay datos disponibles para comparar; +/-: indica que las cajas de ahorros puntúan mejor/peor (en el test de diferencia de medias con un valor $p < 5\%$); 0: indica que no hay diferencias significativas entre los dos tipos de bancos.

Tabla 3.12 Determinantes del poder de mercado del sector bancario

	Concentración del sector	Eficiencia en costes	Tamaño bancario	Sucursales
Austria	0	-	0	-
Bélgica	0	-	0	-
Alemania	-	-	0	-
Italia	0	-	+	-
España	0	-	0	-

Nota: +/-: indica el signo del coeficiente estimado (estadísticamente diferente de 0 con un valor $p < 5\%$).

Tabla 3.13 Determinantes bancarios del crecimiento regional

	Diversidad	Competencia	Sucursales	Cajeros
Austria	+	0	+	n.d.
Alemania	+	0	+	+
España	+	0	+	+

Nota: n.d.: datos no disponibles; +/-: indica el signo del coeficiente estimado (estadísticamente diferente de 0 con un valor $p < 5\%$).

Tabla 3.14 *Determinantes de la estabilidad de los ingresos del sector bancario*

	Tamaño de las cajas de ahorros	Tamaño de los bancos comerciales	Concentración del sector	“Costes de explotación/margen ordinario”
Austria	0	-	+	0
Alemania	+	-	+	+
España	+	-	+	-

Nota: n.d.: datos no disponibles; +/-: indica el signo del coeficiente estimado (estadísticamente diferente de 0 con un valor $p < 5\%$).

4. ANÁLISIS POR PAÍS:

LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

4.1 Orígenes y desarrollo histórico

El surgimiento de las cajas de ahorros en España data del siglo XIX al igual que en los principales sistemas financieros de la Europa de hoy. Éstas estuvieron, como no podía ser de otro modo, influenciadas por los desarrollos previos en otros países bajo regímenes liberales donde las iniciativas privadas alentaban el desarrollo de las modernas instituciones bancarias. Desde entonces, han experimentado una importante expansión y han contribuido en gran medida a movilizar el ahorro y a promover la competencia en el sector bancario español. Estuvieron fuertemente reguladas y dominadas por la intervención política en los años previos y posteriores a la Guerra civil, desde 1936 hasta los años 70. Finalmente, el proceso de reformas y de liberalización que comenzó en los 70 configuró las cajas de ahorros actuales. En concreto, con las iniciativas de liberalización de la década de los 70, las cajas de ahorros españolas se convirtieron en modernas instituciones financieras y comenzaron a ofrecer a sus clientes una amplia gama de servicios financieros. Ellas han sido y continúan siendo instituciones financieras con fuerte arraigo local, cuya misión es la de hacer llegar los servicios financieros a una gran parte de la población y distribuir los beneficios obtenidos para contribuir al bienestar y al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Para ello, empezaron a competir de modo satisfactorio con otras instituciones bancarias hasta alcanzar en la actualidad más del 50% de la cuota de mercado.

Las cajas de ahorros españolas surgieron con una clara vocación regional y con el objetivo de atender a las necesidades de las familias y de los negocios emprendidos dentro de sus territorios. Hoy (2008), hay 45 cajas de ahorros en España que cubren todo el territorio nacional, proporcionando

sus servicios a más del 96% de la población con sucursales en sus propias ciudades y el otro restante 3,7% de manera más dispersa, según los datos de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).

4.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión

Las cajas de ahorros españolas son fundaciones de naturaleza privada que combinan su actividad financiera con una profunda vocación social. En concreto, siguen el “modelo francés” donde las cajas de ahorros individuales estaban ligadas al “Monte de Piedad”, que fueron tempranas y modernas instituciones de caridad que adelantaban dinero garantizado mediante el empeño de bienes (normalmente de joyas o ropas). Las cajas de ahorros españolas aceptaban ahorros en depósito de pequeño valor o de pequeña cantidad y, a su vez, depositaban estos fondos en los “Montes de Piedad” para hacer pequeños préstamos a las clases desfavorecidas. Lo mismo que sus iguales en Escocia y Francia, las cajas de ahorros españolas colocaban sus depósitos en exceso en una institución de propiedad pública (Caja General de Consignaciones y Depósitos, 1852-1868). La introducción del “modelo de negocio” fue parte de un cambio en la política del gobierno que pretendía una mayor implicación de las cajas de ahorros españolas en los negocios y que también incluía la prestación de ayuda financiera a la Caja General de Consignaciones y Depósitos, que invertía los fondos fundamentalmente en bonos del gobierno español. Sin embargo, este cambio de estrategia tuvo una corta vida dada la ínfima calidad de los bonos del gobierno en el siglo XIX. Por ello, las cajas de ahorros españolas volvieron pronto a usar los depósitos para financiar las actividades del “Monte de Piedad”.

A finales del siglo XIX, la regulación española carecía de precisión en lo que se refiere a las reglas que tenían que seguir las cajas de ahorros españolas. Sin embargo, fue precisamente esta falta de precisión la que permitió el crecimiento y el desarrollo de las cajas de ahorros. En particular, la libertad de las políticas de inversión originó la diversificación y crecimiento de los activos a una tasa mayor que la de cualesquiera otras cajas de ahorros en Europa. Entre 1870 y 1900, la fortaleza financiera de las cajas de ahorros españolas se incrementó mucho. Durante ese período, las operaciones empeños o los préstamos de emergencia de los Montes de Piedad fueron incapaces de absorber todos los depósitos reunidos por las cajas de ahorros y empezaron a prestar a corto plazo y a dar hipotecas directamente a la gente. Inicialmente emitieron préstamos a corto plazo usando bienes públicos e industriales en *stock* como aval. La diversificación continuó y a comienzos

de la I Guerra Mundial, las cajas de ahorros españolas ya otorgaban directamente hipotecas a pequeños clientes. La Ley hipotecaria de 4 de junio de 1908 contribuyó a este desarrollo ya que aplicó de forma pionera la exención de tener que pagar diferentes impuestos sobre las hipotecas emitidas por los Montes de Piedad.

La mayor parte de las cajas de ahorros en su primera fase se asentaron en las grandes urbes y pudieron hacerse financieramente más fuertes usando los beneficios retenidos. Entre 1900 y 1925 el número de cajas de ahorros españolas se triplicó a 150, a pesar de no haber tenido lugar un cambio sustancial en la regulación de la cartera de negocios de los bancos.

En 1921 se legisló la primera ley bancaria española y se estableció por los bancos privados comerciales el Consejo Superior Bancario o CSB. El papel del CSB era coordinar las acciones de los bancos comerciales privados a medida que su poder económico se intensificaba. A comienzos de la Guerra Civil Española (1936-1939), los bancos comerciales privados dominaban los mercados financieros. Se organizaban como cártel construido en torno al CSB y estaban supervisados por el Ministerio de Empleo, Comercio e Industria (posteriormente Ministerio de Trabajo).

Durante la década de 1920, las cajas de ahorros comenzaron a abandonar su naturaleza de beneficencia y se convirtieron gradualmente en genuinas instituciones financieras. Sin embargo, su crecimiento se vio limitado, y fue difícil, y al mismo tiempo necesario, encontrar nuevas oportunidades de negocio. La presión competitiva del sector de la banca comercial resultó en la adopción de una política por parte de las cajas de ahorros que consistía en la expansión del ámbito de sus redes de sucursales y en la diversificación de sus operaciones de negocios.

El régimen de Franco (1939-1975) reafirmó la preeminencia de los bancos comerciales privados dentro del sistema financiero español e introdujo una normativa que discriminaba a las cajas de ahorros. La supervisión de las cajas de ahorros fue transferida desde el Ministerio del Interior al Banco de España.

Los primeros episodios de cambio regulatorio relevante para las cajas de ahorros se caracterizaron por la intensificación de la carga legislativa. Ello afectaba a la gran mayoría de nuevas cajas de ahorros que se establecieron por los gobiernos locales y regionales entre 1939 y 1977. El régimen de Franco continuó una política que se había desarrollado durante la década de 1920, llamada principio de territorialidad. Según este principio, el negocio

de cada caja de ahorros se restringía a la provincia en la que radicaba la razón social. Este principio continuó como acuerdo informal hasta que se redactó legalmente en 1964. Al mismo tiempo, el incremento de la base del activo de las cajas de ahorros urgió al Ministerio de Economía a regular los recursos y la aplicación de los fondos. Como resultado, el Ministerio de Economía desvió una proporción creciente de los activos de las cajas de ahorros para financiar el gasto público y las obligaciones a corto plazo de la banca privada. Un efecto de dicha regulación fue que los fondos disponibles para los propios préstamos de las cajas se redujeron considerablemente.

El segundo cambio legislativo que afectó a las cajas de ahorros sucedió a comienzos de los 60 al intentar amortiguar la carga normativa que soportaban las cajas de ahorros (concretamente en 1962 y 1964). Sin embargo, hasta 1974 las cajas de ahorros permanecieron fuera del sistema de compensaciones y la cartera de sus actividades de negocio continuó restringida. Sin embargo, con la Reforma de Fuentes Quintana de 1977, la normativa aplicable a los bancos privados y a las cajas de ahorros empezó a converger y como consecuencia la competencia se hizo más intensa. La reforma dio a las cajas de ahorros fuertes incentivos para modernizar su estructura y desarrollar nuevas competencias y llevar a cabo nuevas actividades. Por ejemplo, el Banco de España autorizó el primer cajero automático de las cajas de ahorros en 1977, y por 1996, su red combinada tenía 14.169 cajeros automáticos, que en aquel tiempo era la más grande de España y la tercera del mundo.

Hoy en día, las cajas de ahorros españolas son instituciones de doble resultado con objetivos tanto financieros como sociales y que emplean una parte importante de sus beneficios en forma de “Obra Social” o en proyectos sociales. Esta actividad se lleva a cabo paralelamente a su papel de intermediarios financieros y trata de atender las necesidades sociales de la población que de otro modo no serían satisfechas, yendo desde la integración de los colectivos más desfavorecidos a actividades culturales, desde la restauración y conservación del patrimonio histórico-artístico a la conservación del medio ambiente.

En lo referente a la estructura de propiedad hay seis características distintivas de las cajas de ahorros españolas:

- i) Según su estatus legal son fundaciones privadas con una herencia que muestra un marcado propósito social. El debate político actual en España ha superado las principales preocupaciones del pasado, en concreto aquellas relacionadas con su estatus legal como empresas

privadas. Aunque las cajas de ahorros españolas no tienen su capital dividido en acciones y sus recursos propios consisten fundamentalmente en las reservas acumuladas por la retención de beneficios, desde 1988, el Tribunal Constitucional ha ratificado su naturaleza privada y su estatus legal.

- ii) Son entidades financieras con libertad completa para actuar.
- iii) Todas sus actuaciones y negocios se llevan a cabo bajo criterios de mercado. De este modo, se someten a la libre disciplina del mercado y junto a su misión social aspiran a la maximización de sus beneficios como cualquier institución financiera con exactamente las mismas normas aplicables a los bancos comerciales.
- iv) Aunque las cajas de ahorros tratan de maximizar sus beneficios, otra característica distintiva es la falta de apropiación privada de esos beneficios, los cuales, sin embargo sirven a propósitos sociales. En otras palabras, las cajas de ahorros españolas buscan la maximización de sus beneficios y por ende su colocación en la llamada “Obra Social” a través de sus operaciones de negocio cotidianas. De hecho, compiten ferozmente entre ellas y con otras instituciones de crédito en la prestación de servicios financieros.
- v) Ofrecen una amplia gama de productos aunque permanezcan siendo instituciones financieras al por menor especializadas en movilizar el ahorro de la gente y prestarlo a familias, a empresas familiares y a otras pequeñas y medianas empresas.
- vi) Tienen fuerte arraigo local ya que la mayoría de los clientes provienen de sus respectivas zonas de origen. Desarrollan fundamentalmente los proyectos en esas zonas y toman la mayor parte de sus decisiones a nivel local.

En el ámbito de la supervisión, las cajas de ahorros están bajo el seguimiento y supervisión del Banco de España como cualquier otra institución de depósitos en España. Sin embargo, hay otras consideraciones legales como las de la composición de sus órganos de gobierno que son fijadas por el gobierno de la Comunidad Autónoma en la que se localiza la caja de ahorros. Hay una cierta controversia pública sobre la interacción de su estructura de propiedad y su misión social. Lo primero que hay que decir es que la estructura de propiedad de las cajas de ahorros se caracteriza porque los que ejercen el control no son los dueños legales. Los órganos de gobierno de las cajas de ahorros están compuestos por diferentes grupos:

empleados y representantes de los depositantes, órganos de gobierno regionales y locales, entidades financiadoras y grupos de interés.

Segundo, se pide a las cajas de ahorros españolas que coloquen al menos el 50% de sus beneficios en reservas y que canalicen el remanente mediante proyectos a la comunidad que caen bajo la categoría de Obra Social. Puesto que las cajas de ahorros no tienen su capital dividido en acciones, la principal “preocupación” es que ignoren la disciplina reinante en el mercado bursátil.

En España, como en otros países (ej. Alemania), la importante representación del sector público en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros ha llevado a plantearse esta cuestión en el pasado. Como respuesta, el techo de representación del sector público se redujo al 50%, es decir, los miembros o representantes del gobierno local o de los partidos políticos no pueden superar el 50% de los órganos de gobierno de las cajas. Se ha dicho, sin embargo, que a pesar de esta reducción, el sector público todavía tiene una influencia significativa en los órganos de las cajas de ahorros y que por tanto esta iniciativa no ha sido capaz de disipar completamente la idea de que todavía hay mucha influencia política⁷⁹. Las cajas de ahorros españolas también han respondido a estas nuevas preocupaciones asumiendo internamente y adoptando completamente estrictas iniciativas de responsabilidad social independientes políticamente. Entre estas iniciativas todas las cajas de ahorros (comenzando con la CECA en 2005) han emitido progresivamente informes bastante detallados sobre su responsabilidad social corporativa plasmados en nuevas políticas e iniciativas de gobierno tanto en la gestión operativa y financiera como en su mandato social.

4.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados

a) Desregulación y cambio en las cuotas de mercado

Los recientes cambios en el entorno competitivo del sistema bancario español están íntimamente relacionados con el proceso de desregulación que comenzó en 1977 y que ha implicado una transformación fundamental del mercado bancario español. Comenzando con la Ley 2290/77 que regula los órganos de gobierno y las actividades de las cajas de ahorros, varias iniciativas legislativas han permitido a las cajas de ahorros competir completamente con los bancos comerciales y entre sí. A estas iniciativas siguieron otras im-

⁷⁹ Se ha especulado recientemente sobre la posibilidad de reducir aún más este techo.

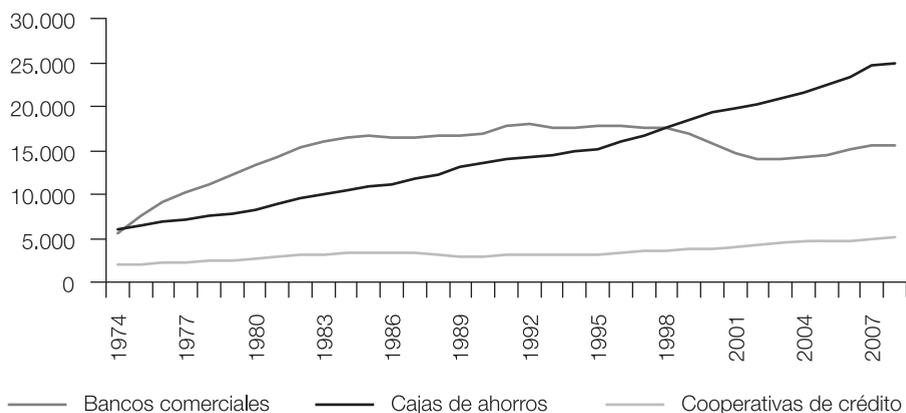
portantes medidas desregulatorias durante los 80, tales como la liberalización de los tipos de interés del activo y del pasivo y el levantamiento de las restricciones a la expansión territorial de las sucursales de las cajas de ahorros. De 1984 a 2007, el número total de instituciones bancarias se redujo de 369 a 275 según informa el Boletín Estadístico del Banco de España. Como en la mayoría de los países europeos, esta reducción se debe fundamentalmente a la consolidación y a la liberalización y a la subsiguiente ola de fusiones y adquisiciones. Aunque todos los tipos de intermediarios financieros se vieron afectados por la consolidación, ésta ha sido más intensa para aquellos que habían estado sujetos previamente a las restricciones territoriales de sus actividades, como en el caso de las cajas de ahorros. En 1989 se levantaron las restricciones a la expansión de sucursales (Real Decreto 1044/1989). Desde entonces, según el Boletín Estadístico del Banco de España, el número de cajas de ahorros cayó de 76 a 54. Del mismo modo, el número de cooperativas de crédito también pasó de 149 a 83. La reducción del número de bancos comerciales en ese período fue más limitada, de 110 a 72.

Aunque el número de instituciones ha disminuido en los últimos treinta años, persisten importantes diferencias en las estrategias de expansión de las sucursales de los tres principales grupos bancarios en España: bancos comerciales, cajas de ahorros y cooperativas de crédito. En el gráfico 4.1, se pueden distinguir tres etapas principales en la evolución de la expansión de las sucursales en los tres grupos.

1. En una primera etapa entre 1977 y 1988, las cajas de ahorros junto a los bancos comerciales y las cooperativas de crédito incrementaron significativamente el número de sucursales con 79,6%, 89,7% y 33,2%, respectivamente.
2. De 1989 a 1997, la supresión de restricciones a la expansión de sucursales fue seguida por estrategias diferenciadas en ese ámbito. A pesar de una tendencia hacia la consolidación, las cajas de ahorros y las cooperativas continuaron incrementando el número de sus sucursales (26% y 20%, respectivamente), mientras que las de los bancos comerciales sólo aumentaron en un 5,6%.
3. De 1997 a 2007, las cajas de ahorros (41,9%) y las cooperativas de crédito (38,6%) han continuado abriendo sucursales de forma significativa, a diferencia de los bancos comerciales, que empezaron a cerrar sucursales con un decrecimiento del 13,2% en ese período.

Las diferencias ya mencionadas han sido la semilla de lo que hoy se conoce como modelo bancario de las cajas de ahorros, basado en una relación

Gráfico 4.1 Número de sucursales (1974-2008)

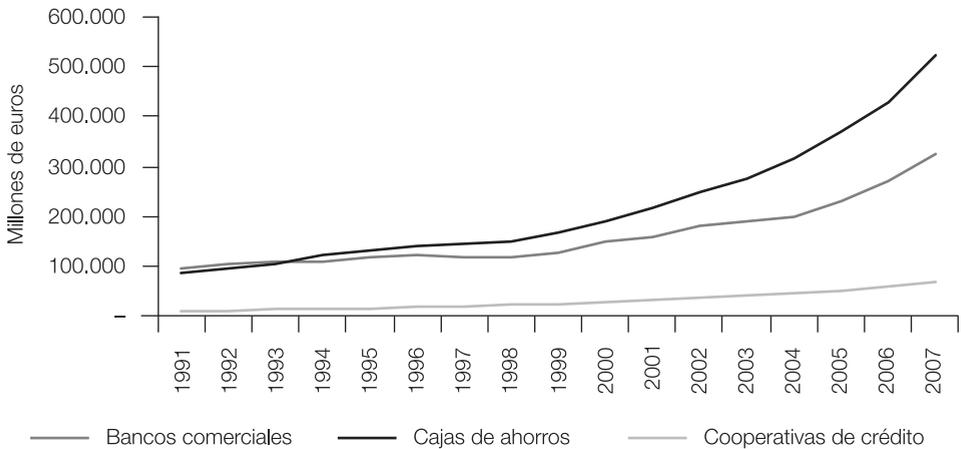


Fuente: Banco de España.

especial, un modelo que se basa en la especialización al por menor y en la proximidad geográfica. La combinación de estas estrategias de expansión de las sucursales con el desarrollo económico y financiero de las décadas recientes ha provocado importantes cambios en la estructura competitiva de los mercados bancarios españoles. Primero, como se muestra en el gráfico 4.2, los depósitos del sector privado (hogares y empresas no financieras) se han incrementado significativamente, y en particular entre 1991 y 2007. Las cajas de ahorros han liderado este mercado. En 1991 gestionaban 84.000 millones de euros y en 2007 la cantidad de depósitos se había multiplicado por más de seis alcanzando los 522.000 millones de euros. Del mismo modo, los bancos comerciales solo triplicaron sus depósitos (de 94.000 a 322.000 millones de euros) mientras que las cooperativas de crédito, aunque con menos importancia en términos absolutos, incrementaron sus depósitos desde los 9.000 millones de euros a los 67.000.

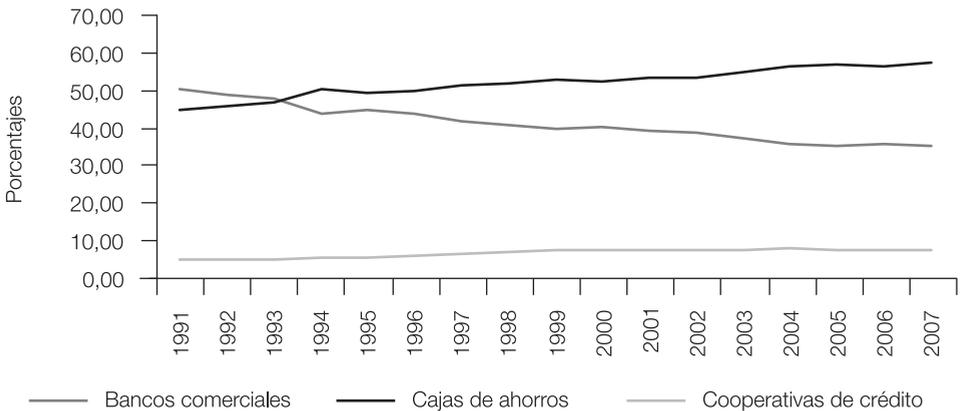
Como consecuencia de la desigual evolución de los depósitos en los diferentes tipos de bancos, las cuotas de mercado han cambiado considerablemente a lo largo del tiempo, como muestra el gráfico 4.3. Las cajas de ahorros incrementaron su cuota de mercado desde el 44,82% en 1991 a 57,21% en 2007, mientras que los bancos comerciales perdieron cuota de mercado, yendo del 52,31% a 35,29% en el mismo período. La cuota de mercado de las cooperativas de crédito también se incrementó desde el 4,87% al 7,39%. El gráfico 4.3 también muestra que desde 1994 en adelante las cajas de ahorros han dominado el mercado con más del 50% de todos los depósitos del sector privado. Las consecuencias de esta tendencia van

Gráfico 4.2 Evolución de los depósitos del sector privado en la banca española (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

Gráfico 4.3 Cuotas de mercado en el sector bancario español: depósitos (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

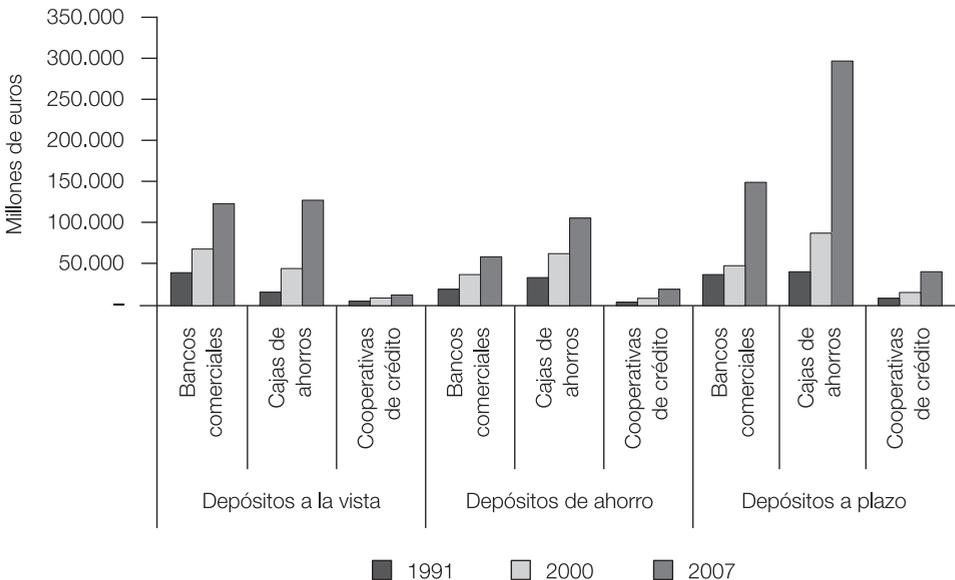
más allá de la mera movilización de los ahorros. De hecho, esta tendencia implica que las cajas de ahorros españolas han sufrido en menor medida las crecientes presiones a las que los bancos al por menor han estado expuestos en los últimos años en España y en todas partes desde mediados de los 90.

Junto a estos cambios competitivos en el mercado de depósitos, también ha habido un cambio en el peso relativo de las diferentes cuentas de de-

pósitos en los distintos grupos bancarios. Como se muestra en el gráfico 4.4, las cajas de ahorros han incrementado su cuota de mercado en todas las cuentas de depósitos aunque los depósitos de ahorro a largo plazo (cuentas de ahorro y a plazo) han crecido más que los depósitos a la vista. En el caso de los bancos comerciales, los depósitos a la vista han crecido más rápido que los otros depósitos, por lo que el nivel de depósitos a la vista de los bancos comerciales y de las cajas de ahorros en 2007 eran bastante similares (122.000 y 123.000 millones de euros respectivamente). Por el contrario, hay considerables diferencias en la cantidad de cuentas de ahorros (55.000 millones de euros en los bancos comerciales y 105.000 millones en las cajas de ahorros) y en las cuentas a plazo (144.000 millones de euros en el caso de los bancos comerciales y 293.000 millones en el de las cajas de ahorros). Estas comparaciones demuestran que las cajas de ahorros se han centrado principalmente en los ahorros a largo plazo que pueden contribuir en mayor medida al reforzamiento de su relación con el cliente que lo que hacen los depósitos a corto plazo.

El mercado de préstamos español también ha sufrido cambios notables recientemente. Aunque los bancos comerciales dominaron tradicionalmente este mercado, la expansión de las cajas de ahorros en el mercado de depó-

Gráfico 4.4 Depósitos del sector privado en la banca española por tipo de cuenta (1991, 2000, 2007)

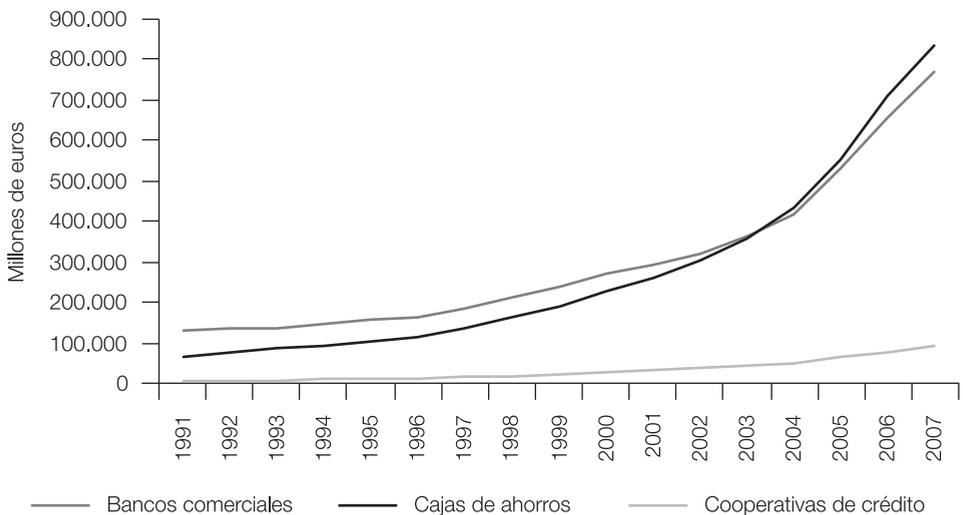


Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

sitos facilitó su penetración en el mercado de préstamos basado en el modelo bancario de relaciones a largo plazo mencionado anteriormente. Como se muestra en el gráfico 4.5, el *stock* de préstamos garantizados por los ahorros bancarios se multiplicó por doce entre 1991 y 2007, pasando de 67.647 millones de euros a 832.940 millones de euros. Los bancos comerciales experimentaron un crecimiento de solo la mitad del de las cajas de ahorros en el mismo período (de 131.012 millones de euros a 762.264 millones). El crecimiento de la cartera de préstamos de las cooperativas de crédito (de 6.319 a 90.759 millones de euros) es aproximadamente el mismo que el de las cajas de ahorros.

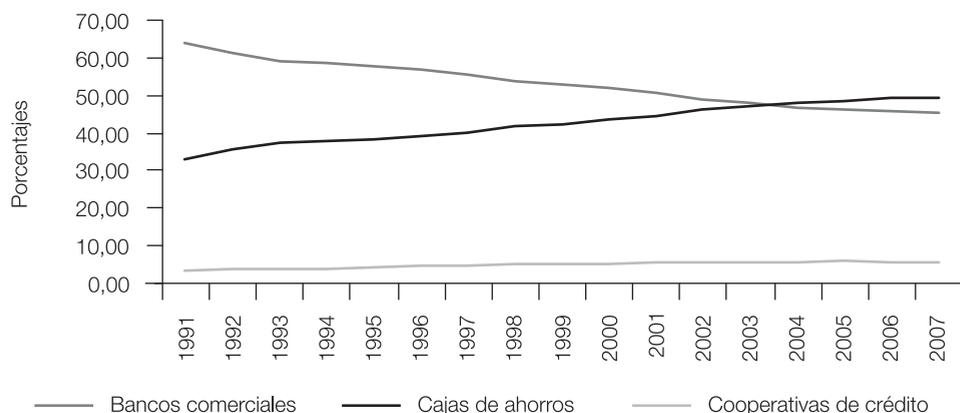
La rápida penetración de las cajas de ahorros en el mercado de préstamos después de la desregulación resultó en un gran cambio en los mercados de acciones de préstamos bancarios al sector privado. Las cajas de ahorros incrementaron su cuota de mercado desde 33,1% en 1991 a 49,2% en 2007 y desde 2003, han sido el grupo bancario líder del mercado de préstamos. La otra cara de la moneda la integran los bancos comerciales, cuyas cuotas de mercado en los préstamos descendieron de 63,9% a 45,4% en el mismo período. De nuevo, la especialización territorial y al por menor de las cajas de ahorros y su atención sobre las relaciones con los clientes han sido las principales razones de su éxito competitivo en España durante los últimos 20 años. Ver gráfico 4.6.

Gráfico 4.5 Evolución de los préstamos al sector privado en el sector bancario español (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

Gráfico 4.6 Cuotas de mercado del sector bancario español: préstamos (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

b) Competencia, márgenes, eficiencia y capitalización

Los cambios observados en las cuotas de mercado –en los que las cajas de ahorros españolas se convierten en instituciones líderes en depósitos y en el mercado de préstamos– pueden haber afectado al grado de competencia en estos mercados. La desregulación y en particular el levantamiento de restricciones al establecimiento de sucursales han conducido a un incremento de la competencia en los mercados locales con las cajas de ahorros abriendo sucursales en un gran número de lugares y compitiendo con bancos comerciales multimercado y con otras cajas de ahorros (Carbó Valverde y Rodríguez, 2007b). Como primer indicador, miramos la concentración para ver lo que ha significado el cambio en las cuotas de mercado sobre la competencia. Una medida de concentración ampliamente usada es el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI)⁸⁰. En 2007, este indicador fue 1.328 en España. El razonamiento es instructivo: si las cajas de ahorros fueran excluidas del mercado, el HHI para España sería 3.440, mientras que si se excluyese a los bancos comerciales el indicador sería 798. Este simple ejercicio de simulación ilustra la relevancia de las cajas al penetrar en lugares donde la entrada estuvo previamente prohibida.

⁸⁰ Se define como la suma de las cuotas de mercado al cuadrado de todos los competidores del mercado y los valores van desde 0 (competencia perfecta) a 10.000 (monopolio).

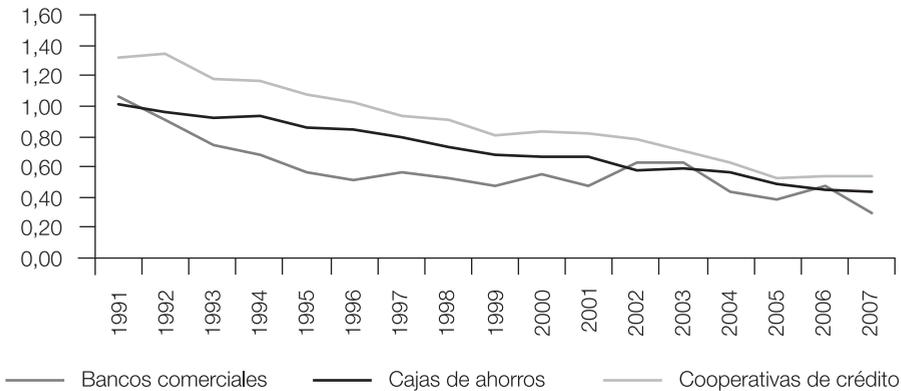
Otro asunto relacionado con el impacto de la expansión de las cajas de ahorros sobre la competencia es la cooperación entre cajas de ahorros. En este sentido debe distinguirse entre cooperación procompetitiva y cooperación colusiva⁸¹. Las cajas de ahorros españolas son un ejemplo del primer caso. Cooperan para reunir ciertos *inputs* que requieren operaciones a gran escala para poder realizarse con estándares tecnológicos eficientes (tales como los sistemas de fijación de pagos y la gestión de operaciones extranjeras). Asimismo, la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) ofrece asistencia sobre cómo estandarizar los procesos tecnológicos para ahorrar costes (transferencias entre cuentas de depósitos entre cajas de ahorros o transacciones directas de débito). Otra área de cooperación intensiva es la de los pagos electrónicos al por menor, en particular, las redes de pagos con tarjeta. Al igual que en la mayor parte de las economías desarrolladas los pagos al por menor se organizan en red para aprovechar mejor las externalidades de compartir los cajeros automáticos y los dispositivos de punto de venta y permitir que los consumidores disfruten de un rango más amplio de posibilidades al usar sus tarjetas de crédito y de débito. A pesar de esta cooperación tecnológica, las cajas de ahorros compiten comercialmente entre sí y con los bancos.

Para analizar si el crecimiento de las cajas de ahorros ha provocado cambios en los precios y en los costes relativos con respecto a los competidores, el gráfico 4.7 muestra un análisis de los diferenciales de interés (como porcentaje de los activos totales) de los diferentes grupos de bancos en España entre 1991 y 2007. El gráfico muestra que estos diferenciales han convergido y disminuido a lo largo del tiempo en España desde valores por encima del 1% a valores que rondan el 0,4%. En cualquier caso, la caída de los diferenciales de interés se muestra en todas las instituciones y resulta principalmente de las presiones competitivas debidas a la entrada de España en el mercado único europeo y a la caída brusca y generalizada de los tipos de interés por la política monetaria de la segunda mitad de los 90. De ahí, que el cambio en España, en el que las cajas de ahorros han incrementado su cuota de mercado, halla traído un ambiente más competitivo, en los mercados de préstamos y de depósitos.

La misma tendencia es válida para los ingresos no provenientes de intereses que también han caído con el tiempo. Los tres tipos de bancos han reducido el peso relativo de estas fuentes de renta sobre el total de activos (gráfico 4.8). Igualmente, la rentabilidad total –medida por la rentabilidad

⁸¹ Ver Laffont (2003), y Bordignon y Brusco (2006).

Gráfico 4.7 Evolución del diferencial de interés neto sobre activos totales en la banca española (1991-2007)

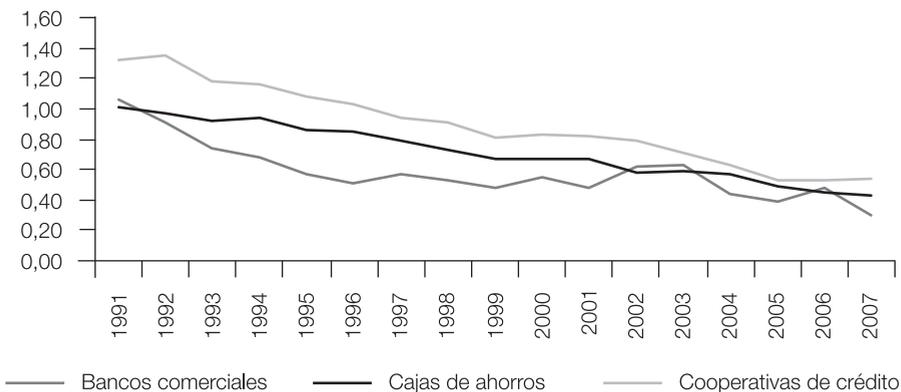


Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

sobre activos (RoA)–, se ha igualado entre los diferentes tipos de instituciones y ronda ahora el estándar europeo del 0,4% (gráfico 4.9).

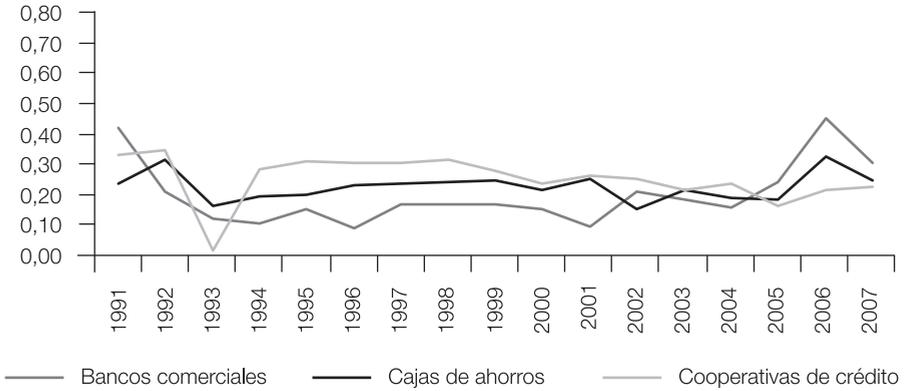
El incremento de la competencia se acompañó de una mejora de los niveles de eficiencia. El gráfico 4.10 muestra que la ratio “costes operativos/ingresos brutos” descendió desde el 58,6% en 1991 al 43,3% en 2007 en los bancos comerciales y desde el 60,9% al 53,8% en el caso de los cooperativos. La mejora ha sido incluso mayor en el caso de las cajas de ahorros yendo del 64% al 46,8% durante el mismo período.

Gráfico 4.8 Evolución de los ingresos no procedentes de intereses sobre el total de activos en la banca española (1991-2007)



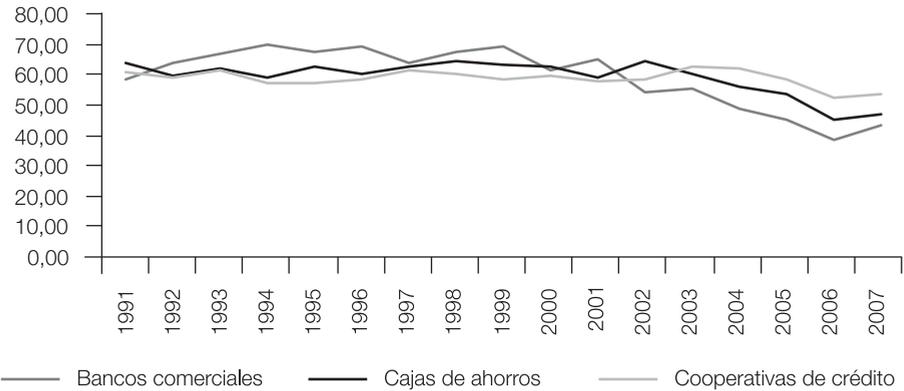
Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

Gráfico 4.9 Evolución de la rentabilidad sobre activos (RoA) en la banca española (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

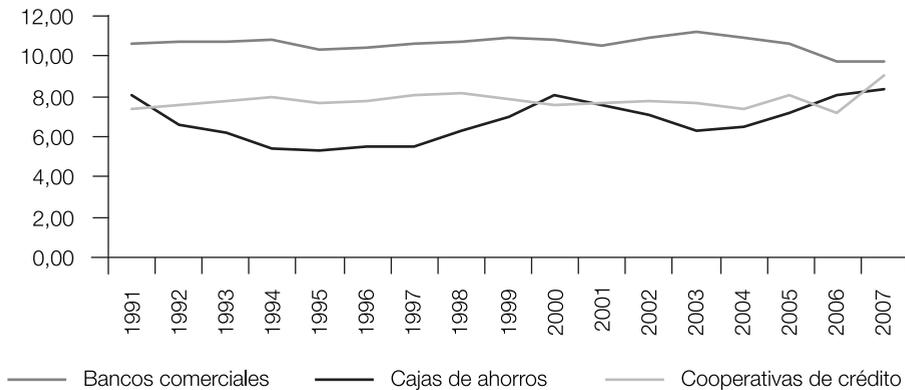
Gráfico 4.10 Evolución de la ratio “costes/ingresos” en la banca española (1991-2007)



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

En cuanto a la capitalización, la evolución de la ratio de capital del gráfico 4.11 indica que las cajas de ahorros españolas y los bancos comerciales españoles han convergido de algún modo a niveles similares de capitalización incluso si la composición de estos recursos de capital hubiesen variado necesariamente ya que las cajas de ahorros no pueden, por definición, emitir *stock*. Sin embargo, la evolución de la capitalización de las cajas de ahorros contrasta con su hipotéticamente limitada capacidad de elevar la cifra de capital más allá de las reservas. Se debe tener en cuenta también a la hora de considerar estas limitaciones, que desde 1990 las cajas de ahorros espa-

Gráfico 4.11 *Ratio de capitalización (“capital más reservas/activos totales”) en la banca española (1991-2007)*



Fuente: Banco de España, y elaboración propia.

ñolas también pueden establecer fondos mediante cuotas participativas, que se consideran capital de primera vinculación. Como instrumentos las cuotas participativas son participaciones preferenciales sin derecho a voto en otros países. Estas cuotas participativas contribuyen al incremento de los fondos propios que las cajas de ahorros tienen que tener por ley para hacer frente a retos futuros, como por ejemplo una crisis financiera. Sin embargo, hasta ahora, las cajas de ahorros españolas han explorado escasamente esta posibilidad. El panorama económico negativo y el pronto deterioro del mercado de la vivienda también han impactado en las instituciones bancarias españolas. La calidad total de los préstamos de las instituciones de crédito ha disminuido considerablemente debido a que los impagos se triplicaron entre septiembre de 2007 y 2008⁸². Las cajas de ahorros se comportaron ligeramente peor, con préstamos incumplidos que representaban el 3% del total de préstamos en septiembre de 2008, en comparación con la media de la industria del 2,6%. En el momento de publicar este informe, los bancos en España se han adaptado bastante bien a las circunstancias. A pesar del empeoramiento de la calidad del activo, las instituciones han sido capaces de absorber los *shocks*, gracias en parte a los requerimientos genéricos de provisión anticíclica establecidos por la legislación española. Como se incrementaron los depósitos en todas las instituciones de crédito, las cajas de ahorros prefirieron otra alternativa; entre septiembre de 2007 y diciembre de 2008, sus

⁸² Todos los datos sobre instituciones de crédito provienen del Boletín Estadístico, del Banco de España, enero 2009.

depósitos procedentes de instituciones no bancarias y de hogares se incrementaron en un 14,2% mientras que la cifra fue de un 11,4% en el caso de los bancos comerciales.

4.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera

a) Servicio y acceso a nivel regional

Como se vio en la sección previa, la expansión de las cajas de ahorros en España tiene una importante dimensión territorial. La cuestión que nos preguntamos es la de hasta qué punto las diferencias regionales en el acceso a servicios financieros están relacionadas con la expansión de sucursales de las cajas de ahorros en las dos últimas décadas.

Las tablas 4.1A y B muestran algunos indicadores del nivel de servicios bancarios y de penetración bancaria en las diecisiete regiones españolas. Los indicadores *proxy* de ahorros medios per cápita (“depósitos/habitantes”), la deuda media per cápita (préstamos/habitantes), el alcance demográfico de los servicios bancarios (“población/sucursales”), el tamaño medio de la sucursal (“préstamos/sucursales” y “depósitos/sucursales”), y el peso relativo de los préstamos (y depósitos) en cada región como porcentaje del total de préstamos (depósitos) revelan importantes diferencias regionales en los servicios bancarios en las diferentes regiones españolas. Primero, la ratio “préstamos/habitantes” es mayor en regiones como Madrid (70.710 euros por habitante) y Cataluña (45.586 euros por habitante) y sustancialmente menor en regiones menos pobladas como Extremadura (19.996 euros por habitante). Estas disparidades también se observan en la ratio “depósitos/habitantes” con Madrid (54.717 euros por habitante) y País Vasco (30.667 euros por habitante) a la cabeza y otras grandes regiones como Andalucía (13.889 euros por habitante) y las Islas Canarias (12.337 euros por habitante) mostrando ratios mucho menores. Las asimetrías regionales indican, *inter alia*, diferencias demográficas y económicas tales como densidad de población y riqueza financiera. Tomando 2007, como referencia, la tabla 4.2 muestra que más del 60% de todos los préstamos y depósitos se concentran en cuatro de las diecisiete regiones (Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana).

Debería tenerse en cuenta, sin embargo, que la expansión de sucursales de las cajas de ahorro contribuye a disminuir las disparidades regionales. La tabla 4.3 muestra que solo entre 2003 y 2007, las regiones con menores ratios de préstamos (o depósitos) por persona han mejorado en el nivel de servicio (disminución de la ratio “población/sucursales”). Entre 2003 y 2007,

la población por sucursal ha decrecido en 355 habitantes en Canarias y en 208 en Andalucía. Al considerar las disparidades regionales, la expansión del negocio bancario no parece ser una característica crucial de la banca española. Por tanto, estudiamos ahora como las cajas de ahorros se localizan en la geografía regional española (en relación a los bancos comerciales y a las cooperativas de crédito). Importante es el liderazgo de las cajas de ahorros en los mercados de depósitos, que es más pronunciado en algunas de las regiones identificadas previamente como grandes prestadoras de servicios bancarios. En particular, la tabla 4.2 muestra que la cuota de mercado de los depósitos de las cajas de ahorros fue del 71,93% en Cataluña y superior al 60% en Aragón, Murcia, Castilla y León y Comunidad Valenciana en 2007. De modo similar, la tabla 4.3 también confirma estas diferencias en las cuotas de mercado en el mercado de préstamos mostrando las cajas de ahorros una cuota de mercado de más del 55% en Cataluña y Aragón e incrementándose progresivamente en todas las regiones a lo largo del tiempo.

Tabla 4.1A Indicadores de actividad y servicios bancarios en las regiones españolas (2003, 2005, 2007)

	2003				2005				2007			
	Préstamos/habitantes (miles de euros)	Depósitos/habitantes (miles de euros)	Préstamos (% total de regiones)	Depósitos (% total de regiones)	Préstamos/habitantes (miles de euros)	Depósitos/habitantes (miles de euros)	Préstamos (% total de regiones)	Depósitos (% total de regiones)	Préstamos/habitantes (miles de euros)	Depósitos/habitantes (miles de euros)	Préstamos (% total de regiones)	Depósitos (% total de regiones)
Andalucía	12,89	9,03	12,95	10,68	20,50	11,03	13,80	10,48	29,28	13,89	13,89	10,25
Aragón	17,33	16,76	2,79	3,18	25,84	17,45	2,79	2,66	36,27	23,40	2,76	2,77
Asturias	12,89	12,24	1,75	1,96	17,53	14,40	1,59	1,85	24,83	18,85	1,59	1,88
Islas Baleares	19,99	12,56	2,52	1,87	29,71	14,67	2,51	1,75	42,36	18,11	2,52	1,68
Islas Canarias	13,40	8,67	3,37	2,57	20,21	9,97	3,40	2,37	28,00	12,34	3,32	2,28
Cantabria	14,37	11,88	1,03	1,00	20,26	14,00	0,97	0,95	27,95	17,70	0,94	0,93
Castilla-La Mancha	11,34	11,32	2,76	3,24	17,82	12,98	2,91	2,99	27,18	16,79	3,12	3,00
Castilla y León	14,32	17,06	4,55	6,38	20,55	17,99	4,38	5,41	28,36	22,51	4,26	5,25
Cataluña	21,95	16,14	19,72	17,08	32,38	19,79	19,50	16,83	45,59	24,65	19,35	16,27
Ceuta	8,42	7,26	0,08	0,08	11,95	8,19	0,08	0,07	16,69	10,31	0,08	0,07
Comunidad Valenciana	15,97	11,38	9,66	8,11	25,23	14,94	10,23	8,56	37,13	21,20	10,62	9,43
Extremadura	10,27	10,24	1,41	1,65	14,44	11,47	1,32	1,49	20,00	14,72	1,29	1,48
Galicia	11,45	11,62	3,99	4,77	16,46	12,88	3,84	4,25	23,69	16,60	3,90	4,25
Rioja	19,36	14,37	0,75	0,65	28,23	16,53	0,73	0,60	40,55	22,47	0,74	0,64
Madrid	30,12	27,48	22,78	24,48	44,36	39,26	22,49	28,11	70,71	54,72	25,27	30,42
Melilla	8,56	8,32	0,07	0,08	11,82	8,72	0,07	0,07	16,52	11,48	0,07	0,07
Murcia	13,89	10,26	2,40	2,08	23,22	13,04	2,69	2,13	35,13	17,03	2,86	2,16
Navarra	18,71	19,42	1,42	1,73	26,94	20,28	1,37	1,45	37,83	27,50	1,35	1,53
País Vasco	21,95	21,02	5,90	6,65	29,22	22,90	5,26	5,82	38,53	30,67	4,89	6,05

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Tabla 4.1B Negocio bancario e indicadores de servicios en las regiones españolas (2003, 2005, 2007)

	2003			2005			2007		
	Población/sucursales	Préstamos/sucursales (miles de euros)	Depósitos/sucursales (miles de euros)	Población/sucursales	Préstamos/sucursales (miles de euros)	Depósitos/sucursales (miles de euros)	Población/sucursales	Préstamos/sucursales (miles de euros)	Depósitos/sucursales (miles de euros)
Andalucía	1.361,27	17.552,85	12.297,23	1.267,19	25.980,80	13.972,38	1.153,89	33.788,07	16.026,20
Aragón	767,25	13.298,51	12.862,54	747,50	19.318,92	13.043,16	714,87	25.925,03	16.727,18
Asturias	1.230,74	15.868,25	15.068,42	1.179,51	20.673,88	16.980,23	1.126,46	27.969,68	21.237,99
Islas Baleares	899,43	17.978,01	11.301,07	860,76	25.568,83	12.627,42	806,66	34.170,45	14.610,83
Islas Canarias	1.740,05	23.321,51	15.089,23	1.567,82	31.685,31	15.638,66	1.386,00	38.810,08	17.098,38
Cantabria	1.234,98	17.749,46	14.671,29	1.201,04	24.335,51	16.813,77	1.147,66	32.075,79	20.310,13
Castilla-La Mancha	1.099,12	12.461,99	12.443,51	1.050,71	18.727,99	13.637,94	976,88	26.553,37	16.403,89
Castilla y León	876,05	12.547,52	14.945,34	853,81	17.545,20	15.362,03	802,49	22.758,64	18.062,65
Cataluña	973,09	21.363,30	15.708,40	928,60	30.071,63	18.382,56	880,50	40.138,78	21.702,17
Ceuta	3.568,30	15.973,18	13.770,93	3.398,38	40.390,21	28.681,24	3.102,87	51.527,70	33.698,30
Comunidad Valenciana	1.143,96	18.271,69	13.023,32	1.064,65	26.857,81	15.909,67	968,74	35.964,80	20.539,66
Extremadura	938,96	9.647,22	9.619,10	929,32	13.414,79	10.662,27	912,15	18.239,13	13.428,15
Galicia	1.161,36	13.295,23	13.492,63	1.140,78	18.775,03	14.690,69	1.103,92	26.148,68	18.324,35
Rioja	710,85	13.758,82	10.211,63	670,41	18.928,96	11.080,41	633,01	25.669,22	14.226,43
Madrid	1.223,41	36.845,38	33.621,77	1.111,19	49.294,43	43.622,89	1.020,93	72.189,67	55.862,83
Melilla	1.211,59	16.830,26	12.426,11	1.128,75	26.209,77	14.720,58	1.033,41	36.302,57	17.599,98
Murcia	883,81	16.537,92	17.159,71	878,65	23.672,64	17.819,94	852,51	68.183,01	33.056,05
Navarra	1.236,92	27.155,91	26.003,03	1.210,26	35.366,15	27.720,04	1.109,56	1.1839,23	8.606,80
País Vasco	1.124,75	19.984,90	16.966,02	1.065,03	28.226,29	19.990,26	998,77	37.526,84	17.979,80

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Tabla 4.2 Cuota de mercado de los depósitos en la banca regional española (2003, 2005, 2007)

	2003			2005			2007		
	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito
Andalucía	28,16	58,36	13,48	28,77	56,14	15,08	29,89	56,12	13,99
Aragón	21,26	67,21	11,53	19,05	67,17	13,78	19,71	66,58	13,71
Asturias	42,77	47,41	9,81	40,47	49,33	10,20	42,18	47,63	10,19
Islas Baleares	34,32	64,14	1,54	33,83	64,55	1,62	33,86	64,52	1,62
Islas Canarias	41,94	52,17	5,90	40,61	51,65	7,74	38,94	53,14	7,92
Cantabria	41,25	58,02	0,73	39,90	59,00	1,10	41,67	56,82	1,51
Castilla-La Mancha	24,25	60,25	15,50	23,01	60,67	16,32	23,44	60,28	16,27
Castilla y León	26,29	66,82	6,89	26,17	65,79	8,05	27,91	63,43	8,66
Cataluña	27,24	71,37	1,39	25,26	73,39	1,35	26,71	71,93	1,36
Ceuta	46,36	48,63	5,01	46,14	49,06	4,80	44,55	50,17	5,28
Comunidad Valenciana	31,42	54,50	14,08	28,59	57,41	14,01	25,77	61,97	12,26
Extremadura	32,84	59,76	7,39	32,45	59,09	8,46	32,25	59,61	8,14
Galicia	41,40	57,87	0,73	42,40	56,81	0,79	43,01	56,25	0,74
Rioja	28,41	62,28	9,31	25,77	63,06	11,16	29,31	59,30	11,39
Madrid	67,38	31,94	0,68	71,46	27,88	0,66	69,51	29,85	0,64
Melilla	50,33	45,55	4,12	50,83	44,67	4,50	50,57	45,53	3,89
Murcia	22,72	63,86	13,43	21,86	63,80	14,34	20,80	64,61	14,59
Navarra	18,38	60,46	21,16	19,88	55,09	25,03	22,12	52,90	24,98
País Vasco	29,53	54,76	15,71	29,00	55,08	15,92	30,24	53,44	16,32

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Tabla 4.3 Cuota de mercado de los préstamos en el sector bancario regional español (2003, 2005, 2007)

	2003			2005			2007		
	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito	Bancos comerciales	Cajas de ahorros	Cooperativas de crédito
Andalucía	43,41	46,69	9,90	42,92	47,25	9,83	41,51	49,29	9,20
Aragón	35,08	54,78	10,14	34,83	54,26	10,91	32,83	54,93	12,24
Asturias	52,78	38,83	8,39	50,17	41,16	8,66	45,06	46,06	8,88
Baleares	49,48	49,50	1,02	48,53	50,27	1,21	46,38	52,38	1,24
Canarias	56,78	39,45	3,76	53,94	42,53	3,53	50,11	46,20	3,69
Cantabria	45,91	52,95	1,14	42,18	56,22	1,60	38,14	59,58	2,28
Castilla-La Mancha	32,10	55,74	12,16	32,19	57,26	10,55	29,36	61,40	9,24
Castilla y León	38,61	53,18	8,22	37,44	54,06	8,50	35,94	55,18	8,88
Cataluña	45,91	53,09	0,99	44,55	54,21	1,24	42,54	56,31	1,15
Ceuta	42,50	52,41	5,09	44,25	51,26	4,49	42,71	53,54	3,74
Comunidad Valenciana	43,48	47,37	9,14	42,38	49,02	8,59	41,50	50,23	8,27
Extremadura	41,89	52,33	5,78	41,60	52,71	5,68	42,07	52,14	5,79
Galicia	53,27	46,22	0,51	51,81	47,67	0,52	46,56	52,98	0,46
Rioja	37,39	54,53	8,08	35,27	56,72	8,02	33,13	57,30	9,57
Madrid	62,11	37,23	0,66	59,60	39,49	0,91	61,03	38,18	0,79
Melilla	55,57	39,25	5,18	59,63	35,90	4,47	57,69	37,84	4,47
Murcia	36,51	53,16	10,33	34,55	53,65	11,81	33,58	54,35	12,07
Navarra	30,71	45,09	24,21	28,74	46,60	24,66	27,50	47,30	25,21
País Vasco	44,60	42,61	12,79	42,06	44,65	13,29	41,20	44,89	13,90

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

b) *Inclusión financiera: el papel de las cajas de ahorros españolas*

La exclusión financiera ha sido una de las grandes preocupaciones con el aumento de la exclusión social en Europa. Se han considerado varias iniciativas para afrontar este problema –en ambos sectores público y privado. En España dominan las iniciativas de mercado y las cajas de ahorros las lideran. En años recientes, muchas cajas de ahorros españolas han mostrado sin rodeos su interés en reducir la exclusión financiera en sus informes anuales sobre responsabilidad social corporativa, mostrando su gama de actividades financieras y sociales y detallando sus programas de inversión hacia la comunidad –conocidos como “Obra Social”– y, en algunos casos, el impacto estimado en el empleo y/o en el crecimiento de los lugares en los que trabajan. En este contexto, España se encuentra entre los países líderes en combatir la exclusión social a través de mecanismos del “mercado privado”⁸³. Si no se tiene en cuenta la especialización y otras características del negocio, hay al menos cinco diferencias que deberían considerarse al analizar el papel activo de las cajas de ahorros en la promoción de la inclusión financiera: i) Obra Social (mandato social); ii) red de sucursales y cobertura de la población; iii) c) compromiso con las familias y con las PYME; iv) inmigración y envíos de remesas; v) microcréditos. Discutiremos brevemente cada uno de ellos más abajo.

1. Obra Social

La forma más explícita de compromiso social de las cajas de ahorros españolas es su obligación (Obra Social). La Obra Social alienta la integración social, refuerza la actividad económica y contribuye a conservar el medio ambiente. La evolución de la Obra Social de las cajas de ahorros a partir realizada a partir de sus beneficios se muestra en la tabla 4.4. La asignación de 1.692,9 millones de euros a Obra Social a cuenta de los beneficios de 2006 representa el 23,8% del resultado neto de las cajas de ahorros del último año y es 2,7 veces superior a la cantidad proveniente de esta fuente en 1996.

En cuanto a la composición de la Obra Social (no mostrada), el cambio principal en las cifras de 2006 es que el apartado en atención a la salud y atención social ha crecido considerablemente en los últimos años. En casi todas las cajas de ahorros, hay ahora más y más planes a corto y medio plazo y proyectos en esas áreas, tales como un programa específico de aten-

⁸³ Ver Carbó Valverde *et al.* (2005).

Tabla 4.4 Distribución del beneficio de las cajas de ahorros en España (1996-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reservas y otros	74,25	74,31	73,62	74,26	73,83	73,23	73,22	72,40	71,34	72,91	76,20	82,23	74,45
Obra Social	25,75	25,69	26,38	25,74	26,17	26,77	26,78	27,60	28,66	27,09	23,80	17,77	25,55
Millones de € en Obra Social	620	722	733	867	936	985	1.040	1.100	1.197	1.375	1.693	1.952	1.637
Variación %	20,3	16,5	7,1	12,2	8,0	5,2	5,6	14,5	0,6	14,9	23,2	15,32	16,13

Fuente: Confederación Española de Cajas de Ahorros.

ción en salud a los mayores e inversiones y subsidios a instituciones sanitarias para otros grupos desfavorecidos y marginales. Esta área ha incrementado su peso relativo en la Obra Social en su conjunto desde el 30,4% en 2005 al 32,1% en 2006, alcanzando un nivel de 489,2 millones de euros. El área que absorbe la mayor parte de los recursos es Cultura y Esparcimiento. Los fondos utilizados en este área sólo han crecido un 7% en 2006, pero representan en su totalidad 609,3 millones de euros, es decir, casi el 40% del gasto total de la Obra Social in 2006. Otras áreas relevantes dentro de la Obra Social incluyen el Patrimonio Histórico-Artístico y Natural y la Educación e Investigación.

La evolución de la composición de la Obra Social pretende conseguir la eficiencia social apoyando áreas que otras iniciativas públicas o privadas no cubren completamente. Se ha centrado tradicionalmente en grupos de bajas rentas, en los ancianos y en las áreas menos pobladas. Un estudio reciente muestra que la Obra Social beneficia al 96% de la población española, siendo los grupos desfavorecidos los que reciben los mayores beneficios⁸⁴. Los ciudadanos españoles, de media, utilizan los servicios o bienes públicos provistos por las cajas de ahorros aproximadamente tres veces al año. El estudio concluye que la extensa prestación de servicios sociales y culturales por el sector privado –y en concreto por las cajas de ahorros– en España no puede encontrarse en ningún otro país. Finalmente, sugiere que la prestación privada de bienes públicos a través de la Obra Social complementa la prestación de tales bienes por parte del gobierno de manera muy satisfactoria. Más aún, las Obras Sociales han adaptado su menú de servicios al incremento de la renta per cápita de España.

⁸⁴ Ver PricewaterhouseCoopers (2005), *Valoración del impacto de la Obra Social*. El estudio fue esponsorizado por la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).

El impacto económico de la Obra Social se demuestra mediante cifras. La Obra Social de las cajas de ahorros contribuyó con 1.082 millones de euros a la riqueza nacional, lo cual es un euro por cada euro invertido. Como resultado de esta activa participación en muchos sectores de la economía española, la Obra Social por sí sola generó 34.816 en 2006. Esta cifra incluye el empleo indirecto contratado, el empleo inducido y el empleo directo de la Obra Social de las cajas de ahorros. La Obra Social genera más empleos que la media de los sectores productivos de la economía con dos características fundamentales: la gran variedad de actividades en las cuales genera empleo (construcción, sector sanitario, ONG, o empresas de servicios entre otros), y la gran calidad del empleo en términos de cualificación, estabilidad y salarios.

2. *Sucursales y cobertura demográfica*

La tendencia general de la expansión de sucursales de las cajas de ahorros en las regiones españolas ya se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.1. Sin embargo, hay otros factores relacionados con la red de sucursales de las cajas de ahorros que tienen mayores implicaciones en la inclusión financiera. Primero, el incremento de sucursales registrado en los últimos años ha contribuido en gran medida a incrementar la presencia de las cajas de ahorros en otras regiones que en las tradicionales de su área de influencia, sin que ello haya significado una reducción de la proximidad a sus clientes de siempre en sus regiones de origen. Entre 2005 y 2007 se abrieron un 20% más de sucursales en las regiones de origen. En 2007, el 63% de las sucursales de las cajas de ahorros se localizaban en sus regiones de origen y un 10% adicional en regiones vecinas, lo que indica que las cajas permanecen fieles a sus raíces locales.

En lo que concierne a la distribución territorial, junto con el criterio de rentabilidad, uno de los aspectos a tener en cuenta es la posibilidad de alcanzar al mayor número de habitantes. Es por ello por lo que más de un tercio de las sucursales que abrieron entre 2005 y 2007 lo hicieron en ciudades de pequeño o medio tamaño. Estas ciudades cuentan ahora con más de 11.200 sucursales bancarias, casi la mitad del total. El continuo incremento en el número de sucursales a lo largo de los años significa que el porcentaje de población española cubierta o atendida por las cajas de ahorros es de un 97,3%, con 4.185 ciudades que tienen al menos una caja de ahorros.

Los porcentajes de cobertura de población han permanecido altos, si el análisis se hace según el tamaño de las ciudades o de criterios geográficos.

En el primer caso, todas las ciudades de más de 10.000 habitantes tienen cobertura, con un 93% aproximadamente para las ciudades de entre mil y diez mil habitantes y con más de un 40% en el caso de aquellas con menos de mil habitantes. Según el área geográfica, a pesar de la dispersión de la población en algunas regiones españolas, en 34 provincias (dos más que el año anterior) las sucursales de las cajas de ahorros se sitúan de tal modo que dan servicio a más del 95% de la población.

3. *Compromiso con las empresas familiares y con las PYME*

A pesar de la especialización de las cajas de ahorros españolas en el negocio al por menor, las cajas de ahorros van un paso más allá en su compromiso con las empresas familiares y las PYME a través de sus tenencias directas. La inversión directa en empresas no financieras está muy cerca de los 20.000 millones de euros en el conjunto del sector en 2007. El perfil de las empresas que reciben estos fondos con un alto nivel de compromiso es muy diverso, y alcanza prácticamente todos los sectores de actividad a través de las inversiones directas en más de 2.000 negocios. La gran mayoría de estas son empresas que no cotizan, incluyendo las de nuevo establecimiento y un gran porcentaje de ellas tienen un *stock* de capital de menos de un millón de euros.

Según la información de 2007, el préstamo estándar suministrado a las PYME por las cajas de ahorros en España tiene un valor medio de 100.000 euros con un tipo de interés nominal medio (normalmente variable) de aproximadamente el 5% y un horizonte temporal de entre 5 y 10 años. Hay que comentar, sin embargo, que muchas cajas de ahorros ofrecen un préstamo “subsidiado” a PYME de menos de 250 empleados y una cifra anual de negocios inferior a 50 millones de euros (en colaboración con el Instituto de Crédito Oficial, ICO, institución pública que otorga crédito a las empresas que tienen especiales necesidades de financiación externa y dificultades para conseguirla). Sin embargo existen pocas evidencias de que el crédito otorgado a las PYME se haya endurecido como consecuencia de la crisis iniciada a mediados de 2007⁸⁵.

⁸⁵ Según el Boletín Económico del Banco de España de enero de 2009, las líneas de crédito son “menos boyantes” (p. 63) y el diferencial del interés entre los nuevos préstamos y el interbancario se amplía en el caso de “cantidades más pequeñas, que son de uso frecuente entre las PYME” (p. 68).

4. *Inmigración y envíos de remesas*

Los envíos de dinero son uno de los últimos instrumentos utilizados por las cajas de ahorros españolas para combatir la exclusión financiera. Los servicios de envíos de remesas de inmigrantes se han convertido en un servicio financiero importante ya que los inmigrantes constituyen un mercado en gran expansión con más de cuatro millones de ciudadanos de otros países registrados en España a finales de 2007. Prácticamente todas las cajas de ahorros en España ofrecen servicios de envíos de remesas a inmigrantes ya sea a través de la plataforma sectorial de la CECA o individualmente. Aunque existen servicios similares en otras instituciones financieras, los servicios de envíos de las cajas de ahorros muestran objetivos claramente diferentes. La característica más distintiva que ha inspirado al servicio de envío de remesas tiene la intención de asegurar que los recursos que los inmigrantes envían a sus países de origen entran en el circuito de la economía formal. Es por ello por lo que las operaciones son llevadas a cabo con instituciones financieras con las que la CECA ha firmado acuerdos de colaboración.

5. *Microfinanciación*

Los microcréditos son unos de los instrumentos principales para combatir la exclusión financiera. Desde 1999, las cajas de ahorros españolas han estado adaptando esta herramienta a las necesidades específicas de la sociedad española. Se han elegido diferentes fórmulas para poner en marcha las iniciativas de microcréditos. Sin embargo, todas contienen las características fundamentales del propósito social conferido a los microcréditos, predeterminada por la presencia de una institución destacada de las cajas de ahorros, la Obra Social, que financia o avala los créditos, dependiendo del caso. La definición comúnmente aceptada por las cajas de ahorros dice que un microcrédito es un préstamo de cantidad variable, que se garantiza para actividades económicas o de autoempleo a personas en riesgo de exclusión o que no tienen acceso al sistema financiero tradicional y a personas que no gozan de garantías con las que responder al préstamo.

Otra característica de los esquemas de microcrédito establecidos por varias cajas de ahorros es la de que otorgan gran valor a los estudios de viabilidad de las operaciones que han de ser financiadas. Esta práctica ha provocado bajas tasas de incumplimiento en la cartera de microcréditos y altas tasas de éxito de los proyectos de los prestatarios financiados por estos microcréditos. Esta financiación social les confiere mucho respeto y confianza.

Durante el período 2001-2006, las cajas de ahorros españolas garantizaron un total de 9.033 microcréditos sociales que ascendieron a más de 97,2 millones de euros. Esta cifra incluye los microcréditos garantizados por las cajas de ahorros en colaboración con las líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO) que representaron cerca de 10 millones de euros.

Una de las características fundamentales de los microcréditos es la flexibilidad en la devolución de los préstamos. Casi todas las cajas de ahorros ofrecen la posibilidad de un período de carencia en la devolución del préstamo además de otras condiciones que se ajustan a la situación de los prestatarios y que pueden conducirles a un mayor éxito en sus iniciativas de negocio. El perfil de usuario del microcrédito de las cajas de ahorros es y ha sido durante bastante tiempo el de una mujer inmigrante de 35 años de edad, con una idea clara de montar una PYME, que pide un préstamo de aproximadamente 10.000 euros para iniciar su negocio, principalmente en el sector servicios. Más aún, entre el 60 y el 80% de los que piden un microcrédito a las cajas de ahorros son extranjeros y gente que llegó a España por razones económicas. Según el Informe de Responsabilidad Social Corporativa de la CECA de 2006, los microcréditos otorgados por las cajas de ahorros españolas han creado hasta la fecha en torno a 13 empleos directos. El tipo de interés medio es del 4.5%, con tipos que van desde casi cero a un máximo del 7%.

En 2006, la CECA anunció el lanzamiento de la red de microcrédito española, una iniciativa de las cajas de ahorros para promover la extensión del microcrédito en España e incrementar su papel para combatir la exclusión social y financiera. Más allá de este trabajo informativo, la red establece programas de preparación y mejora de los esquemas de gestión de los microcréditos, particularmente dirigidos a ONG e instituciones sociales.

4.5 Conclusiones

Este capítulo ha puesto de manifiesto las principales características sociales y competitivas definitorias de las cajas de ahorros. Para resumirlas, se presentan seis conclusiones principales obtenidas del análisis:

- i) Con el proceso liberalizador que tuvo lugar en España durante los ochenta, se permitió que las cajas de ahorros pudieran comportarse como cualquier otra institución financiera y que pudieran ofrecer a sus clientes una gran variedad de servicios financieros. Ellas eran y lo son todavía, instituciones financieras de raigambre local, cuya mi-

sión es la de acercar los servicios financieros a amplios segmentos de la población y distribuir los beneficios obtenidos apoyando actividades sociales.

- ii) La tendencia liberalizadora, su expansión mediante sucursales y su modelo bancario relacional les condujo a competir ferozmente y con éxito con otras entidades bancarias, y hoy tienen cuotas de mercado de más del 50%.
- iii) El debate político actual en España ha superado las preocupaciones tradicionales, en particular aquellas relativas a su estatus legal como empresas privadas. Las cajas de ahorros españolas son fundaciones privadas con una herencia muy marcada de servicio social.
- iv) Hoy hay 45 cajas de ahorros en España que cubren todo el territorio nacional y que facilitan sus servicios al 96,3% del territorio nacional gracias al amplio desarrollo de sus sucursales.
- v) Las cajas de ahorros españolas están llevando a cabo iniciativas importantes para combatir la exclusión financiera en España. Estas iniciativas incluyen no solamente su especialización al por menor y su inversión en Obra Social, sino también otras áreas relevantes tales como la localización de sucursales en áreas deprimidas y poco pobladas, el desarrollo de productos específicos para negocios familiares y PYME, plataformas de envío de remesas y microcréditos.

5. ANÁLISIS POR PAÍS:

LAS CAJAS DE AHORROS ALEMANAS

5.1 Orígenes y desarrollo histórico

La primera caja de ahorros de Alemania fue fundada por filántropos alemanes en Hamburgo en 1771 tomando la forma de fundación privada. Su propósito principal era el de incrementar los hábitos de ahorro de los trabajadores de bajos ingresos como marineros y empleadas domésticas. Pequeños grupos de ciudadanos adoptaron este modelo en los años siguientes. Las cajas de ahorros públicas aparecieron en 1801 con la creación de la caja de ahorros municipal de Göttingen, que pronto se convirtió en la forma dominante de caja de ahorros en Alemania.

No fue hasta el final de la década de 1920 que las cajas de ahorros se convirtieron en parte de la administración de su ciudad respectiva o comarca; y después de la crisis bancaria de 1929, se hicieron instituciones independientes gobernadas por las leyes de las cajas de ahorros de cada Estado federal donde estaban localizadas⁸⁶. A consecuencia de esta reforma y de la Ley Bancaria alemana de 1934, las cajas de ahorros obtuvieron el permiso para operar casi de la misma forma que todos los demás bancos alemanes, ya que la ley imperante para las cajas de ahorros no imponía restricciones específicas y por tanto, estaban sujetas a las mismas reglas aplicables a cualquier institución de crédito en Alemania. Por ello, durante casi ochenta años, han sido bancos universales por ley y en la práctica.

A pesar de ello, el negocio de todas las cajas de ahorros es local y al por menor. Juegan un importante papel en la captación de depósitos, en las transferencias y en los préstamos a familias, a pequeñas y medianas empresas

⁸⁶ Ver capítulo 2.

y a las autoridades municipales. Según la tradición, los estatutos y las leyes se comportan bajo un principio regional, que implica que en lo que respecta a sus operaciones de préstamo sirven principalmente a clientes que viven y trabajan en el área de influencia de su municipalidad.

Hasta 2005, las cajas de ahorros y los “Landesbanken” (ver abajo) disfrutaron de ciertos privilegios. Lo más importante es que se beneficiaron de garantías públicas. En el transcurso de la década de los 90, los bancos privados presentaron quejas a la Comisión Europea de que esas garantías creaban una ventaja competitiva desleal, especialmente en lo que concernía a las operaciones en el mercado de capitales de los Landesbanken, y ello llevó a la retirada paulatina de las garantías.

En 2008, había 438 cajas de ahorros en Alemania, con una tendencia a disminuir por las fusiones entre cajas de ahorros. Del mismo modo, el tamaño medio de las cajas de ahorros se ha incrementado considerablemente en los últimos 20 años (ver Tabla 5.1).

Estas 3 características de las cajas de ahorros alemanas son notables:

Una es la de que son el grupo bancario de más éxito en Alemania por varias razones. Los datos relevantes se presentan en el apartado 3. Sin embargo, es importante comprender adecuadamente el significado de la palabra “grupo”. Como se usa aquí y en el texto siguiente así como por las propias cajas de ahorros, la palabra grupo se refiere a tipos específicos de bancos y también a las clasificaciones usadas por el Banco Central alemán en sus estadísticas oficiales. Por consiguiente, no denota un grupo de instituciones bajo gestión común ligadas accionarialmente, como suele hacer la legislación mercantil y de competencia.

Tabla 5.1 Número y tamaño medio de las cajas de ahorros en Alemania, 2002-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de cajas de ahorros	519	489	477	463	457	446	438
Sucursales	15.628	14.757	14.292	13.950	13.756	13.624	13.756
Activos medios totales/caja de ahorros	1,88	2,01	2,07	2,15	2,20	2,29	2,22

Fuente: Asociación alemana de cajas de ahorros (DSGV). Activos medios por caja de ahorros en miles de millones de euros.

La segunda característica es que forman parte de una red llamada “Sparkassen-Finanzgruppe” (o Grupo S). Además de las cajas de ahorros primarias o locales, las otras instituciones financieras de gran importancia en el Sparkassen-Finanzgruppe son los Landesbanken o bancos regionales. Los Landesbanken, todos los cuales habían sido anteriormente instituciones de régimen público y de los cuales todavía la mayor parte siguen siendo instituciones públicas, surgieron como instituciones financieras importantes de derecho propio justo después de la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente habían prestado sus servicios de compensación a las cajas de sus regiones, y al mismo tiempo eran el “banco madre” de su Estado respectivo. Posteriormente adoptaron más funciones al prestar esos servicios a las cajas de ahorros locales y a sus clientes, lo cual hubiera sido difícil de llevar a cabo por cada caja en particular dado su tamaño. Ahora muchas de ellas son grandes bancos que operan en su propio país, en Europa y a nivel internacional.

En términos de activos totales, se puede decir que todo el grupo de cajas de ahorros locales es igual de grande que el de los Landesbanken. El balance agregado de las cajas de ahorros locales era de 1.045 miles de millones de euros a finales de 2007, y que el de los 11 Landesbanken ascendía a 1.587 miles de millones de euros. Sin embargo, si se considera la plantilla total y las sucursales, las cajas de ahorros son mucho mayores que los Landesbanken. Desde comienzos de 2008, el número de Landesbanken independientes se ha reducido a 8 por las fusiones y adquisiciones. El Grupo S también incluye a un número de proveedores de servicios financieros especializados así como a varias instituciones de formación y a otras empresas de servicios financieros. Además de su cercanía a los Landesbanken, las cajas de ahorros se relacionan a través de una red de asociaciones a nivel estatal y federal. Considerando todo eso, el número de personas empleadas en el S-Group era de 377.431 a finales de 2007. De éstas, alrededor de 250.000 eran empleados de las cajas, unos 50.000 de los Landesbanken, y el resto de otras instituciones de la red.

El gráfico 5.1 muestra resumidamente las instituciones que conforman el “Sparkassen-Finanzgruppe”. El gráfico representa los vínculos organizativos sin mostrar la jerarquía por tenencia de acciones.

La tercera característica destacable del Grupo de Cajas de Ahorros es que durante muchos años han sido el grupo más grande del sistema bancario alemán. Los competidores principales de las cajas de ahorros son el grupo de bancos comerciales privados con los dos subgrupos de “grandes bancos” y de otros, llamados bancos regionales en la terminología de las estadísticas oficiales del Deutsche Bundesbank, y el Grupo de Banca Cooperativa, que

Una primera caracterización de los bancos alemanes ayuda a colocarlos en el contexto más amplio del sistema financiero alemán. A pesar de los recientes cambios, el sistema financiero alemán está todavía basado en la banca⁸⁷. Este hecho muestra la importancia del Grupo de Cajas de Ahorros como uno de los tres mayores grupos bancarios. Tradicionalmente e incluso hace solamente unos pocos años, las relaciones entre la mayor parte de los bancos y sus clientes de negocios en Alemania era mucho más cercana y se construía en gran medida sobre el llamado principio del banco hogar⁸⁸. Ello es menos corriente hoy en el caso de algunos grandes bancos privados comerciales, que en años recientes se reorientaron más a los mercados de capitales. Por el contrario, las cajas de ahorros todavía se ven a sí mismas como la banca hogar de sus empresas clientes, la mayoría de las cuales pertenecen a un gran número de pequeñas y medianas empresas que son la pieza clave de la economía alemana llamada “Mittelstand”.

Finalmente, debido a su estatus legal y de propiedad, las cajas de ahorros todavía están regidas por un objetivo más amplio que el del mero beneficio o la orientación a la creación de valor para el accionista. No hace mucho, que la mayor parte de los bancos, incluyendo los grandes privados y comerciales, compartían de facto esta orientación también⁸⁹. Pero hace diez años, estos otros bancos se han regido más por los beneficios⁹⁰. Ahora, las cajas de ahorros y los bancos cooperativos son los únicos grupos bancarios en Alemania con una clara orientación de “doble resultado”. De este modo

⁸⁷ Para una revisión exhaustiva ver Krahnén y Schmidt (2004), especialmente el capítulo 2, y más recientemente Sachverständigenrat (2008).

⁸⁸ El papel de los bancos y de las relaciones entre los bancos y los clientes antes de la Primera Guerra Mundial ver Hilferding (1910), y la más reciente evidencia empírica de los noventa de Elsas y Krahnén (1998; 2004).

⁸⁹ Parece que no hace mucho que los bancos más grandes de Alemania y sus directivos estaban más preocupados por su papel y su importancia en la economía alemana que por los beneficios y los precios de las acciones. Esta actitud de negocio tuvo razones históricas y económicas, muchas de las cuales se remontan a los primeros años de la industrialización alemana a finales del siglo XIX. Una perspectiva histórica del papel de los bancos y de las relaciones entre la banca y la sociedad se encuentra en Abelshäuser (2003) y un análisis de ciencias políticas de la “variedad de capitalismo” específicamente alemana aparece en Hall y Soskice (2001).

⁹⁰ Hay una serie de factores que parecen haber inducido este cambio, especialmente el *boom* de la bolsa a finales de siglo y el cambio generacional de los directivos de los grandes bancos y empresas.

y hablando en términos generales, las cajas de ahorros han conservado algunos de estos rasgos que habían caracterizado previamente al sistema bancario alemán en su conjunto, y ello les hace aparecer como instituciones que han preservado características tradicionales deseables de probada eficacia que se considera que contribuyeron en gran medida a la recuperación de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, se les muestra como conservadoras en un sentido claramente positiva y ésta puede ser la razón por la que disfrutaron de un gran apoyo político desde todos los lados del espectro político.

Una caracterización general de las cajas de ahorros alemanas es igualmente importante para compararlas con las cajas de ahorros de otros países europeos. En los países nórdicos y en Austria, los grupos de cajas de ahorros están mucho más concentrados que en Alemania; en España, las cajas de ahorros han sido durante mucho tiempo organizaciones privadas de régimen privado. En Italia, la mayor parte de las cajas de ahorros se han transformado en bancos privados y en bastantes casos han sido absorbidas por grandes establecimientos bancarios como INTESA y UNI-Credit. En el Reino Unido, han desaparecido como tipo específico de banco, y en Francia se han convertido en el cuarto pilar del grupo de banca cooperativa.

Por ello, y a diferencia de los otros países, las cajas de ahorros alemanas han mantenido en gran medida la misma estructura legal y organizativa y el mismo estatus y características que un día compartieron con las cajas de ahorros de otros países. Al mismo tiempo, en lo que se refiere a características institucionales y orientación del negocio, han cambiado menos que el resto de integrantes del sistema financiero alemán. Hay varios factores que explican esta peculiaridad de las cajas de ahorros alemanas, que se puede calificar, dependiendo de las preferencias políticas como una característica de continuidad o de resistencia al cambio. Un factor es que las cajas de ahorros alemanas han experimentado una menor presión política para lidiar con las importantes transformaciones que han sucedido en otros países. Sin embargo, no solo ha sido menor la presión política en Alemania que en otros lugares sino que también la presión económica por el cambio fue mucho menor en Alemania que en Francia o en Italia, por ejemplo. Ello puede explicar la limitada presión política desde dentro de Alemania. Que las cajas de ahorros alemanas se hayan comportado tan bien puede explicarse a su vez por dos factores. Uno es que las cajas de ahorros alemanas se establecieron en un primer momento sobre la misma base legal que el

resto de los bancos. El otro factor se refiere a su estructura legal e institucional que ahora explicaremos⁹¹.

5.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión

El Grupo de Cajas de Ahorros se compone de una estructura de tres niveles de instituciones financieras que comprenden las cajas de ahorros locales, los Landesbanken y Deka Bank, un banco que opera a nivel nacional y cuya función principal es la de ofrecer productos de inversión al Grupo de Cajas de Ahorros, y de una estructura paralela de asociaciones: las asociaciones de cajas de ahorros regionales y en la cúspide la Asociación Alemana de Cajas de Ahorros (Deutscher Sparkassen- und Giroverband - DSGV).

Casi todas las cajas de ahorros son todavía cajas de ahorros municipales –a pesar de los numerosos esfuerzos realizados para convertirlas en instituciones privadas, como se vio en el capítulo 2. En lo referente a su forma legal, son instituciones de régimen público (Anstalten des öffentlichen Rechts). Ello implica que no tienen propietario en el sentido legal. El municipio, o varios municipios, que pueden ser ciudades o comarcas, son los entes públicos que ostentan la responsabilidad de “su” caja de ahorros. Se definen en alemán como “Träger”, que se puede traducir como “institución de apoyo o responsable”. Como tales, tienen cierto derecho de influencia sobre las operaciones de las cajas de ahorros y son en un sentido político responsables de ellas. En términos económicos su papel es similar al del propietario de una corporación privada, si bien los derechos de propiedad de las “instituciones responsables” de una caja de ahorros están más restringidos. Por ejemplo, un municipio no tiene potestad para vender su caja de ahorros como ha sucedido recientemente en el controvertido caso de la Sparkasse Stralsund en el nordeste de Alemania, y su derecho a obtener beneficios u otras ganancias es muy limitado; una característica que se relaciona directamente con su preferencia por la autofinanciación.

No hace mucho que las cajas de ahorros públicas disfrutaban de una garantía dual bastante completa por parte del Estado. En primer lugar, el Estado Federal donde se localizaba la caja de ahorros garantizaba los depósitos. El vocablo alemán para indicar esta garantía es “Gewährträgerhaftung”, que

⁹¹ Estas distintas causas de estabilidad y de buen desempeño de las cajas de ahorros alemanas y sus características organizativas tienden a interactuar y reforzarse entre sí, ver Hall y Soskice (2001) y Hackethal y Schmidt (2000).

se puede traducir como “garantía del patrocinador”. Sin embargo, esta garantía estatal nunca fue invocada después de la Segunda Guerra Mundial. Si una caja de ahorros alemana se encontraba en dificultades, era muy posible que se fusionase con otra de la misma región y si no era posible, las garantías del Grupo S entraban en escena, evitando con ello la necesidad de apelar a la garantía pública.

El segundo tipo de garantía pública o estatal fue la llamada “obligación de mantenimiento” (Anstaltslast). Este concepto, que nunca ha sido importante en los últimos 60 años se refiere a la obligación de los municipios responsables de crear las condiciones con las que pueden funcionar las cajas de ahorros.

Estos dos tipos de garantía fueron abolidos o quedaron en nada en 2005 después del consenso entre la Comisión Europea y el Gobierno Federal Alemán en 2001 y que había sido aplazado durante un tiempo.

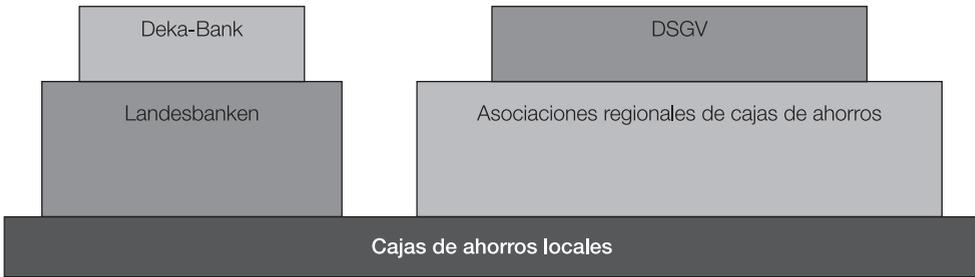
Al igual que los bancos autorizados, las cajas de ahorros alemanas tienen que ajustarse a la normativa general bancaria y están sujetos a la supervisión bancaria ordinaria, que se ejerce por la Autoridad Federal de Servicios Financieros (BAFin) en cooperación con el Bundesbank. Por ejemplo, tienen que tener el mismo nivel de recursos propios y seguir las mismas reglas preventivas y de estructura que los otros bancos. Las leyes tributarias y del mercado de trabajo tratan a todos los bancos por igual en Alemania. Sin embargo, a diferencia del resto de los bancos, las cajas de ahorros también están sujetas a la ley de cajas de ahorros del Estado alemán correspondiente en la que se localizan. Todas las leyes de las cajas de ahorros estipulan que las cajas de ahorros tienen que servir al interés público de su región promoviendo el ahorro individual y enseñando a la población en general la importancia del ahorro y de llevar a cabo una conducta prudente en materia financiera y satisfaciendo la demanda de crédito de sus comunidades locales. Las cajas de ahorros tienen que centrarse en las necesidades de los empleados, de las pequeñas y medianas empresas y de ciertas autoridades públicas. Como parte de su mandato de servicio público, están obligadas a abrir una cuenta corriente a cada solicitante. Además, las leyes dicen que la maximización del beneficio no es ni el único objetivo ni el primordial de las cajas de ahorros, aunque están obligadas por ley a llevar sus negocios de manera prudente y saneada. Y de hecho, los beneficios son particularmente importantes para autofinanciarse e incrementar sus recursos propios a medida que se intensifican los préstamos, ya que los municipios, que son sus “dueños”, raras veces estarán en posición de poder inyectar recursos adicionales,

ya que no pueden incrementar los recursos propios mediante la emisión de acciones en el mercado general.

Las leyes de las cajas de ahorros no permiten, por lo general, que las cajas tengan participaciones accionariales en empresas ajenas al Grupo de Cajas de Ahorros o que lleven a cabo operaciones que impliquen un cierto riesgo. Estas normas pueden parecer pasadas de moda y excesivamente restrictivas pero en la actual crisis bancaria han demostrado ser muy beneficiosas porque evitaron que las cajas de ahorros invirtiesen en activos de riesgo referenciados a hipotecas *subprime* extranjeras. Mejor todavía, se espera que las cajas de ahorros observen el principio regional, aunque no se exige por ley. Según este principio, cada institución debe centrar sus operaciones de préstamo en clientes de su zona. Esta norma limita la competencia dentro del grupo de cajas de ahorros pero a pesar de ello, les permite cooperar fácilmente unas con otras y refuerza la competencia entre las cajas de ahorros y otros grupos bancarios.

Formalmente hablando, la estructura de gobierno de las cajas de ahorros se asemeja a la de los bancos comerciales privados. Hay un comité ejecutivo que informa a un comité de supervisión llamado Consejo Administrativo (Verwaltungsrat). En la mayor parte de los casos, dos tercios de sus miembros son elegidos por el municipio o municipios de la ciudad o comarca en la que la caja de ahorros tiene su domicilio social, y un tercio se elige por los empleados. Un tercer órgano, el comité crediticio, tiene al menos tres miembros del comité de supervisión y da a la entidad o entidades patrocinadoras la oportunidad de ostentar cierta influencia en las decisiones importantes de crédito. Los municipios pueden recibir dividendos en mayor o menor medida dependiendo de las leyes de las cajas de ahorros. En la mayor parte de los casos, los beneficios se retienen para reforzar las cajas y ayudarles a expandir sus operaciones y financiar las actividades sociales. Todo ello se trata en el subapartado 4.

Como muestra el gráfico 5.2, el Grupo de Cajas de Ahorros se asemeja a un edificio de tres plantas con una base de 446 cajas de ahorros locales (en 2007). Sobre esta base común descansan dos estructuras independientes que tienen dos niveles cada una. Una de estas estructuras contiene a las instituciones financieras y la otra a las asociaciones de las cajas de ahorros. En el segundo nivel, encontramos las instituciones financieras regionales, los Landesbanken, y las asociaciones regionales de las cajas de ahorros, mientras que en el tercer nivel, el más alto se halla una sola institución financiera, el DekaBank y una asociación de alto nivel, la Asociación de Cajas de Ahorros Alemana, cuyas siglas en alemán son DSGV.

Gráfico 5.2 Estructura del Grupo Alemán de Cajas de Ahorros

Es importante ver cómo las dos estructuras no constituyen un sistema jerárquico con las dos instituciones en lo más alto siendo algo así como un “centro corporativo”. El sistema de cajas de ahorros no es una jerarquía que manifieste el poder en lo más alto. En vez de eso, el poder formal y en muchos aspectos el poder real reside en las instituciones que se encuentran en lo más bajo, las cajas de ahorros locales. Los Landesbanken no son ni formalmente ni de facto superiores a las cajas de ahorros locales y DekaBank no ejerce en ningún sentido una autoridad suprema sobre los Landesbanken.

Además de las 440 cajas de ahorros públicas, desde 1997 hay seis cajas de ahorros libres que están esencialmente controladas y “poseídas” por fundaciones. Dos de ellas se encuentran entre las más antiguas de las cajas de ahorros alemanas y operan en grandes ciudades y por tanto se encuentran también entre las cajas de ahorros más grandes de Alemania mientras que cuatro están entre las más pequeñas de las cajas de ahorros alemanas. En todos los demás aspectos son comparables a sus homólogas públicas, especialmente en lo que se refiere a su objetivo y compromiso con los intereses de su región y de sus clientes y a su política de retener beneficios para financiar su crecimiento interno y permitir la realización de actividades sociales.

El segundo grupo principal de estas instituciones dentro del Grupo de Cajas de Ahorros son los Landesbanken. A mediados de 2008, había siete Landesbanken legalmente independientes, pero debido a la existencia de vínculos de capital entre ellos, se puede hablar solamente de siete instituciones económicamente independientes. Su forma legal varía: algunas son sociedades por acciones mantenidas en distintas proporciones por las cajas de ahorros regionales, los estados federales y otros Landesbanken, mientras que otras permanecen todavía como instituciones de régimen público. Los Landesbanken también están regulados por la ley general bancaria y están supervisados por otros bancos.

Hace ya algunos años, y especialmente desde el fin de las garantías estatales en 2005 (ver más adelante), que se viene discutiendo la reducción del número de Landesbanken a cuatro o tres o incluso a menos por la consolidación de los Landesbanken. La urgencia de esta consolidación ha crecido con la actual crisis financiera, ya que varios bancos se han visto seriamente afectados por la crisis.

Los Landesbanken tienen tres funciones. Primero, sirven como banca hogar en sus respectivos Estados. Segundo, actúan como bancos centrales o casas de compensación a las cajas de ahorros en su región. Su tercera función consiste en apoyar a los bancos primarios más pequeños a la hora de prestar productos complejos, no estandarizados y servicios a las cajas de ahorros y a sus clientes. Más aún, son bancos verdaderamente universales en su derecho de prestar servicios bancarios comerciales y de inversión a los bancos del país y extranjeros más grandes, a las instituciones no financieras y a las sociedades y clientes privados. De este modo compiten directamente con los bancos comerciales más grandes. Esta última función fue vehementemente atacada por un grupo de bancos privados al considerarla injusta e incompatible con las variadas formas de subsidios públicos, incluyendo las garantías totales del Estado, de las cuales los Landesbanken se beneficiaron en el pasado.

Las cajas de ahorros locales de un Estado federal o, en algunos casos, de varios Estados, son miembros de sus respectivas asociaciones regionales. Estas asociaciones regionales prestan ciertos servicios comunes no financieros a los miembros de las cajas de ahorros y les representan en la arena pública y política en el Estado o Estados donde se encuentran, por ejemplo cuando los cambios en los asuntos relevantes de las cajas de ahorros se debaten en el Parlamento estatal.

La institución financiera localizada en el tercer y último nivel del Grupo de Cajas de Ahorros, o la institución instalada en el tercer “piso” del “bloque” de las cajas de ahorros es DekaBank, que entre otras cosas es la que proporciona los servicios de gestión de inversiones a todo el grupo. DekaBank es también una institución de régimen público (Anstalt des öffentlichen Rechts), pero que entra en gran medida dentro del patrón de sociedad anónima. La mitad de su capital lo tienen los Landesbanken y la otra mitad el DSGV. A nivel formal se puede decir que el estatus de DekaBank como institución financiera en lo más alto de la pirámide se parece a la de DSGV, el nivel más alto de la Asociación dentro del Grupo de Cajas de Ahorro. Sin embargo, DekaBank es meramente un proveedor de servicios centrales de

productos de inversión y de servicios a las cajas de ahorros y a sus clientes y opera en todo el país. No tiene un banco central o un mecanismo de compensación a semejanza del de los Landesbanken⁹².

A pesar del alto grado de independencia de las cajas de ahorros garantizadas por un tipo de organización de corte “corporativismo federado” y a pesar de su situación legal o formal, es positivo considerar al Grupo de Cajas de Ahorros como un gran grupo de banca de seguros. Si se hace así, se aprecia que este Grupo de Cajas de Ahorros constituye una de las instituciones financieras más grandes del mundo con aproximadamente 3.600 millones de activos y 377.000 empleados a finales de 2007. Más aún, la penetración en el mercado de las cajas de ahorros no tiene rival en Alemania. Con 446 cajas de ahorros y cerca de 16.500 sucursales a finales de 2007, tienen presencia en cada rincón del país.

5.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados

a) La situación financiera de las cajas de ahorros

Aunque las cajas de ahorros alemanas tengan el mandato de prestar servicios financieros a un gran sector de la población y a pesar de no estar en principio orientadas al lucro, son un grupo de éxito en términos comerciales y financieros (en el sentido de las estadísticas oficiales explicado anteriormente). Ello se aprecia entre 1970 y 2000, y se hace todavía más patente tras el comienzo de este milenio. Los años posteriores a 2000 fueron complicados para todos los bancos pero especialmente para los grandes bancos privados comerciales y para las instituciones de segundo nivel de los Grupos de Cajas de Ahorros y cooperativas. Las cajas de ahorros se han visto mucho menos afectadas por el reciente torbellino financiero que los otros bancos ya mencionados. Para demostrar este argumento, echemos un breve vistazo a varios indicadores de desempeño.

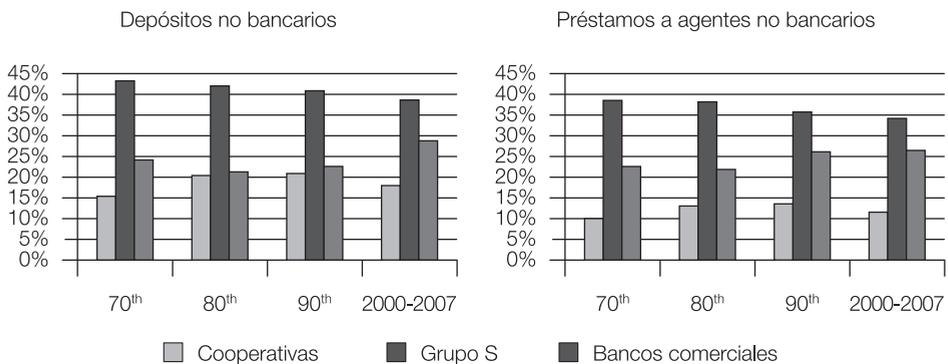
⁹² El Grupo de Cajas de Ahorros incluye además a once asociaciones regionales públicas de préstamo e inmobiliarias (con una cuota de mercado en 2006 del 36%), a seis empresas de *leasing* (32%), dos empresas de *factoring* (12%), al segundo grupo más grande de seguros de Alemania con una cuota de mercado de todo tipo de seguros y de seguros de vida del 10,5% y del 10,2% respectivamente, así como una central de proceso de datos e instituciones de formación. (Ver S-Finanzgruppe/DSGV, 2007). Todas las instituciones financieras dentro del grupo son reguladas y supervisadas como sus homólogas privadas.

El gráfico 5.3 muestra las cuotas de mercado de los principales grupos bancarios alemanes en términos de préstamos a instituciones no bancarias y de depósitos procedentes de instituciones no bancarias en diferentes períodos de tiempo. Con una cuota de mercado del 35% en el caso de los préstamos y del 38% en el de los depósitos (entre 2000 y 2007), las cajas de ahorros dieron más préstamos a las PYME alemanas y movilizaron más depósitos que cualquier otro grupo bancario. Puesto que que no se incluyen todos los bancos, los porcentajes del gráfico 5.3 no suman el 100%.

De este modo, como muestra el gráfico 5.3, las cajas de ahorros son los líderes del mercado alemán de banca al por menor, muy por delante de la banca privada comercial y de la banca cooperativa, que son sus principales competidores al ofrecer también servicios bancarios al por menor y mantener grandes redes de sucursales. El panel de la izquierda muestra las cuotas de mercado de los grupos de Cajas de Ahorros y de banca cooperativa al completo en relación a los depósitos de agentes no bancarios mientras que el panel de la derecha muestra el préstamo doméstico a agentes no bancarios. Los Landesbanken apenas tienen presencia en la banca al por menor ya que las cifras totales del Grupo S se asemejan bastante a las de las cajas de ahorros por sí solas.

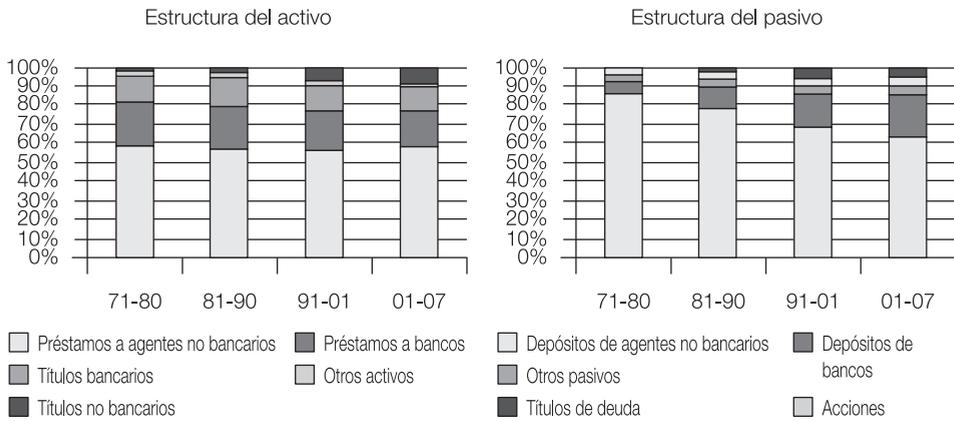
El gráfico 5.4 muestra brevemente el balance agregado de las cajas de ahorros alemanas y su desarrollo a largo plazo. Los mayores activos son los

Gráfico 5.3 Cuotas de mercado de los tres grupos bancarios, depósitos y préstamos de/a instituciones no bancarias⁹³



⁹³ La fuente de la que provienen los datos de este gráfico y de los que le siguen son los informes mensuales y anuales de varios años del Deutsche Bundesbank.

Gráfico 5.4 *Desarrollo de la estructura del balance de las cajas de ahorros a lo largo del tiempo*



préstamos a agentes no bancarios, que suponen más del 60% de los activos, mientras que el capítulo más importante del pasivo son los depósitos de agentes no bancarios con más del 70% en media a lo largo del tiempo. Esta estructura de balance difiere en gran medida de la de los bancos comerciales e indica que las cajas de ahorros han mantenido su función tradicional de intermediarios financieros bancarios, es decir de transformar los depósitos de los clientes en préstamos a empresas y familias. Por tanto, estos gráficos claramente revelan el carácter especial de las cajas de ahorros y su modelo de negocio conservador.

Echemos un vistazo ahora a la eficiencia y rentabilidad de las operaciones de las cajas de ahorros alemanas. A lo largo de los últimos treinta años del siglo pasado, las cajas de ahorros alcanzaron un rendimiento de los recursos propios que fue considerablemente mayor que el de los bancos comerciales privados y, a pesar de su vasta red de sucursales, su ratio de costes sobre ingresos, una medida comúnmente usada para estudiar la eficiencia, fue considerablemente menor que el de sus homólogos. Ello quiere decir que en términos de eficiencia financiera las cajas de ahorros fueron el grupo bancario triunfador en este período.

En los años de cambio de siglo (1999-2002), las posiciones relativas cambiaron ligeramente como consecuencia del despliegue a bombo y platillo de la bolsa y de la burbuja de las *punto com* que elevaron los rendimientos de los bancos comerciales. Pero ya en 2003, el “viejo orden” de la rentabilidad había sido restaurado. Según los datos publicados por Deutsche Bundesbank, las cajas de ahorros y los bancos cooperativos primarios estaban

de nuevo a la cabeza de los bancos privados comerciales y de las instituciones centrales del Grupo de Cajas de Ahorros y del grupo de banca cooperativa. En un pasado muy reciente, la situación ha sido difícil de valorar debido a las consecuencias de la volatilidad de los mercados financieros. Aunque las cajas de ahorros no se hayan visto afectadas apenas, sí que han tenido que soportar el peso de las dramáticas pérdidas en las que han incurrido algunos Landesbanken durante la crisis.

El gráfico 5.5 muestra el rendimiento de los recursos propios y las ratios de costes sobre ingresos como medida de rentabilidad y de eficiencia operativa en el tiempo transcurrido entre 1970 y 2000, aunque el gráfico 5.6 cubre los años más turbulentos a comienzos del nuevo milenio. Estas cifras

Gráfico 5.5 Rentabilidad sobre recursos propios y ratios de costes sobre ingresos en el período 1970-2000

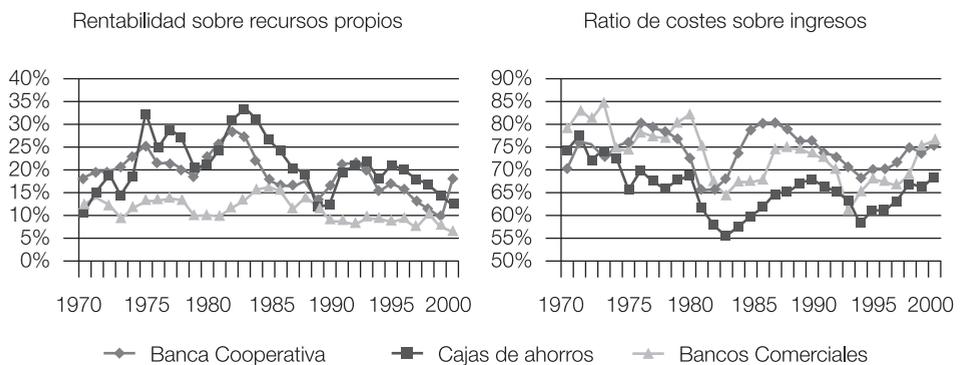
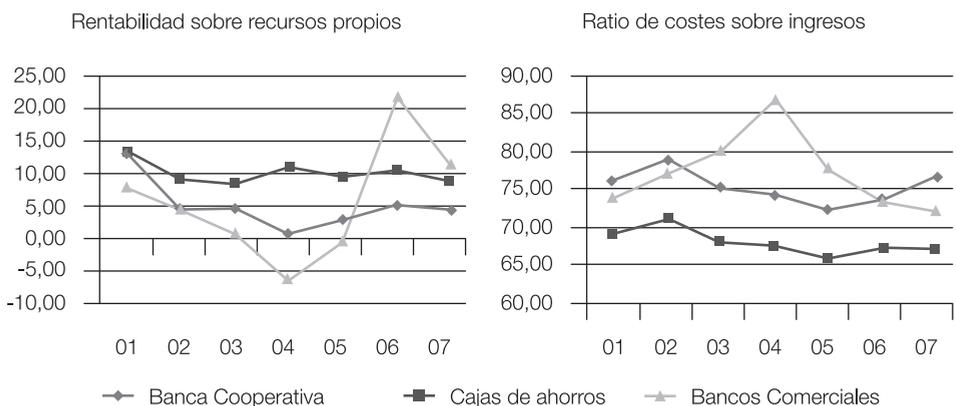


Gráfico 5.6 Rentabilidad sobre recursos propios y ratios de costes sobre ingresos en el período 2000-2007



muestran que a lo largo de todo ese tiempo, las cajas de ahorros como grupo tuvieron la mayor rentabilidad de los recursos propios y la ratio más baja de costes sobre ingresos. Más aún, su rentabilidad y su estructura de costes fueron mucho más estables que las de los bancos comerciales. Esta estabilidad parece deberse a su carácter conservador y aparentemente pasado de moda en la toma de depósitos y en el préstamo como negocio principal.

El gráfico 5.7 compara varios indicadores de desempeño de los tres grupos de bancos en los últimos cuarenta años del pasado milenio, mientras que el gráfico 5.8 contiene la misma información de los años posteriores a 2000.

Gráfico 5.7 Indicadores de desempeño de los grupos bancarios alemanes 1970-2000

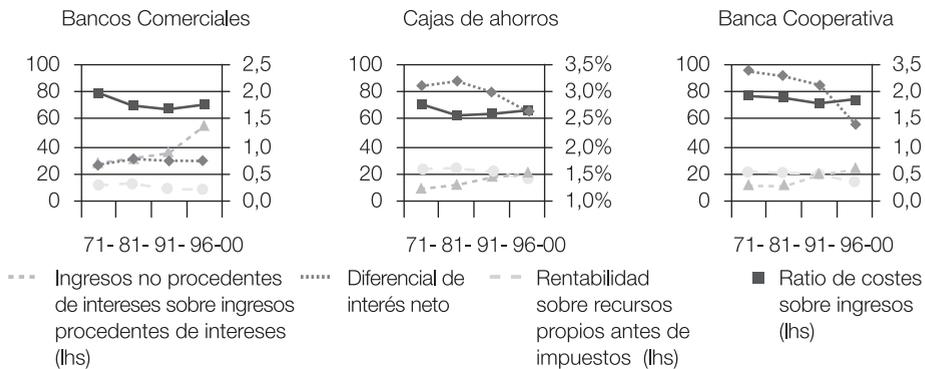
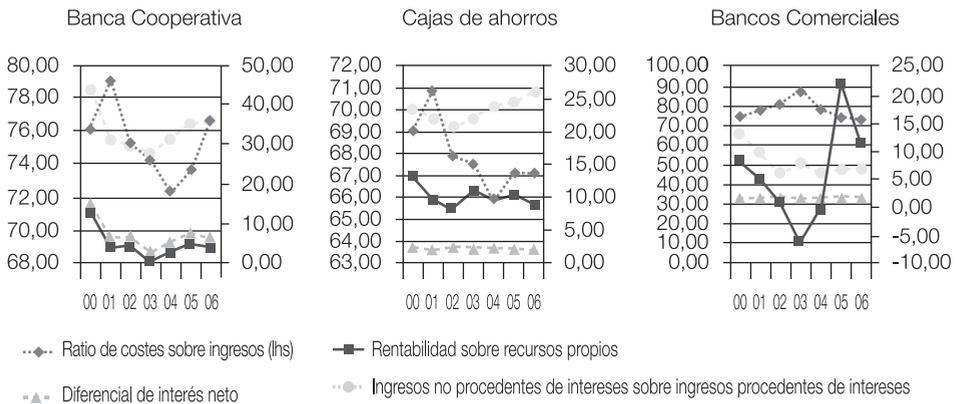


Gráfico 5.8 Indicadores de desempeño de los grupos bancarios alemanes en el período 2000-2006



Debe señalarse que los datos utilizados en los gráficos de las estructuras del balance, la eficiencia y la rentabilidad se refieren solamente a las cajas de ahorros y no a los Landesbanken.

En muchos sentidos, el desempeño económico de la banca cooperativa primaria es parecido al de las cajas de ahorros locales. Una de las similitudes es que la participación de los ingresos totales provenientes de comisiones es bastante bajo. Estas similitudes reflejan el hecho de que ambas pertenecen al complejo aunque bastante descentralizado sistema de bancos que se llama “Verbundsysteme” en alemán. Se puede traducir el término como “sistema federado”. Este sistema evidentemente difiere de modo fundamental de la estructura organizativa convencional de una empresa integrada y es muy ventajoso para las cajas de ahorros y los bancos cooperativos. En concreto, si la banca se centra en el negocio al por menor, estas estructuras descentralizadas parecen conducir a un desempeño financiero saneado y estable.

b) Competencia y estructura de mercado

Es bien conocido que el mercado bancario alemán es muy competitivo en su conjunto, probablemente más que el de otros países europeos. Una razón de ello es que la concentración bancaria es bastante baja con respecto a los estándares internacionales. La concentración bancaria se puede medir de varias formas. Una de ellas es la ratio C5 que indica la cuota de mercado de las cinco instituciones más grandes. La ratio C5 de Alemania fue del 37,8 en 2002 y desde entonces no ha cambiado bruscamente. El otro método es el uso del índice de Herfindahl-Hirschman, una cifra entre 10.000 y 0 indicando los valores inferiores un nivel más bajo de concentración. Según el Banco Central Europeo (BCE), el índice HH de Alemania era de 183 en 2007. Por consiguiente, la concentración en Alemania es inusualmente baja lo que puede tomarse como indicativo de un alto nivel de competencia.

Naturalmente, medir la intensidad de la competencia solamente mediante indicadores de concentración puede llevar a equívocos ya que las medidas de concentración sirven para el total de una economía nacional, mientras que la competencia, al menos la competencia en la banca al por menor, tiene lugar en los mercados locales. Además, las medidas estándar de concentración en el caso de la banca alemana tratan a las cajas de ahorros locales o primarias y a los bancos cooperativos como bancos individuales. Formalmente es correcto ya que son entes legalmente independientes. Sin embargo, en un análisis de competencia puede ser erróneo porque pertenecen a sus redes respectivas (el Verbundsysteme mencionado anterior-

mente), y la pertenencia a estos “sistemas federados” es probablemente una importante fuerza competitiva. Si se trata a cada uno de estos dos grupos como un gran banco, las cifras estarían más o menos acompañadas con las de los otros países europeos.

Además, la competencia al por menor es esencialmente local y las numerosas cajas de ahorros y bancos cooperativos funcionan de acuerdo a su principio regional respectivo, que dice que apenas pueden competir con los integrantes de sus grupos respectivos. Por ello, a nivel local no hay cientos de bancos compitiendo entre sí sino una o en el mejor de los casos pocas cajas de ahorros, o uno o pocos bancos cooperativos y posiblemente unas pocas sucursales de los grandes bancos comerciales. Sin embargo, el nivel de competencia es extremadamente alto en Alemania, como se puede ver en los indicadores de competencia. Uno de ellos, el llamado índice de Lerner, mide la competencia directamente al identificar la divergencia entre los precios de un mercado corriente y los que se esperarían de uno en competencia perfecta. Sin embargo, la aplicación de esta medida “directa” de competencia a mercados muy pequeños o muy definidos de servicios bancarios al por menor, da el mismo resultado que la medición “indirecta” basada en indicadores de concentración nacionales: la competencia en la banca alemana es feroz. La razón de ello es que las cajas de ahorros y los bancos cooperativos están por definición atados a sus mercados locales. Ello quiere decir que están confinados a sus mercados y que compiten dentro de sus mercados. Les sería muy difícil trasladarse fuera de estos mercados locales con la misma facilidad que lo han hecho los grandes bancos privados en el pasado con mucha frecuencia. De ahí que el diseño de dos “grupos federados” y que el principio regional aplicado a estos grupos sea la principal razón de la intensa competencia en el mercado de banca al por menor alemán.

También hay una fuerte evidencia del alto nivel de competencia en la banca alemana. Un indicador es el de los precios de los servicios financieros que son bastante bajos en Alemania con respecto a los estándares internacionales⁹⁴, un hecho claramente beneficioso para los clientes de los bancos. El alto nivel de competencia y el bajo nivel de precios también reflejan el hecho de que con los estándares internacionales la rentabilidad de los bancos alemanes es reducida. Sería erróneo considerarlo como una consecuencia de los altos costes o de la baja productividad, ya que los costes de la banca

⁹⁴ Referencias más empíricas se encuentran en Fischer y Pfeil (2004).

alemana no son mayores o son incluso menores, y que su productividad no es menor que la de sus homólogos de otros países, como ha demostrado una investigación reciente⁹⁵. La diferencia de rentabilidad solo puede provenir de los bajos beneficios causados por los bajos precios e indirectamente por la fuerte competencia, un hecho del que es responsable el diseño institucional de los grupos de cajas de ahorros y de banca cooperativa. Los competidores de estos bancos atados a sus mercados locales puede que no hagan como ellos al oponerse fuertemente al principio regional y a las “Verbundstrukturen” de las cajas de ahorros y de los bancos cooperativos tildándoles de anticompetitivos. Pero los clientes también parecen apreciar la situación como es –cada vez se hace más evidente en la actual crisis financiera que las cajas de ahorros están ganando cuota en los mercados de depósitos y préstamos.

Un aspecto de la competencia bancaria son las fusiones. Por su diseño institucional y su régimen legal, las cajas de ahorros y los bancos cooperativos no pueden ser comprados por bancos comerciales. Por ello, las fusiones entre las líneas divisorias de los tres pilares del sistema bancario alemán son virtualmente imposibles. Pero eso no quiere decir que no ocurran. El número de bancos en Alemania se ha reducido bruscamente en los últimos 20 años. En 1990 había 4.719 bancos y a finales de 2007, quedaban solamente 2.300. Este declive se debe casi exclusivamente a las fusiones y consolidaciones dentro de los grupos de cajas de ahorros, e incluso más en los de banca cooperativa. Las instituciones más pequeñas y económicamente más débiles han sido absorbidas por otras de sus grupos respectivos incrementando con ello el tamaño medio de las cajas de ahorros y de los bancos cooperativos. Y puesto que los costes de los bancos realmente pequeños tienden a ser mayores que los de los bancos de tamaño mediano, el proceso de consolidación intragrupo ha mejorado la eficiencia de estos dos grupos bancarios y ello, junto con los beneficios de disponer de sus redes respectivas, parece haberles capacitado para afrontar las presiones competitivas de los grandes bancos comerciales.

Las causas de la gran competencia en los mercados bancarios locales alemanes se refleja en el acceso a los servicios bancarios. A diferencia de otros países, el acceso a los servicios financieros no parece ser un problema en Alemania, y ello se debe de nuevo a la existencia de cajas de ahorros y a la banca cooperativa y a su presencia en casi todas las zonas del país. Si no

⁹⁵ Ver KfW Research (2005).

estuvieran presentes, el acceso sería un problema porque bajo la creciente presión de conseguir grandes rendimientos, los grandes bancos privados han afinado sus redes de sucursales llegando a áreas remotas del país. El hecho de que en cada 10 comarcas (Landkreis) en Alemania ya no haya una sola sucursal de un banco comercial evidencia esta tendencia. En la antigua Alemania oriental, la ausencia de los bancos comerciales en zonas rurales y poco desarrolladas es muy destacada. Si su retirada de regiones remotas fue causada por el papel dominante y las grandes cuotas de mercado de las cajas de ahorros en las diferentes líneas de banca al por mayor o al contrario, si la posición dominante de las cajas de ahorros ha sido consecuencia de la retirada de la banca comercial, es cuestión abierta sobre la cual hay división de opiniones. En cualquier caso, la pertenencia a “estructuras federadas” asegura hoy un buen acceso a los servicios financieros.

5.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera

A causa de sus orígenes, de su mandato social, de su diseño institucional y de estructura de propiedad, las cajas de ahorros son por lo general la quintaesencia de las instituciones de doble resultado. Ello quiere decir que tienen que conseguir unos beneficios lo suficientemente grandes para sobrevivir, crecer y prosperar como instituciones financieras para ser capaces de ofrecer más y mejores servicios a sus clientes y que al mismo tiempo deben ejercer un efecto positivo en la situación económica y social de sus clientes y en la región en la que desempeñan su función. Por ello los observadores y políticos deberían conocer el alcance de ambos objetivos aunque sea difícil metodológicamente (capítulo 2).

Como se expuso en el apartado anterior, el desempeño de las cajas de ahorros alemanas en términos puramente financieros es positivo tanto cuando se consideran individualmente o como grupo. A medio y largo plazo es al menos igual de bueno que el de los otros grupos bancarios alemanes, como puede extraerse de las series temporales de la ratio de costes sobre ingresos y del rendimiento sobre activos y sobre recursos propios. Por razones obvias, es más difícil medir y evaluar en comparación con los demás, la consecución de los objetivos sociales. Un indicador posible que se considera útil en este contexto es la cantidad de dinero que las cajas de ahorros apartan para proyectos sociales y culturales y para patrocinio de actividades deportivas. En el caso de las cajas de ahorros alemanas, esta cantidad se sitúa en torno a quinientos millones de euros por año o más, una cantidad desde luego muy sustanciosa. La mayor parte de esta cantidad proviene directamente de las

cajas de ahorros y se obtiene de su beneficio, pero una parte importante proviene también de las más de 600 fundaciones establecidas por las instituciones pertenecientes al S-Finanzgruppe. Las cajas de ahorros proporcionan un tercio de fondos no gubernamentales para propósitos sociales, culturales o de otra categoría. En el área de actividades culturales y deportivas son las que ofrecen más apoyo financiero de toda Alemania.

Sin embargo no deberíamos equivocarnos al pensar que el patrocinio y el apoyo directo de las cajas de ahorros es todo lo que hacen para alcanzar sus objetivos no financieros. El patrocinio es de hecho la parte más visible de su aportación para la consecución de una sociedad mejor, pero probablemente no es la parte más importante. La parte principal es qué clase de servicios financieros prestan, a quién y cómo.

Las cajas de ahorros alemanas son los proveedores más importantes de préstamos a las numerosas pequeñas y medianas empresas alemanas que dan empleo a casi la mitad de la población. Tres de cada cuatro empresas son clientes de las cajas de ahorros y en un gran número de casos, la caja de ahorros es el banco más importante de cuantos tienen una relación de trabajo con una empresa dada. Es exactamente este papel de ser el financiador principal de las pequeñas y medianas empresas el que les otorga valor ante la opinión pública, como se aprecia en una reciente encuesta llevada a cabo por la empresa FORSA⁹⁶.

Es interesante ver cómo esta situación se ha visto afectada por la crisis financiera. Según la última encuesta de condiciones de negocio de Ifo, entre el 20 y el 30% de las grandes y medianas empresas han tenido dificultades para acceder a un crédito en el último trimestre de 2008 como resultados de la crisis financiera⁹⁷. Bastante sorprendentes son los cambios de disponibilidad del crédito que han sido más moderados para las pequeñas y medianas empresas, las cuales se enfrentaron en febrero de 2009 a un acceso al crédito *menos* restrictivo que otras empresas, invirtiendo con ello la larga tendencia histórica. Los resultados de la encuesta de préstamos del Bundesbank (BLS) ofrecen una explicación de por qué las condiciones no se han empeorado tanto en el caso de estas empresas: la mayor parte de ellas pide préstamos a sus bancos locales, tales como cajas de ahorros y cooperativas de crédito que obtienen sus fondos mediante depósitos. Teniendo una fi-

⁹⁶ Ver un resumen de resultados de FORSA, publicado por DSGV 2006.

⁹⁷ Para más información ver el indicador de condiciones de crédito de *Ifo Business Survey*, febrero 2009.

nanciación más amplia, estas instituciones han puesto menos restricciones y han bajado los márgenes beneficiando a sus clientes⁹⁸.

Igualmente, las cajas de ahorros juegan un importante papel al evitar la exclusión social y financiera y limitar los efectos de la disparidad regional. Uno de cada dos alemanes tiene al menos una cuenta en una caja de ahorros. Pero lo que es más importante es el hecho de que las cajas de ahorros están dispuestas a abrir una cuenta a cualquiera, independientemente de su situación financiera. Esta política de las cajas de ahorros evita que la exclusión financiera sea tan problemática como lo es en tantos otros países de la UE y especialmente en el Reino Unido donde la banca pública ya no existe.

Más aún, con más de 16.000 sucursales las cajas de ahorros también tienen con gran diferencia la red de sucursales más grandes de todos los grupos bancarios. Las cajas de ahorros también están presentes en zonas en las que los bancos comerciales maximizadores de beneficios han cerrado las sucursales que un día tuvieron o donde nunca las abrieron. De hecho, en ninguna de las 31 comarcas alemanas (Landkreise) que representan el 13% del PIB, se encuentra un gran banco privado hoy; los únicos bancos presentes son las cajas de ahorros y los bancos cooperativos. La diferencia en la cobertura geográfica se ve más claramente cuando se compara la situación de la antigua Alemania oriental con los Estados del oeste. La ratio de habitantes por sucursal de cajas de ahorros es casi la misma, a saber entre 5.000 y 6.000, en ambas zonas de Alemania, mientras que esta ratio es muy diferente en el caso de los llamados grandes bancos. Es de casi 50.000 en los nuevos Länder orientales y de 35.000 en los Länder occidentales.

Mantener sucursales en áreas y lugares donde sería más rentable no tenerlas es parte del intento de las cajas de ahorros de cumplir con su mandato económico y social de apoyo a la economía local. No tener bancos es una gran desventaja en una ciudad o en una comarca. Impide que la gente se traslade allí o les alienta a marcharse; impide que las empresas se establezcan e incrementa las disparidades económicas regionales.

⁹⁸ Ver el cuadro de la p. 17 del *Monthly Report*, Deutsche Bundesbank, enero 2009. También, ver la argumentación de la p. 21 del mismo informe, que señala que “el negocio del préstamo a las PYME es llevado a cabo en gran medida por instituciones de crédito que se financian a sí mismas por depósitos en vez de acudir a los mercados de dinero y de capital y por tanto se han visto menos afectadas por los problemas de refinanciación derivados de la crisis del mercado financiero”.

Sin embargo, a pesar de estos impresionantes logros como promotores de cultura, de deportes no profesionales y de variadas actividades sociales, debe destacarse una vez más que las cajas de ahorros consideran los servicios que prestan y su modo de prestarlos como su mayor contribución a la sociedad. Todavía hoy, las cajas sociales prestan servicios de relevancia social a todos los grupos de clientes y en todas las zonas de los países, incluyendo a clientes y zonas en la que los bancos que se mueven exclusivamente por el lucro ya no están. Por ello, su compromiso con la sociedad también se demuestra en cómo las cajas generan sus ganancias y no sólo en como las usan y en cómo distribuyen sus beneficios. En este sentido es apropiado mencionar que el montante total de impuestos pagados por las instituciones pertenecientes al Grupo de Cajas de Ahorros es de mil millones de euros y dobla a la cantidad pagada en forma de proyectos y patrocinio y que el grupo emplea a unas 370.000 personas, que es aproximadamente la mitad de todos los hombres y mujeres que trabajan en el sector financiero en Alemania.

5.5 Conclusiones

Las cajas de ahorros alemanas tienen una larga y exitosa tradición. Muchas de ellas se crearon en la primera mitad del siglo XIX y desde entonces han sido un elemento importante del sistema financiero alemán. Las cajas de ahorros alemanas se organizan como instituciones locales independientes, que sin embargo forman parte de una red de instituciones asociadas que se llama "S-Finanzgruppe". A pesar de su nombre, el S-Finanzgruppe no es un grupo de empresas que se mantienen unidas por vínculos de capital y gestión común sino que es un grupo de empresas en el sentido que le da la ley de sociedades. Institucionalmente, las cajas de ahorros locales individuales son entes independientes gobernadas, en la mayor parte de los casos, por un régimen público conforme a las leyes de cajas de ahorro de cada Estado Federal alemán. En este sentido, son bancos públicos pero no son bancos públicos en el sentido de estar bajo la influencia de un poder político central.

Hoy en día, la red de cajas de ahorros comprende 446 cajas de ahorros locales o municipales, 7 grupos de Landesbanken y un número considerable de otras instituciones tales como compañías de seguros, sociedades inmobiliarias e instituciones de formación. Este estudio se centra solamente en las cajas de ahorros locales.

Las cajas de ahorros alemanas han sido durante mucho tiempo las líderes del mercado de banca al por menor en toda Alemania e incluso más en los

mercados locales en los que sus operaciones continúan su tradición. Como instituciones financieras y empresas de negocios, son un exitoso grupo bancario alemán en términos de costes y rentabilidad si se considera la perspectiva del medio plazo y su desempeño es más estable a lo largo del tiempo que el de sus competidores de la banca comercial.

Según las leyes que gobiernan sus operaciones y según la forma en la que llevan a cabo su actividad, son instituciones financieras que luchan por el éxito tanto financiero como no financiero. Para sobrevivir económicamente y crecer necesitan triunfar en el ámbito financiero y también para atender su obligación de apoyar las actividades económicas de la gente y especialmente de las pequeñas y medianas empresas, en sus respectivas zonas, que dependen del municipio o municipios responsables de ellas.

El papel del municipio o municipios como responsables de las cajas de ahorros de su región se designa a veces como “propiedad”, pero ello es incorrecto ya que los derechos de propiedad de los municipios responsables son básicamente diferentes, y de hecho muchos más débiles que los de los propietarios privados de un banco privado comercial.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de los países, las cajas de ahorros alemanas han permanecido en gran medida con su misma estructura legal y organizativa y todavía conservan las características que las cajas de ahorros de otros países tuvieron en el pasado. Al mismo tiempo, han cambiado menos que otros integrantes del sistema financiero alemán en lo que se refiere a sus características institucionales y a su orientación de negocio. Hay varios factores que explican esta peculiaridad de las cajas de ahorros alemanas, que, dependiendo de las preferencias políticas, se pueden evaluar como estables o resistentes al cambio. Una razón es el que en tiempos pasados hubo menos presión política para que las cajas de ahorros acometieran una profunda transformación que la que hubo en otros países. Sin embargo, no sólo hubo una menor presión en Alemania sino que también la presión económica al cambio también fue menor en Alemania en comparación con Francia o Italia porque el desempeño económico de las cajas de ahorros alemanas había sido incluso mejor que el de los otros grupos bancarios. El buen desempeño de las cajas de ahorros alemanas se debe a dos factores. Uno es el de los aspectos normativos: se puso desde el principio a las cajas de ahorros alemanas al mismo nivel que el resto de los bancos y por ello tuvieron que desarrollar y demostrar sus estrategias de negocio. El otro factor se refiere a su estructura organizativa e institucional que evitó que se implicasen en operaciones de riesgo a diferencia del resto del sector financiero.

Desde una perspectiva económica y social, la importancia de las cajas de ahorros se deriva en primer lugar que de lo que hacen y cómo lo hacen y en cómo se convierten en socios de negocios locales o apoyando a las familias al ser uno de los mayores empleadores de Alemania. Mejor aún, al ser instituciones financieras estables, transmiten ese equilibrio a todo el sistema financiero alemán.

Siguiendo la tradición de su modelo de negocio, las cajas de ahorros juegan un importante papel en la prevención de la exclusión social y financiera y lo hacen junto a la banca cooperativa que también es un importante actor del sistema financiero alemán y que también se organiza en una red federada asemejándose mucho a la de las cajas de ahorros. Puede deberse a estos dos grupos bancarios que la financiación de las PYME y la exclusión financiera no sean un problema en Alemania a diferencia de lo que ocurre en otros países. Además de prestar servicios financieros a un amplio segmento de la población, las instituciones pertenecientes a la red de cajas de ahorros también contribuyen a la cultura, a los deportes y a las actividades sociales en Alemania.

La crisis financiera actual ha afectado menos a las cajas de ahorros y a la banca cooperativa que al resto de los bancos. Esta evidente resistencia ante la crisis ha mejorado más aún su imagen entre el público en general y también ha servido para reforzar el apoyo político a estos dos grupos bancarios. Que apenas hayan sido afectados por la crisis se debe a su modelo de negocio tradicional que ambos grupos bancarios han seguido a lo largo de los años.

Sin embargo, indirectamente, las cajas de ahorros también se han visto afectadas por la crisis porque son, con diferentes niveles, copropietarias de los bancos regionales (Landesbanken) que también pertenecen al S-Finanzgruppe, algunos de los cuales han sufrido mucho por la crisis. En lo que concierne al sistema bancario regional hay una urgente necesidad de llevar a cabo profundas reformas y ese es uno de los mayores retos que tienen las cajas de ahorros alemanas para asegurarse de que estas reformas son efectivas y sustanciales sin arriesgar la parte saneada del S-Finanzgruppe: las cajas de ahorros locales.

6. ANÁLISIS POR PAÍS: LAS CAJAS DE AHORROS AUSTRÍACAS

6.1 Orígenes y desarrollo histórico

Hoy en día las cajas de ahorros austríacas se componen de cajas de ahorros locales y regionales, del Erste Group Bank AG (de aquí en adelante “Erste Group”) como institución líder del grupo, del Second Bank (ver apartado 6.4) y de un número de instituciones asociadas de servicios y de formación.

Como en otros países europeos, las cajas de ahorros en Austria surgieron a comienzos del siglo XIX. Se crearon de la misma forma y con las mismas intenciones que sus homólogas alemanas, españolas y de otros países: eran iniciativas locales, llevadas a cabo en la mayoría de los casos por autoridades públicas o grupos de ciudadanos con un fuerte compromiso social. Se fundaron con el propósito de apoyar el desarrollo local y de ayudar a la gente de bajos ingresos a sobrellevar sus fatigas económicas. Su modelo de negocio consistía en captar depósitos a nivel local, transformarlos en préstamos locales y mantenerlos hasta que madurasen; y lo consideraban como su obligación de ofrecer acceso a servicios financieros a la gente local que de otro modo no podrían disfrutar si las cajas de ahorros no existiesen. En lo que se refiere a su estructura organizativa también eran parte de una “red federada” y tenían diversos grados de propiedad pública local. Es por todo ello por lo que no se puede pasar por alto su parecido con las cajas de ahorros alemanas.

Sin embargo, su desarrollo en los últimos 25 años se diferencia considerablemente. Las cajas de ahorros austríacas son más parecidas ahora a las españolas y las de otros países. El principio regional que imperó un día, ahora está abolido. Ha surgido una nueva corriente de adoptar formas legales como sociedades por acciones en vez de “administraciones públicas” y tam-

bién hay una fuerte tendencia a la concentración de activos bancarios y de la actividad bancaria en una única institución central. Esto es, el sistema de cajas de ahorros austríaco al completo está menos descentralizado de lo que estuvo una vez y menos que el de España y Alemania. La institución líder, el Erste Group, tiene un papel mucho más relevante en el sistema de cajas de ahorros austríaco que las instituciones correspondientes en Alemania y en España. Aunque el sistema de cajas de ahorros austríaco sea una federación, es el que más se parece a un grupo de empresas.

Además de la tendencia hacia una mayor concentración y un papel más destacado de la institución líder, hay cuatro características del sistema de cajas de ahorros austríacos que son particularmente destacables:

1. La concentración de las cajas de ahorros supera a la de Alemania. Además de cajas de ahorros puramente locales, hay cajas de ahorros que actúan al nivel de los Estados Federales.
2. No todas las cajas de ahorros son genuinamente instituciones públicas. Hay tres tipos distintos de cajas de ahorros en lo que se refiere a su estatus legal y a su propiedad (ver apartado 6.2).
3. En la historia de las cajas de ahorros austríacas, no se permitía la propiedad privada sin restricciones de las cajas de ahorros. Sin embargo había propiedad que no era pública o que era semiprivada. Hasta 1987, se permitió que las cajas de ahorros pudieran transferir sus operaciones bancarias a una “Caja de ahorros por acciones”. Mediante este cambio legal, el sistema de cajas de ahorros austríaco se hizo más parecido al italiano, con instituciones que tenían un régimen de propiedad mixto. Al mismo tiempo se parece al sistema español al tener unidades operativas con forma legal de bancos privados y fundaciones que poseen acciones en bancos en funcionamiento.
4. Por último, las cajas de ahorros austríacas han sido muy activas en un pasado reciente en “ir hacia el Este”. Al igual que otros grandes bancos austríacos, el Erste Group desempeña un importante papel en varios países de la Europa central, oriental y suroriental. Su fuerte compromiso en esta zona es la razón que explica la reorganización del antiguo Erste Bank el 9 de agosto de 2008, separándose del núcleo de negocio austríaco del *holding* recién constituido “Erste Group Bank AG” (“Erste Group”) y transfiriéndose al “Erste Bank der oesterreichischen Sparkassen AG”.

Por último, pero no por ello menos importante, las cajas de ahorros austríacas han experimentado una vivencia interesante de su más alta institución.

Anteriormente, había dos instituciones: Bank Austria y GiroCredit. Pero en 1997 Bank Austria se fusionó con Creditanstalt AG para formar el primer banco cotizado de Austria Bank Austria-Creditanstalt AG, que dejó de ser parte del Grupo de Cajas de Ahorros y posteriormente en 2002, fue adquirido por el HypoVereinsbank alemán y en 2005, pasó a formar parte con el HVB, del UniCredit de Italia. Al mismo tiempo, el Erste Bank (ahora Erste Group) asumió el papel de institución líder del Grupo de Cajas de Ahorro de Austria después de adquirir GiroCredit, la antigua central o banco de compensaciones del sistema de cajas de ahorros en 1997. Surgió como la caja de ahorros más grande del país con un total de activos en Austria que representaban más de la mitad de los de todo el sistema de cajas de ahorros.

Para apreciar completamente el papel y el estatus de las cajas de ahorros austríacas es necesario situarlas brevemente en el contexto del sistema bancario austríaco. Durante mucho tiempo y hasta hoy, el sistema bancario austríaco se ha caracterizado en mayor o menor medida por una orientación de doble resultado. Además del grupo de cajas de ahorros hay dos grandes grupos de mutualidades o bancos cooperativos, el grupo Raiffeisenbanken, que opera principalmente en zonas rurales, y el Österreichische Volksbanken-Gruppe. Las cuotas de mercado de estos tres grupos así como las de los bancos comerciales privados, medidas sobre el total de activos bancarios (sin contar sus operaciones en la Europa central y oriental) se muestran en la tabla 6.1, y el número de empleados en la tabla 6.2.

Como se indica en las tablas 6.1 y 6.2, hoy los bancos puramente privados y orientados al beneficio son minoría en la banca austríaca.

Este breve repaso a la historia de las cajas de ahorros austríacas nos lleva a una pregunta intrigante. ¿Hay un tema recurrente “Leitmotiv”, que surge repetidamente en el desarrollo de este grupo bancario y posiblemente también en otros grupos de bancos descentralizados o federados parecidos?

Tabla 6.1 Activos totales de la banca austríaca por sector (Millones de euros)

Año	1995	2003	2007
Bancos por acciones y bancos privados	111.057	129.264	250.932
Cajas de ahorros	120.186	203.214	150.351
Cooperativas de crédito Raiffeisen	78.629	125.760	221.977
Cooperativas de crédito Volksbanken	17.228	29.363	69.300
Otros	64.097	100.139	196.043
Todos los bancos	391.198	587.741	899.542

Fuente: Banco Central de Austria.

Tabla 6.2 Empleo (número de personas) en la banca austríaca por sector

Año	1995	2003	2007
Bancos por acciones y bancos privados	18.246	16.371	23.043
Cajas de ahorros	24.008	24.810	15.679
Cooperativas de crédito Raiffeisen	19.437	21.035	23.456
Cooperativas de crédito Volksbanken	5.189	5.599	6.616
Otros	9.377	8.558	10.386
Todos los bancos	76.257	76.373	79.180

Fuente: Banco Central de Austria.

Esta tendencia general indicaría que hay un empuje fuerte e irresistible hacia la concentración de poder, de activos y de actividad en una institución central abocada a convertirse en un simple banco privado que busca el beneficio. Esto fue lo que ocurrió en el caso del Bank Austria-Creditanstalt y que podría volver a ocurrir una vez más en el caso de Erste Group, propiedad en parte de inversores privados y que cotiza en bolsa. Este también parece ser el caso de las poderosas y bien dotadas instituciones centrales de los dos grupos de banca cooperativa de Austria. Y si ello fuera cierto, ¿Indicaría que es, desde la perspectiva de todas las instituciones descentralizadas pertenecientes a sus redes y desde la de sus clientes, una buena manera de hacerlo o de evitarlo?

En cualquier caso, el rol particular que juega la institución en el sistema de cajas de ahorros austríaco es una característica específica de este sistema, que se aparta de los sistemas de cajas de ahorros de los otros países estudiados y que representa otro “modelo” de organización de las cajas de ahorros en un país dado.

6.2 Estructura de propiedad, regulación y supervisión

Durante muchos años, hubo dos formas legales alternativas y/o formas de propiedad, o para ser más precisos de asignación de derechos de propiedad que las cajas de ahorros austríacas podían utilizar. Podían ser sostenidas o “dirigidas” por los municipios como la mayor parte de sus homólogas en Alemania, o por asociaciones de ciudadanos locales, una forma legal que se corresponde con la de la pequeña minoría de las así llamadas “cajas de ahorros libres” de Alemania o de las cajas de ahorros de otros países. Es importante comprender que, al igual que en el caso alemán, esta “dirección” de las cajas de ahorros se parece sólo vagamente al concepto normal de “posesión” de un banco.

A pesar de las diferencias en los regímenes legales aplicables, la distinción entre los dos tipos de cajas de ahorros no tuvo mucha importancia durante mucho tiempo. Ambos tipos se ajustaban a la descripción general vista anteriormente; tenían arraigo local y centraban su actividad a nivel local, y eran “instituciones de doble resultado” en el sentido explicado en el capítulo 2. Entre sus características comunes la estructura de la organización interna de todas las cajas de ahorros reflejaba su compromiso de mejorar la economía local y el bienestar de la gente de la zona. Se podría pensar que por esta razón eran menos profesionales y estaban menos orientadas al beneficio que los bancos privados.

El conjunto de formas legales que una caja de ahorros austríaca puede tener se amplió en 1987 con una enmienda a la Ley de Cajas de Ahorros, que posibilitó un tercer diseño organizativo al dividir una caja de ahorros en dos entidades, una unidad operativa en forma de sociedad por acciones (privada) (Aktiengesellschaft) y una institución poseedora de la caja de ahorros en funcionamiento. A esta última se le conoce como la caja de ahorros propietaria o administradora (Träger- or Anteilsverwaltungssparkasse). Desde 1999 se posibilitó la transformación de las Anteilsverwaltungssparkassen en dos fundaciones (Privatstiftungen). Una razón para permitir la separación de las operaciones bancarias de la propiedad del banco fue la de ayudar a que las cajas de ahorros fueran más transparentes y se hicieran por tanto más profesionales, más flexibles y por ende más competitivas.

Desde el momento en el que se abrió esta posibilidad, la mayoría de las cajas de ahorros austríacas adoptaron esta forma “dualista” de organización. Las cajas de ahorros más grandes que operaban a nivel federal preferían esta nueva forma mientras que las dos antiguas son sólo usadas hoy por unas pocas cajas de ahorros locales.

Aunque la nueva forma legal de la unidad operativa es en la mayor parte de los casos la de una Aktiengesellschaft, las cajas de ahorros austríacas todavía tienen su propio estatus legal específico. Para comprender la esencia de la estructura legal de este sistema es importante tener en cuenta la distinción entre cajas de ahorros operativas, que son hoy en la mayor parte de los casos sociedades por acciones (cajas de ahorros-Aktiengesellschaften), y las “cajas de ahorros administradoras” (Anteils-Verwaltungssparkassen), que tienen solamente una función que es la de poseer acciones en una o varias (cajas de ahorros-Aktiengesellschaften). Estas Verwaltungssparkassen no tienen propietarios en ningún sentido, es decir, se pertenecen a sí mismas o no tienen propietario al igual que las fundaciones. Por el contrario, puede

haber en principio varios dueños de las unidades operativas, las cajas de ahorros-Aktiengesellschaften, y ellas también pueden ser propietarias de otras cajas de ahorros-Aktiengesellschaften. (Las cajas de ahorros que no han adoptado el nuevo régimen también carecen de propiedad como las Verwaltungssparkassen).

No por ley sino de hecho, el grupo de propietarios de las cajas de ahorros-Aktiengesellschaften austríacas está limitado en casi todos los casos al grupo constituido por Verwaltungssparkassen y otras organizaciones que también pertenecen al sistema bancario, especialmente otras cajas de ahorros incluyendo al Erste Bank. Y esta última posibilidad, es decir, que las acciones de las cajas de ahorros las tengan otros bancos austríacos está muy extendida, dando lugar a un complejo sistema de propiedades cruzadas entre cajas de ahorros. En la actualidad, el Erste Group tiene participaciones sociales en el capital de otras cajas de ahorros, especialmente en las regionales. No se puede determinar si usa su rol de propietario para influenciar las decisiones de negocio de las cajas en las que es un accionista importante. Incluso la mera influencia basada en la propiedad es una razón por la que el grupo de cajas de ahorros austríaco parece más homogéneo e integrado que sus homólogos alemanes y españoles.

Es importante señalar que Erste Group tiene un estatus especial. Es una sociedad por acciones cotizada. Cerca del 50% de sus acciones las tienen los inversores institucionales y el resto una fundación o inversores privados u otras cajas austríacas y los empleados de esas cajas de ahorros. Por ello, está más expuesto a la volatilidad de la bolsa que otras instituciones del sistema de cajas de ahorros.

Durante más tiempo que por ejemplo en Alemania, las cajas de ahorros en Austria estuvieron sujetas a una regulación más estricta y específica que los bancos comerciales privados. Las restricciones se aplicaban a las actividades de negocio permitidas y a la expansión regional. Este régimen jurídico especial fue abolido por la Ley de las cajas de ahorros de 1979, que equiparó a las cajas de ahorros con los demás bancos en lo concerniente a tributación, normativa y supervisión, permitiendo que las cajas de ahorros se convirtieran en verdaderos bancos universales y también abolieron su antiguo principio regional. Como consecuencia, las cajas de ahorros pudieron abrir sucursales en todas partes del país y especialmente Erste Bank y otras grandes cajas de ahorros disfrutaron de su recién estrenada libertad. Sólo por el estatus especial de ser una “caja de ahorros” continuó estando protegida legalmente y se reflejó en garantías públicas para las “cajas de ahorros municipales” que se asemejaron a las de Alemania en aquel tiempo.

La enmienda de 1987 de la Ley de Banca austríaca separó institucionalmente la gestión y la propiedad de las entidades al transferir las áreas de la empresa o las operaciones bancarias a una sociedad por acciones (“Corporación por acciones de las cajas de ahorros”), que fue complementada por otra enmienda a la misma Ley en 1994 que permitía a las “Anteilsverwaltungsparkassen” transmitir sus propiedades a terceros. En 1979, la obligación legal de las cajas de ahorros de actuar en interés público fue también abolida. Sin embargo, este cambio legal se refirió solamente a las unidades operativas. Dado que el compromiso regional y social siguió siendo importante en las Anteilsverwaltungsparkassen y en las fundaciones propietarias de las sociedades por acciones de las cajas de ahorros, se asumió que todavía los dueños ejercen su influencia en cómo las unidades operativas ejecutan sus políticas. De este modo los objetivos sociales y regionales tienen su importancia en el objetivo de beneficios que deben cumplir tanto las cajas de ahorros austríacas como otros bancos para sobrevivir y crecer. Por tanto, son todavía “instituciones de doble resultado”, aunque de forma menos clara que en el pasado.

Bajo la presión de la UE, las garantías públicas que habían estado en vigor para las “cajas de ahorros municipales” empezaron a eliminarse progresivamente en 2003. Sin embargo, el efecto del cese de las garantías públicas fue hasta cierto modo compensado por la creación de un sistema de garantías mutuas llamado Haftungsverbund sobre la base de un conjunto de acuerdos con la mayoría de las cajas de ahorros austríacas. El propósito y esencia de este Haftungsverbund fue el de establecer un sistema conjunto de alarma y un sistema de garantías cruzadas del pasivo de las cajas de ahorros miembros y el reforzamiento de la cooperación del grupo en el mercado. Al igual que las garantías públicas anteriores, las garantías mutuas preocupaban también a la UE. Por esa razón, el Haftungsverbund fue sometido a varios juicios de competencia ante el Tribunal de Defensa de la Competencia austríaco. En marzo de 2007, el Tribunal Supremo austríaco puso fin a este debate al decir que los acuerdos que constituyeron el Haftungsverbund respetan en casi su totalidad el artículo 81 del Tratado de la Comunidad Europea. Más aún, para reforzar el carácter del Grupo de Cajas de Ahorros como un grupo de empresas el Erste Group Bank AG desarrolló acuerdos contractuales con la mayoría de las cajas de ahorros austríacas entre 2007 y 2008 (con la excepción de dos cajas de ahorros) que otorgan al Erste Group Bank AG una influencia decisiva sobre otras cajas de ahorros y sus operaciones y llevó al establecimiento de una unidad económica conforme a la normativa de fusiones de la CEE y al Tribunal de Defensa de la Com-

petencia austríaco. Estos acuerdos se aprobaron formalmente por las autoridades de competencia en octubre de 2007, enero de 2008, y mayo de 2008. Por ello, la transformación desde un sistema descentralizado o red federada, como le sucedió al grupo de cajas de ahorros en Alemania⁹⁹, a un sistema bastante centralizado ya casi se ha completado y también su transformación en grupo, en el sentido estricto otorgado la ley de sociedades y la de competencia está bastante avanzado. Sin embargo, en lo sucesivo continuaremos usando el término “grupo” no en el sentido de la ley de sociedades y competencia sino en de la totalidad de instituciones que comparten ciertas características comunes y se consideran pertenecientes a la misma categoría o “grupo” por las estadísticas oficiales.

6.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados

a) La situación financiera de las cajas de ahorros

La tabla 6.3 muestra un resumen de la situación financiera del Grupo de Cajas de Ahorros austríaco en los últimos cinco años. Los datos se refieren solamente a actividades en Austria, y por tanto no incluyen datos relativos a las actividades de Erste Group a sus filiales y a otras participaciones accionariales en la Europa central, oriental y suroriental. Los datos son comparables en la medida en que las series temporales comienzan desde que Bank Austria hubo dejado el grupo. El grupo presenta una situación financiera positiva y estable. Los activos totales y la vinculación con el capital de grado 1 han aumentado a un ritmo considerable en los últimos años, mientras que el diferencial de interés ha disminuido ligeramente, aunque no de forma brusca. Según los estándares internacionales, el crecimiento de los activos, los recursos propios y el diferencial de interés son claramente satisfactorios. Por supuesto, los datos que se refieren a instituciones concretas que forman el Grupo de Cajas de Ahorros se diferencian en cierta medida, y la crisis financiera también ha estado seriamente afectada por la situación financiera y el precio de las acciones de Erste Group, no menos debido a su implicación en los países vecinos del Este.

Sin embargo, para evaluar mejor la actuación de las cajas de ahorros austríacas es necesario proporcionar datos comparativos. El gráfico 6.1 muestra series temporales de las ratios costes sobre ingresos, rendimiento de los activos y rendimiento de los recursos propios como tres indicadores impor-

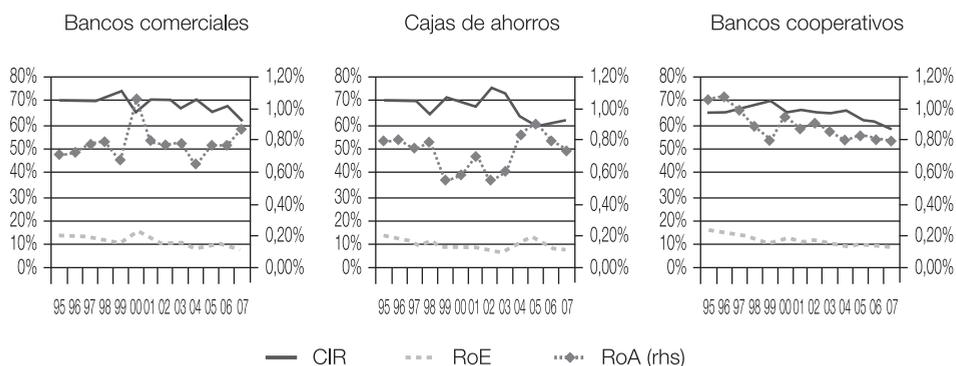
⁹⁹ A pesar del término “grupo” que conduce a error en el caso alemán; ver cap. 5.

Tabla 6.3 Datos financieros del Grupo de Cajas de Ahorros Austríacas

Año	2003	2004	2005	2006	2007
Total de activos en miles de €	109.786	116.929	127.029	138.535	150.340
Ratio de recursos propios (vinculación 1 del capital en % de RWA)	9,5	10,0	9,6	13,6	15,7
Diferencial de interés (en % del total de activos medios)	1,62	1,60	1,55	1,47	1,34
Beneficio operativo/TEUR del personal	71	77	89	88	85

Fuente: Banco Central de Austria.

Gráfico 6.1 Indicadores de eficiencia de los grupos bancarios austríacos



Fuente: Banco Central de Austria.

tantes de la eficiencia de los grupos bancarios en Austria, cubriendo el período 1995-2007.

La primera impresión correcta de la proporciona el gráfico es la del parecido entre los tres grupos de bancos. Las ratios de costes sobre ingresos varían entre el 70 y el 60%, y caen ligeramente en los tres grupos. Las cifras de rentabilidad sobre activos varían más a lo largo del tiempo pero no difieren significativamente entre los tres grupos mientras que la rentabilidad

sobre recursos propios es similar y también más estable. Por ello, el resultado general es que hay un gran parecido entre las cajas de ahorros, los bancos comerciales privados y los bancos cooperativos. Como se aprecia de forma extensa en el capítulo 3 de este estudio, la situación en Austria tampoco se diferencia mucho de la de otros países, con la pequeña excepción de Alemania y España en el desempeño de las cajas de ahorros que es incluso ligeramente mejor que la de otros tipos de bancos, situación que no se aplica en el caso austríaco.

b) Competencia y estructura de mercado

Austria es un país bastante pequeño con un conjunto de bancos, grupos bancarios o redes de cierta entidad que han existido durante mucho tiempo y que han competido en gran medida por la misma clientela de hogares y de pequeñas y medianas empresas. El hecho de que muchos bancos individuales y grupos bancarios en Austria no estén, o no estuvieran estrictamente orientados a la maximización de beneficios puede haber contribuido a lo que parece una expansión excesiva del número de sucursales durante los ochenta y noventa, cuando competían en cuota de mercado.

A consecuencia de ello, la competencia en la banca austríaca se hizo feroz y cayó la rentabilidad. Ello creó la necesidad de encontrar una solución a este problema y de hecho, tal solución se presentó de repente después de 1990. Al haber estado Austria durante siglos orientada política y económicamente hacia el Este, cuando se produjo el fin de la era soviética surgieron oportunidades en esos países que impulsaron a importantes bancos austríacos a expandirse hacia sus vecinos de Europa central, oriental y suroriental. En este nuevo territorio están compitiendo de nuevo por una clientela nueva aunque bastante más grande y todavía no bien atendida.

Con el liderazgo del Erste Group invirtiendo en cada vez más países, el Grupo de Cajas de Ahorros se ha implicado bastante en este proceso de expansión y competencia. Al menos hasta mediados de 2008, las tasas de crecimiento de los mercados bancarios en estos países son todavía altas y los beneficios de los bancos austríacos por sus operaciones en estos mercados son también grandes y de hecho mucho mayores que los que pudieran haber obtenido en su mercado de origen. Sin embargo, esta situación puede haber cambiado en los últimos meses a consecuencia de la crisis que también ha afectado a los bancos de la Europa central, oriental y suroriental y a los bancos occidentales propietarios de estos bancos.

La batalla competitiva librada al este de Austria hace que la del propio país parezca poco importante. Al igual que en Alemania hay y siempre ha habido una gran competencia entre los distintos grupos bancarios, mientras que la competición dentro del grupo no es tan fuerte. Durante cierto tiempo, después de 1979, había habido una fuerte competencia intragrupo en el Grupo de Cajas de Ahorros, la cual se debilitó cuando las posiciones de Erste Group como nuevo líder bancario fueron afianzadas y cuando las cajas de ahorros locales y regionales cerraron un acuerdo que reestablecía el principio regional. La esencia de este acuerdo fue que Erste Group abandonaba sus sucursales más descentralizadas fuera del área de Viena transfiriéndolas a los bancos regionales respectivos y a cambio recibió acciones de otras cajas de ahorros.

Podríamos preguntarnos si los sistemas federados del Grupo de Cajas de Ahorros y de la banca cooperativa austríaca se han desarrollado de modo que asignan más poder y recursos a su institución central respectiva en comparación con otros países. Ello puede relacionarse con la situación competitiva que parece prevalecer en el mercado bancario austríaco, situación que ha inspirado a los bancos a aumentar su influencia y propiedad sobre sus vecinos del este. Al tiempo que se llevó a cabo esta expansión y competencia en el mercado de su país, las instituciones centrales perdieron importancia en comparación con aquellos momentos en los que se precisaban instituciones más fuertes y un liderazgo más pronunciado para triunfar en el exterior. Esta conjetura es correcta y si las necesidades competitivas fueron de hecho las impulsoras de la expansión hacia el Este. La estructura actual del Grupo de Cajas de Ahorros austríaco al tener una institución líder fuerte (estando las otras más o menos en un segundo lugar), puede reflejar esta situación especial del país más que ser un verdadero modelo de cómo las cajas de ahorros han de organizarse.

6.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera

El acceso a los servicios financieros no es un problema en Austria. Los tres grupos bancarios organizados como una federación han establecido una red de sucursales que es claramente suficiente para atender a la demanda existente, aún cuando el número de sucursales se ha reducido significativamente durante los últimos 15 años. Además, los bancos privados, incluyendo a aquellos que habían sido previamente propiedad del Estado o se habían fusionado con instituciones del Estado también mantenían una extensa red de sucursales y disponían de un gran número de cajeros automá-

ticos. La tabla 6.4 muestra el número de sucursales de los diferentes grupos bancarios.

En comparación con otros países europeos, Austria puntúa mejor en términos de establecimientos bancarios por habitante, a pesar de la disminución de las sucursales en los últimos 15 años. El aparente declive del mercado en lo concerniente al número de sucursales bancarias entre 2003 y 2007 se debe al hecho de que Bank Austria abandonó el sistema.

La exclusión en el acceso a los servicios financieros no parece ser un problema serio en Austria, a pesar de existir. Que sea un problema de importancia limitada en este país puede relacionarse con la orientación de “doble resultado” de los principales bancos y grupos bancarios austríacos. Es parte del modelo de negocio de las cajas de ahorros y de los dos grupos de banca cooperativa que aspiran a ser proveedores de servicios financieros “inclusivos” y se centran en la prestación de préstamos y de otros servicios financieros a las PYME locales y a los hogares de cualquier estrato social. A pesar de la actual crisis global económica y financiera, el préstamo a las familias y las sociedades no financieras ha seguido creciendo en Austria de forma sostenida bien entrado 2008¹⁰⁰. El crecimiento de los préstamos ha sido particularmente intenso en el caso de las cajas de ahorros con un 5,9% de año en año en septiembre de 2008 en comparación con el 2,6% de los bancos comerciales. Las cajas de ahorros destacaron especialmente por sus nuevos préstamos a empresas no financieras¹⁰¹.

Tabla 6.4 Número de sucursales de los bancos austríacos (1995-2007)

Año	1995	2003	2007
Bancos por acciones y privados	751	531	852
Cajas de ahorros	1.397	1.446	1.011
Cooperativas de crédito	2.213	2.198	2.184
Otros	195	226	239
Todos los bancos	4.556	4.401	4.286

Fuente: Banco Central de Austria.

¹⁰⁰ Las últimas cifras disponibles provienen de la base de datos estadística del Banco Central de Austria (OeNB).

¹⁰¹ Datos recientes sobre las distintas categorías de los préstamos no están disponible. Para más información, ver p. 49 del Informe del Banco Central de Austria *Financial Stability Report* referido a diciembre de 2008. Una gran parte del crecimiento de los

Sin embargo, la exclusión financiera también existe en Austria. En este contexto es importante decir que la reciente creación de una institución especial llamada “Zweite Wiener Vereins-Sparkasse” orientada específicamente a gente que no tiene acceso a una simple cuenta corriente. Esta “segunda caja de ahorros de Viena” fue establecida con una garantía de la fundación propietaria de una gran parte de las acciones de Erste Group, y con el servicio prestado en la Zweite Sparkasse que premia el trabajo de los empleados bancarios. Desde su creación la Zweite Sparkasse ha tenido mucha demanda de sus servicios entre la gente necesitada de este tipo de apoyo.

Por tradición, las cajas de ahorros austríacas siempre han estado comprometidas en el apoyo de la economía local y regional pero también en las actividades culturales o similares en sus regiones de operaciones, aunque ya no exista mandato legal u obligación de llevar a cabo tales actividades. Desde hace unos pocos años, la Asociación Austríaca de Cajas de Ahorros viene publicando un informe anual sobre estas actividades de apoyo. El volumen total de la actividad de patrocinio superó los 20 millones de € en 2007. Las áreas consideradas por las cajas de ahorros en su apoyo a proyectos locales y otras iniciativas son muy amplias. Va desde los deportes, pasando por la educación y la investigación hasta las genuinas y tradicionales actividades culturales y de caridad.

Es instructivo leer en este informe que justamente el patrocinio es descrito solamente como una contribución menor de las cajas de ahorros en su intento de mejora e inclusión social. Para ellas, la parte más importante es la relacionada con la plantilla y los clientes. Parece ser esencial para las cajas de ahorros que la plantilla y los clientes no se consideren como meros proveedores de trabajo o compradores de servicios respectivamente. En vez de eso, se les considera y se les trata como a verdaderos socios al considerar que las relaciones de justicia y confianza con estos grupos con los que tienen que ver, son de la mayor importancia. Se podría considerar tal declaración de la Asociación como una mera actividad de relaciones públicas. Sin embargo es de hecho parte de la responsabilidad social corporativa de la banca

préstamos es atribuible al incremento de los depósitos que los bancos han recibido de sus clientes que dejaron de invertir en instrumentos más volátiles. Después de haber permanecido relativamente constantes durante años, los depósitos bancarios saltaron por encima del 8,7% entre septiembre de 2007 y 2008. Aunque las tasas de crecimiento de los depósitos fueron bastante similares en todos los grupos en Austria, las tasas de crecimiento de los préstamos al sector privado distinguieron a las cajas de ahorros.

(SCR) y puede indicar que la plantilla y los clientes son tratados de la manera más justa, más abierta y más servicial o mucho mejor de lo que se les trataría si tuvieran únicamente un ánimo de lucro.

Al menos esta es la interpretación que se deriva de observar simplemente dónde y cómo se trata este aspecto en el informe anual de SCR. Y si esta impresión es correcta está indicando algo importante: a pesar de que las cajas de ahorros austríacas ya han adoptado la forma legal e institucional de por un lado la caja de ahorros operativa por acciones y de por otro la institución o fundación que la posee, la *Anteilsverwaltungssparkasse*, la forma en la que las cajas de ahorros llevan el negocio diario es distinta de la de los bancos que simplemente tratan de maximizar los beneficios para sus propietarios. Por ello, la separación entre cajas de ahorros por acciones operativas y fundaciones propietarias por otro lado no parece mostrar que solo las fundaciones son las que se toman en serio las cuestiones del “bienestar”, mientras que a los bancos se les considera solamente eficientes desde el estricto punto de vista financiero y que están ahí para generar beneficios que pueden ser distribuidos en parte para propósitos sociales por las fundaciones que les poseen. Volviendo al desempeño financiero del apartado 2, es necesario decir que no hay razón para preocuparse ya que la responsabilidad social corporativa, cualquiera que sea la forma de llevarse a cabo no menoscaba la eficiencia ni la rentabilidad de las cajas de ahorros en Austria.

6.5 Conclusiones

El origen de las cajas de ahorros austríacas es bastante similar al de las cajas de ahorros de Alemania y de otros países. Las cajas de ahorros en Austria también se fundaron con la misión de proporcionar el acceso financiero a amplios segmentos de la población y de promover el desarrollo regional y local, y a pesar de la modernización de las cajas de ahorros austríacas y de las transformaciones de hondo calado que les han afectado recientemente, esta misión original parece seguir jugando un importante papel en las aspiraciones de las cajas y en su carácter inherente. Todavía hoy son esencialmente instituciones descentralizadas de “doble resultado”.

Esta no es la única característica que comparten las cajas de ahorros con sus homólogos de otros países. A semejanza de las españolas o las alemanas, las cajas de ahorros austríacas se han comportado bastante bien en términos financieros a lo largo de los últimos años. Se han transformado en instituciones financieras modernas y eficientes que prestan sus servicios a amplios

segmentos de la población y son importantes actores en el mercado nacional de servicios financieros al por menor. Sin embargo, sería incorrecto decir que debido a su misión social, las cajas de ahorros austríacas son menos rentables que los bancos comerciales de ese país. Como en la mayoría de los otros países en los que todavía hay cajas de ahorros, su desempeño financiero casi no se puede distinguir del resto de los bancos, e incluso es mejor. Por último, las cajas de ahorros austríacas han sido durante años objeto de debate político y a veces de duras críticas políticas. Como en cualquier otro país, las cuestiones principales de este debate –y de las críticas de la Comisión Europea hacia la banca austríaca durante años– fueron la manera y extensión del apoyo público de que disfrutaban las cajas de ahorros así como los efectos anticompetitivos que generaba su red federada, y su sistema de garantía mutua, llamado *Haftungsverbund* como característica más visible de su estructura de red.

De este modo, la lista de características en las que las cajas de ahorros austríacas se diferencian de las de otros países es larga. Sin embargo hay una muy importante. Al comparar internacionalmente, el sistema de cajas de ahorros austríaco destaca por haber adoptado un tipo específico de estructura organizativa. Se construye en torno a una institución central mucho más que el sistema de cajas de ahorros de otros países. La institución central, el *Erste Group Bank AG*, es uno de los mayores bancos de Austria con un total de activos que superan a los del conjunto de las cajas de ahorros austríacas. *Erste Group Bank AG* es un actor importante del mercado financiero austríaco y el núcleo de uno de los grupos bancarios más extensos en Europa central, oriental y suroriental. El alto grado de centralización de los activos, de las actividades y del poder en el *Erste Group* hace que el sistema bancario austríaco se parezca a un grupo de empresas, en el sentido de “preocupar” más que los sistemas de cajas de ahorros de los otros países incluidos en este estudio.

Esta peculiaridad del sistema de cajas de ahorros austríaco sugiere preguntarse por qué esta forma organizativa se ha desarrollado en Austria y no en otras partes de Europa y si se puede considerar como un modelo de cómo los sistemas de cajas de ahorros deberían organizarse en general. Parece que la respuesta a esta pregunta no es la de ofrecer un modelo general de buenas prácticas sino que un alto grado de concentración de activos, actividades y poder parece reflejar una respuesta racional a los muy específicos problemas y oportunidades locales.

7. ANÁLISIS POR PAÍS: PRIVATIZACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS ITALIANAS

7.1 Orígenes y desarrollo histórico

Con anterioridad al siglo XIX, las únicas instituciones bancarias formales en Italia fueron los antiguos bancos públicos cuyo papel se limitaba a abrir cuentas corrientes a los mercaderes y a la emisión de billetes a cambio de monedas metálicas. La moderna estructura bancaria surgió durante la primera mitad del siglo XIX con la creación y rápida expansión de las cajas de ahorros. La primera institución, Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde (Cariplo), fue fundada en Milán en 1823 con fondos públicos y creció rápidamente en la región en los primeros años de su funcionamiento. A semejanza de las cajas de ahorros austriacas y alemanas, tomó forma después de que se estableciera Cariplo como modo “seguro y conveniente de ahorrar dinero” de artesanos, trabajadores y de gente con bajos ingresos (Hertner, 1994, p. 646). También florecieron otras cajas de ahorros en las décadas de 1830 y 1840 principalmente en las regiones del norte y del centro del país. A pesar de haber sido fundadas para prestar servicios a las clases trabajadoras y a los pobres, la falta de alternativas claras durante estos años de comienzo hicieron que las cajas de ahorros fueran atractivas para el público. Ya por 1850, eran 60 y su pasivo era aproximadamente la mitad del total del pasivo de la banca en Italia (Polsi, 1996, tabla 4).

Es preciso señalar tres propiedades de las cajas de ahorros italianas. La primera y más importante es que las cajas de ahorros italianas fueron concebidas como instituciones autónomas sin ánimo de lucro (Polsi, 1996, p. 132). De hecho, algunas cajas de ahorros tales como Cassa di Risparmio di Roma, fueron primeramente establecidas gracias a la participación conjunta

de un grupo de nobles (Hertner, 1994, p. 641). Las operaciones tenían que cumplir con los esquemas internos del banco que requerían beneficios para ser retenidos o para hacer actividades caritativas. Las reglas auto-impuestas también limitaban la variedad de actividades a las inversiones seguras que permitirían a las cajas de ahorros crecer y vencer las dificultades del mercado y de un sector bancario en contracción a finales del siglo XIX y el principio del XX.

Segundo, a diferencia de las cajas postales de ahorros, los entes públicos no tenían poder oficial sobre las operaciones de las cajas de ahorros¹⁰². Sin embargo, las autoridades podían ejercer algún tipo de influencia política en las operaciones de las cajas de ahorros. Por ejemplo, la Ley Bancaria de 1936 Banking Law¹⁰³ estableció claras restricciones funcionales y geográficas sobre las actividades de los bancos. A casi todos los bancos, incluyendo a las cajas de ahorros se les restringieron las actividades a corto plazo. Ello significó que los préstamos a largo plazo solo podían ser hechos por instituciones especiales de crédito del gobierno. La ley también impuso la autorización estricta para proteger al sistema de los peligros del desbordamiento bancario, restringió el crecimiento y la consolidación del sector y prohibió la expansión de las operaciones de los bancos en varias regiones. En un intento más directo de influir en las operaciones de las cajas de ahorros, las autoridades públicas situaron a sus representantes en las cajas de ahorros en la década de los 50, politizando con ello la provisión del crédito (Barca y Trento, 1997; Sapienza, 2004).

Tercero, en respuesta a las necesidades del país en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, las autoridades permitieron a las cajas de ahorros y a otros bancos locales expandir sus actividades para proporcionar crédito local a largo plazo para la creación de empresas y a las pequeñas empresas. Otros bancos permanecieron bajo las estrictas impuestas por la ley de 1936.

¹⁰² Las cajas postales se crearon en 1875 por las autoridades locales para facilitar la financiación de proyectos de desarrollo de infraestructura y el servicio de la deuda. El servicio bancario postal había sido gestionado por la Cassa depositi e prestiti (CDP), en funcionamiento desde 1850 proporcionando financiación para las atender a las necesidades de las autoridades locales. Además de los fondos provistos por los depósitos del banco postal (BancoPosta), CDP también se obtuvieron fondos mediante la emisión de bonos públicos. Desde 2003, CDP funciona como banco público con un 70% de su capital social propiedad del Ministerio de Economía.

¹⁰³ Decreto No. 375 de 12 de marzo de 1936.

La preocupación de los gestores de la política eran que si se permitía la expansión, los grandes bancos desviarían recursos desde las zonas no desarrolladas (Goglio, 2007, p. 21)¹⁰⁴. Algunos estudios empíricos recientes han confirmado que los bancos locales promovieron el desarrollo de las zonas desfavorecidas de la Italia de la postguerra¹⁰⁵. De hecho, el sistema bancario tuvo bastante éxito en la promoción del crecimiento del sector industrial que se compone de un gran número de pequeñas y medianas empresas.

7.2 El proceso de privatización

La reforma del sector bancario italiano ocurrió a lo largo de varias fases. El pistoletazo de salida tuvo lugar en 1990 en la legislatura de Amato¹⁰⁶, que pidió la transformación de los bancos poseídos por el Estado en sociedades anónimas y la transmisión de los derechos de propiedad. En la práctica, este requerimiento separó las funciones del banco de las responsabilidades sociales y culturales de las cajas de ahorros. Como resultado surgieron dos cuerpos diferentes. El primero fue una sociedad anónima

¹⁰⁴ Ver también Hakenes y Schnabel (2006), quienes muestran que las asimetrías en la formación pueden hacer que los grandes bancos nacionales transfieran capital desde las regiones más pobres a las más ricas, es decir, “drenaje de capital”. Los autores dicen que la existencia y accesibilidad de los bancos regionales puede evitar tales flujos incrementando con ello el bienestar.

¹⁰⁵ Ferri y Messori (2000) demuestran que las estrechas relaciones entre banca y empresa han sido beneficiosas para la asignación crédito en la zona nororiental y central del país (NEC). Según sus conclusiones, los bancos locales en la zona NEC estuvieron bastante menos expuestos a los préstamos dudosos o de poca calidad. Además, las relaciones banca-empresa en la zona NEC parecían no sufrir de “captura de información”, que hubiera permitido a los bancos locales aprovechar su posición de monopolio para aplicar tipos de interés sobre los préstamos (ver Sharpe, 1990). Más recientemente Guiso *et al.* (2004) analizan si el desarrollo financiero local fue un indicador importante de la creación de nuevos negocios en diferentes regiones. Los autores aprovechan el hecho de que la ley de 1936 hizo que la estructura de sucursales de los bancos permaneciera inalterada ante los cambios a lo largo de más de medio siglo, ignorando la endogeneidad entre desarrollo financiero y económico. Las conclusiones del estudio muestran que la probabilidad de comenzar un negocio son bastante mayores en regiones desarrolladas financieramente y que la fuerte presencia de la banca local y de las cajas de ahorros en la región en 1936 posibilitaron este hecho (Guiso *et al.*, 2004, Tabla III).

¹⁰⁶ La norma se hizo ley en la Ley No. 218 de 30 de Julio de 1990 y aplicó la norma No. 356 de 20 de noviembre de 1990.

(Cassa di Risparmio SpA), a la que se le confió la dirección del negocio bancario mientras que la segunda fue una fundación (Fondazioni), que simplemente tenía el capital de la sociedad por acciones y continuó existiendo en la mayoría de los casos como una organización sin ánimo de lucro con propósitos de beneficencia.

Los nuevos bancos por acciones se parecían a sus homólogos comerciales¹⁰⁷. La legislación también creó el marco para llevar a cabo transformaciones legales que fueran neutrales tributariamente hablando y como modo de incentivar fiscalmente las fusiones entre instituciones comerciales y cajas de ahorros (Berlanda y Masera, 1993). Se atribuyó a las fundaciones de objetivos públicos y nacionales, especialmente para promover las artes, la ciencia y la investigación en el país.

Aunque la Ley Amato en 1990 buscaba armonizar los aspectos legales de los bancos, todavía había disparidades en la regulación de las distintas instituciones cuyo origen estaba en la Ley Bancaria de 1936. En 1993, Italia adoptó la Segunda Directiva Bancaria (89/646/EEC) en su Ley Consolidada de Banca¹⁰⁸. La nueva ley eliminó todas las restricciones regionales y funcionales y con ello introdujo formalmente el modelo de banca universal en Italia. El cese de restricciones geográficas también allanó el camino para la creación de grupos bancarios en Italia.

La Ley Consolidada de Banca de 1993 preparó el camino a la consolidación. Sin embargo, la Ley Amato de 1990 necesitaba de hecho más fundaciones para mantener el control de la propiedad en los bancos originarios¹⁰⁹. Había cierta ambigüedad en cómo podría ser una institución privada controlada por un *holding* público. Por una parte, la adopción de la legislación permitió que las fundaciones tuvieran un rol “administrativo”, que implicaba que el ente público era una institución “puramente rentista” (Maltoni, 2004). Por otra parte, al asegurar que las fundaciones tienen la participación mayoritaria en estos bancos, la legislación también dio a la fundación la capacidad de ejercer una influencia importante sobre el funcionamiento interno de la institución. En pocas palabras, que no estaba claro si la separación

¹⁰⁷ El propósito de la reforma fue facilitar el acceso a los mercados de capitales a las instituciones de nueva creación (Zadra, 2005).

¹⁰⁸ Decreto Legislativo No. 385 de 1 de septiembre de 1993.

¹⁰⁹ Se permitía la venta de acciones pero solo “en casos excepcionales, para reforzar el sistema de crédito italiano, su papel internacional y su base de activos” (Berlanda y Masera, 1993).

del control y la gestión de los bancos era realmente efectiva cuando se sometían a la disciplina del mercado (ver Maltoni, 2004).

El requerimiento que se hacía a las fundaciones de mantener una participación mayoritaria en los bancos se eliminó con la Ley N° 474 de julio de 1994, permitiéndoles la venta de las participaciones de control en los bancos. Además, la Directiva Dini¹¹⁰, adoptada en noviembre de 1994, introdujo incentivos fiscales para que empresas y fundaciones redujeran sus acciones en la banca durante el período 1994-99. Una obligación más directa se puso en marcha en 1998 y 1999 con la normativa Ciampi¹¹¹ en la que se requería a las fundaciones que se fueran despojando de sus participaciones de control en las instituciones bancarias hasta junio de 2003. Para asegurar que las fundaciones se deshacían de sus acciones, la normativa suspendió temporalmente la imposición sobre las ganancias de capital derivadas de estas transmisiones. En 2003, la ley fue revocada en el caso de las pequeñas fundaciones con hasta 200 millones de € de activos o aquellas que estaban localizadas en regiones con un tratamiento especial.

Además de la medida de deshacerse de las acciones y de la suspensión de la tributación de las ganancias de capital, la normativa Ciampi también clarificó la base legal de las fundaciones¹¹².

Aunque la ley Ciampi dio claros incentivos a las fundaciones para limitar su influencia en el sector bancario todavía se discute su éxito. Según la tabla 7.1, aunque sus cifras se han reducido desde 1990, todavía hay 15 fundaciones que tienen participaciones de control en los bancos originarios. También hay que decir que estas cifras apenas han cambiado desde 2000.

¹¹⁰ Directiva No. 273 de 18 de noviembre de 1994.

¹¹¹ Ley No. 461 de 31 de diciembre de 1998 y la consiguiente adopción del Decreto No. 153 de 17 de mayo de 1999.

¹¹² Además, la normativa especificaba que a las fundaciones: 1) no se les permitía prestar asistencia financiera en ninguna forma, directa o indirecta, mediante negocios con ánimo de lucro, excepto aquellos que persiguen los objetivos propios recogidos en los estatutos de las fundaciones; 2) que estaban sujetas a las mismas condiciones fiscales que las “organizaciones sin ánimo de lucro de utilidad social” siempre que cumplieran con los requisitos; 3) se les exigía dedicar al menos el 50% de sus ingresos netos en garantizar a los sectores que la legislación precisaba; 4) permitía tomar una participación mayoritaria en una empresa sólo si la actividad de dicha empresa se ajustaba a los propósitos sociales de la fundación y 5) exigía la diversificación de riesgos y la asignación correcta de recursos para generar rendimiento (Grasso, 2002; Parlangeli, 2002).

Tabla 7.1 *Intereses accionariales de las fundaciones bancarias en los bancos originales (número de fundaciones)*

	1990	1995	2000	2005	2007
Acciones mayoritarias	88	62	23	16	15
Acciones minoritarias	0	26	57	57	56
Sin acciones	0	1	9	15	17

Fuente: ACRI.

También es necesario analizar la importancia de los bancos bajo control de sus fundaciones originales. Según las cifras de propiedad que publica regularmente la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), Fondazione Monte dei Paschi ha mantenido su participación de control en uno de los bancos más grandes de Italia, Monte dei Paschi, desde 1999 (Tabla 7.2).

La tabla 7.2 también ilustra otro punto de interés. Como se ha visto en la estructura de propiedad de Unicredit en 1998, varias fundaciones pueden tener acciones de un mismo banco. El asunto tiene su envidia cuando por fusión se originan grandes bancos a partir de pequeñas cajas de ahorros. Por ejemplo, Unicredito se creó entre 1996 y 1998 como resultado de una serie de fusiones entre varias instituciones que incluían cinco cajas de ahorros: Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona (Cariverona),

Tabla 7.2 *Evolución de la participación de las fundaciones en los principales bancos italianos (% de las acciones con derecho a voto)*

	Diciembre 1998		Septiembre 2008	
	Mayor bloque único	Todas las fundaciones	Mayor bloque único	Todas las fundaciones
Intesa	23	23	8*	19*
San Paolo – IMI	16	19		
Unicredito	19	38	5†	8†
Monte dei Paschi	78	78	55‡	55‡

Fuente: CONSOB.

* En enero de 2007, Banca Intesa se fusionó con Sanpaolo IMI para formar Intesa San Paolo.

† En octubre de 2007, el Grupo Unicredito se fusionó con Grupo Capitalia y se creó el Grupo Unicredito, tercer grupo bancario de Italia en aquel entonces. En mayo de 2008, el grupo cambió su nombre por el de Grupo Unicredit.

‡ Datos de junio de 1999.

Cassa di Risparmio di Torino, Cassa di Risparmio della Marca Trivigiana (Cassamarca), Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto y Cassa di Risparmio di Trieste. En 1998, las participaciones conjuntas de las fundaciones asociadas a las tres primeras cajas de ahorros era del 38% de todas las acciones (ver tabla 7.1). El accionista mayoritario, Fondazione Cariverona, poseía la mitad de estas acciones. En septiembre de 2008, la propiedad conjunta había disminuido al 8%, dividida casi por igual entre Fondazione Cariverona y Fondazione Cassa di Risparmio di Torino.

Aunque la influencia directa de las fundaciones ha disminuído notablemente en la pasada década, la discusión previa revela que las fundaciones pueden ejercer un control indirecto sobre la propiedad conjunta. Las tenencias cruzadas entre fundaciones y bancos puede ser también otra forma de control. De hecho, en algunos casos, una fundación puede ejercer un control indirecto sobre un banco con el que originalmente no tenía vínculos. Por ejemplo, en diciembre de 1998, dos fundaciones: Fondazione Cariplo y Compagna di San Paolo, tenían en torno al 19% del total de participaciones de San Paolo–IMI. Sin embargo Banca Monte dei Paschi también poseía el 6% de las acciones de San Paolo–IMI. Como muestra claramente la tabla 7.2, Banca Monte dei Paschi, a su vez, estaba mayoritariamente poseída por su fundación que tenía más del 78% de todas sus acciones (ver tabla 7.1). Aunque las dos fundaciones poseían un total del 19% de participaciones en San Paolo–IMI a finales de 1998, la influencia potencial de las fundaciones sobre Intesa San Paolo es mayor si se considera el hecho de que uno de los accionistas, Banca Monte dei Paschi, está controlada por su fundación¹¹³.

¹¹³ La reforma financiera de 2002 puesta en marcha por el Ministro de Finanzas Tremonti contenía varios elementos para elaborar los asuntos referidos a la propiedad última de un banco (Ley No. 448, Artículo 11 de 2001). Para mitigar la influencia real de las fundaciones y de otros cuerpos políticos, la propuesta consideraba una definición más amplia de control. En concreto, se consideraba que existían intereses de control en el caso de tenencias cruzadas entre fundaciones o cuando un grupo fundamental de accionistas tenía una participación mayoritaria en una sola entidad. Aparte de estos cambios, la ley propuesta contenía también elementos que reducían la autonomía de las fundaciones. Por algo, el artículo propuesto daba a la Banca d'Italia el poder discrecional de determinar si las fundaciones tenían control conjunto sobre un banco en concreto. Más importante fue el que la legislación limitase los sectores en los que las fundaciones podían operar y contenía una prerrogativa para mantener una mayoría de representantes del gobierno local en el consejo de las fundaciones. El Tribunal Constitucional ha rechazado las partes de la propuesta de Tremonti que contenían las enmiendas en 2003.

En definitiva, aunque casi todas las fundaciones han disminuido su influencia sobre los bancos, hay margen todavía para preocuparse debido a las tenencias directas o cruzadas.

7.3 Desarrollos competitivos y de otros mercados

Uno de los objetivos principales de las reformas de la banca italiana fue la promoción del desarrollo del sector de servicios financieros haciéndolo más competitivo. Antes de 1990, las cajas de ahorros eran vistas como un obstáculo a la competencia. Entre otros argumentos, los críticos decían que estos bancos podían mantener posiciones dominantes en sus mercados locales, lo que dificultaba la entrada o permanencia de bancos (supuestamente más eficientes) en esas zonas.

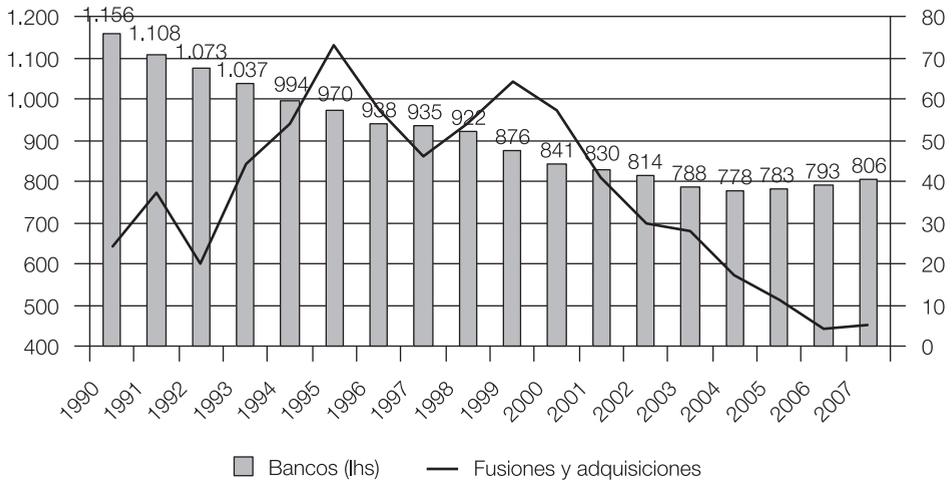
La gradual privatización de los bancos ha conducido a un gran crecimiento del mercado secundario. Entre 1991 y 1998, la capitalización del mercado de *Borsa Italiana* creció significativamente desde el 12% del PIB del país en 1991 hasta alcanzar el 44% en 1998 y el 47% en 2007. Este incremento en la capitalización del mercado se asoció en gran medida con el crecimiento del sector de servicios financieros, con la participación del sector bancario en la capitalización total del mercado de intercambios bursátiles que alcanzó el 30% en septiembre de 2008 (Borsa Italiana, 2008).

En términos de estructura de mercado, el número total de bancos se contrajo en más de un 30% en las últimas tres décadas, desde 1.156 en 1990 hasta 806 en 2007, como resultado del emergente proceso de consolidación¹¹⁴, que alcanzó su culmen en la segunda mitad de la década de 1990 (Gráfico 7.1). En términos de concentración, la estructura bancaria italiana no ha

El Tribunal dijo que los poderes conferidos a las autoridades locales y supervisoras eran inconstitucionales y otorgaron a las fundaciones la autonomía completa estatutaria y de gestión sobre sus actividades. En respuesta a las enmiendas sobre la definición de control, el Tribunal legisló una definición estableció legalmente que una definición más amplia podría ser incompatible con el Código Civil italiano.

¹¹⁴ El impacto real de la reestructuración ha sido cambiante a lo largo de los años. Por ejemplo, el total de 57 fusiones y adquisiciones que tuvieron lugar en in 1996 implicó a las pequeñas instituciones que tenían agregadamente en torno al 2% del total de activos del sistema (Banca d'Italia, 1999b, p. 276). A su vez, las transacciones ocurridas en los últimos años han tenido un impacto notable en el sector bancario. En particular, la parte de los sistemas de activos atribuible al manejo de intercambios acaecidos entre enero de 2006 y mayo de 2007, incluyendo la fusión de Banca Intesa con San Paolo IMI y la de UniCredito con Capitalia estimada en 23,5% (Banca d'Italia, 2006a, p. 144).

Gráfico 7.1 Evolución del sector bancario y actividad de consolidación



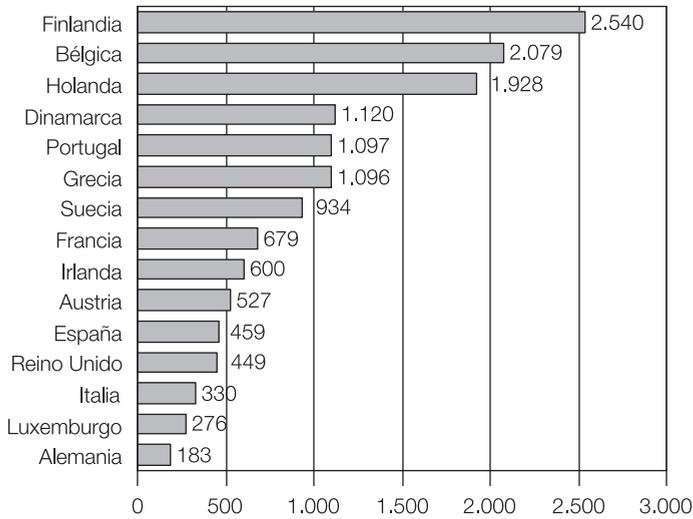
Fuente: Banca d'Italia (1998 - 2007a).

cambiado mucho desde los años 90. De hecho, desde los 90, los cinco grandes bancos más grandes suponían entre el 25 y el 30% del total de activos bancarios en Italia. Si se compara con los otros países de la UE15, el sector bancario italiano es uno de los mercados menos concentrados. De hecho, como se muestra en el gráfico 7.2, el sector bancario italiano era el segundo mercado menos concentrado de los países de la UE15 a finales de 2006.

Al igual que en otros países desarrollados, los bancos italianos han reducido sus rentas procedentes del interés. Al ejercerse cada vez más presión sobre la rentabilidad de las actividades bancarias tradicionales, los bancos han empezado a incrementar sus ingresos no procedentes del interés (Smith *et al.*, 2003). Estas observaciones indican que los bancos han realineado su posición como intermediarios financieros, comprometiéndose cada vez más en actividades no tradicionales de comisión, como la suscripción de títulos, los servicios de seguros, el asesoramiento de inversión, etcétera.

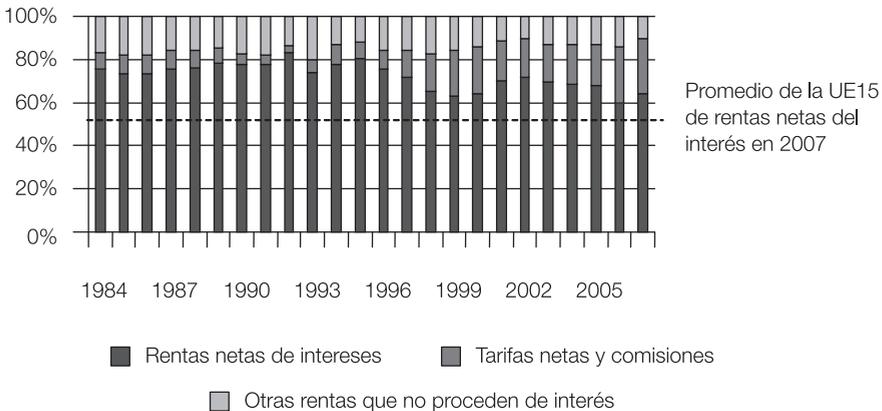
El gráfico 7.3 confirma que los bancos italianos han generado de hecho cada vez más ingresos procedentes de actividades de comisión, que supusieron el 25 % de sus ingresos brutos en 2007. Aunque los bancos ganen menos y menos de las actividades tradicionales, la cifra también muestra que los bancos italianos todavía confían más en obtener ingresos a partir de intereses que sus homólogos en los países de la UE15. En 2005, los ingresos procedentes de intereses en los países de la UE15 supusieron alrededor de un 55% de su renta bruta media, un 10% menos que los de los bancos italianos.

Gráfico 7.2 Comparación de los índices de Herfindahl-Hirschman* (HHI) en los países UE15 en 2007 (el índice va de 0 a 10.000)



* El HHI mide la concentración teniendo en cuenta el tamaño relativo y la distribución de empresas y se aproxima a cero cuando un sector se compone de empresas de similar tamaño.
 Fuente: ECB (2008).

Gráfico 7.3 Desglose de ingresos de los bancos italianos (1984-2007)



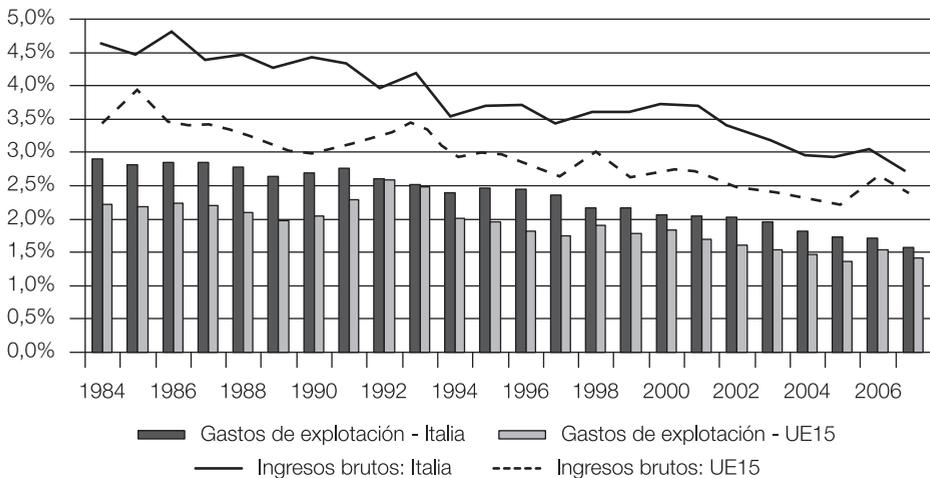
Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

Dado que los bancos italianos confían más en las actividades tradicionales que sus homólogos de los otros países de la UE15, es cuestionable si pueden ser competitivos en un mundo financiero en constante cambio. Los datos parecen indicar que los bancos lo están haciendo bastante bien. De hecho,

una de las características del sector bancario italiano ha sido la persistencia de grandes rentabilidades, aunque también grandes costes. Como se describe en el gráfico 7.4, a lo largo de las dos últimas décadas los bancos italianos han ganado más y se han expandido más que sus homólogos de la UE15. En el mismo período, la diferencia entre los rendimientos de los bancos italianos y de los de la UE15 está ligeramente por debajo del 1% de los activos bancarios totales. Asimismo, la diferencia entre los costes medios es aproximadamente del 0,5% del total de activos bancarios.

Aunque los bancos italianos se diferencian de sus homólogos de la UE15 en términos de costes y rentabilidad, el gráfico 7.4 también señala una tendencia compartida: que ambas variables han estado disminuyendo desde 1984. En concreto, los costes y beneficios de los bancos italianos han disminuido a un ritmo estable del 0,8 y 0,6% del total de activos por año, respectivamente¹¹⁵. La tendencia se refleja, aunque con menos consistencia, en otros países. A parte de un breve período a comienzos de los 90 cuando Suecia y otros países nórdicos se enfrentaron a severas crisis bancarias, los gastos de explotación y los ingresos brutos han caído de forma monótona en los países de la UE15.

Gráfico 7.4 Ingresos brutos y gastos de explotación (% del total de activos bancarios, 1984-2007)



Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

¹¹⁵ Una simple regresión lineal de los datos italianos explica aproximadamente el 90% de la variación anual de la renta bruta y de los gastos de explotación.

La tabla 7.3 muestra que la razón de costes sobre ingresos de los bancos italianos ha mejorado desde el comienzo de 1990, en comparación con las medias de la UE15. Esta tendencia se debe más probablemente a las condiciones cambiantes del mercado, es decir ingresos y costes que varían en el tiempo, en vez de a una reorganización estructural¹¹⁶.

Varios estudios también han señalado que los bancos italianos disfrutaron de manera permanente de grandes beneficios de explotación (Carletti *et al.*, 2005; Drummond *et al.*, 2007). Las ratios de desempeño del gráfico 7.5 lo confirman. Es más, los bancos italianos se comportaron mejor que sus homólogos en países de la UE15 en casi todos los años entre 1985 y 2007, al menos en lo que se refiere a la rentabilidad sobre activos. La notable excepción es el período entre 1994 y 1996, que coincide con la época de la primera privatización del sector bancario italiano. A medida que se iban privatizando más y más instituciones, los bancos tuvieron que asumir la cancelación total o parcial con cargo a resultados o creando una provisión de los préstamos en mora y de los títulos para asegurarse un “lugar seguro en el mercado” y atraer a potenciales compradores (Deutsche Bank Research, 2004, p. 13).

De hecho, las provisiones netas de los bancos italianos alcanzaron su cima entre 1994 y 1997, representando más de dos tercios de la renta neta antes de provisiones a lo largo de estos cuatro años. En los años siguientes, las provisiones netas cayeron al nivel normal que habían tenido antes de

Tabla 7.3 Ratios de costes sobre ingresos en los principales países de la UE15 (medias porcentuales)

	Italia	UE15
1988-1992	67,3%	71,7%
1993-1997	67,9%	66,2%
1998-2002	58,0%	63,2%
2003-2007	58,9%	62,8%

Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

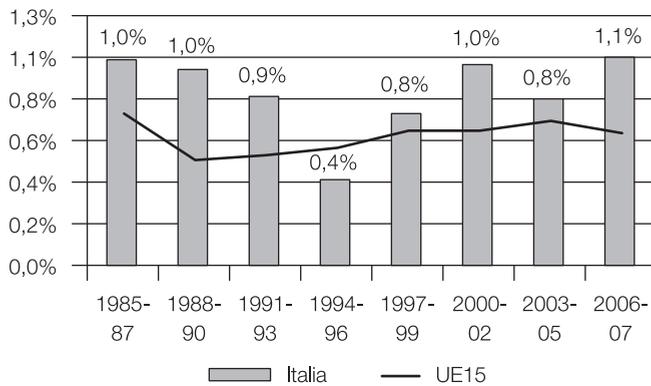
¹¹⁶ La evidencia empírica parece confirmar esta hipótesis. Según un estudio reciente, los principales 50 bancos italianos “son menos eficaces que [la mayor parte de los otros bancos europeos] en la gestión de costes y en la generación de mayores rentabilidades”, lo cual evidencia claramente una menor eficiencia productiva (Drummond *et al.*, 2007, página 18).

1994 y nunca superando el 40% de la renta neta antes de provisiones. A consecuencia de estas provisiones masivas y de los ajustes de valor, los bancos italianos registraron un desempeño muy por debajo del de los bancos de los otros países de la UE15 entre 1994 y 1997, pero luego mejoraron (gráfico 7.5).

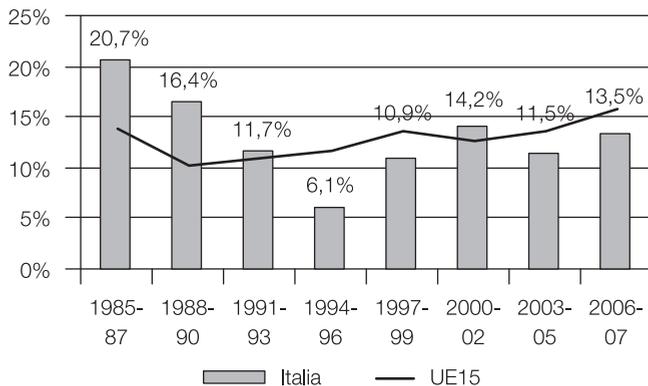
Los resultados mostrados arriba indican que el sector bancario italiano no es ni más eficiente ni más competitivo ahora que lo que fue en los 80. Por una cosa, aunque los gastos de explotación sobre el total de activos han estado disminuyendo, también lo han hecho los ingresos brutos sobre el total de activos (Gráfico 7.4). El gráfico 7.5 muestra que exceptuando un breve período de bajos beneficios a mediados de los 90, los bancos ita-

Gráfico 7.5 Evolución del desempeño del sector bancario italiano

a) Ratio de rentabilidad sobre activos (RoA)



b) Ratio de rentabilidad sobre recursos propios (RoE)



Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

lianos han actuado bastante mejor que los bancos de la UE15. De hecho, la persistencia de los altos beneficios “junto a altos ingreso y/o costes” puede ser indicativo de un comportamiento no competitivo (Drummond *et al.*, 2007, p. 9).

Desde 2007, la crisis financiera ha tenido un gran impacto en la banca italiana. Los beneficios han sido sacudidos, el rendimiento de los recursos propios ha caído hasta el 9% en los primeros nueve meses de 2008, en comparación con el 11% en el mismo período de 2007. El deterioro del préstamo supuso un incremento de aproximadamente el 40% de las dotaciones a las provisiones por impago de préstamos y de ajustes de valoración, que absorbieron una proporción importante de los beneficios. Estas pérdidas también contribuyeron a la ralentización del préstamo, y lo siguen haciendo.

7.4 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera

Históricamente los bancos italianos han sido uno de los sistemas bancarios menos accesibles de Europa. Según los resultados de un reciente proyecto financiado por la Comisión Europea, la exclusión financiera –que se refiere a la falta de acceso a los servicios de transacción bancarios, de ahorros, de crédito y de seguros– es bastante alta en Italia (European Commission, 2008). En concreto, el 26% de todos los individuos encuestados no tenían cuenta corriente bancaria, el 19% no tenía cuenta de ningún tipo y exactamente la mitad de los encuestados no tenía cuenta de ahorros (ibídem, tablas 7.5 y 7.6)¹¹⁷. Estos valores son significativamente mayores que los valores medios de la UE15 de 18, 10 y 30%, respectivamente.

Parte de culpa de esta falta de acceso la tienen, en parte, las restricciones regionales impuestas por la Ley Bancaria de 1936, que prohibía a los bancos crecer en varias regiones al mismo tiempo. En los 80, la estructura de sucursales era una de las menos extendidas en comparación con los países más grandes de Europa. En 1987, la estructura bancaria italiana tenía un poco más de 0,20 sucursales por cada 1000 habitantes, lo cual es inferior al (0,55) de Austria, al (0,51) de Alemania, al (0,86) de España y al (0,24) del Reino Unido.

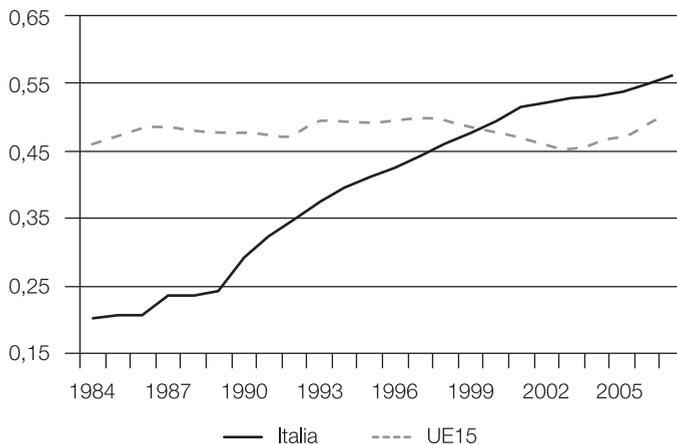
¹¹⁷ Una reciente encuesta bianual dirigida por el Banco de Italia dice que casi el 11% de los encuestados no tenían cuentas de ningún tipo (Banca d'Italia, 2008).

Al cesar las restricciones regionales, la Ley Bancaria de 1990 abrió un nuevo conjunto de oportunidades a los bancos italianos. Los bancos desarrollaron rápidamente sus redes, prestando sus servicios en áreas remotas. El gráfico 7.6 muestra que después de un período de gran crecimiento entre 1984 y 1989, la red de sucursales italianas se expandió rápidamente y sobrepasó la media de la UE15 a finales de 1990. Al finalizar 2007, Italia tenía más sucursales por habitante que cualquier otra nación desarrollada. De hecho, la comparación internacional indica que Italia desbanca a cualquier otro país desarrollado en términos de acceso a sucursales (Gráfico 7.7a).

Se necesita una extensa estructura de red para proporcionar servicios a una gran parte de la población. Sin embargo, no es suficiente asegurar el acceso a los servicios bancarios. Aunque Italia puntúa alto en el *ranking* que compara países por sus sucursales, no se puede decir lo mismo cuando se considera el acceso a los cajeros automáticos (ATM). Según el gráfico 7.7b, Italia se sitúa bastante bajo en la clasificación de países desarrollados en términos de número de habitantes por ATM. Aunque Italia tenga la segunda red de sucursales más extensa de entre los 11 países sujetos a comparación, es la cuarta en términos de disponibilidad de ATM.

Otra cuestión es la de si los beneficios de la liberalización se han trasladado a los clientes. La ausencia de series históricas dificulta una respuesta concluyente. Sin embargo, varios estudios han mostrado que el precio de los servicios bancarios básicos en Italia sigue siendo uno de los más grandes de Europa. El gráfico 7.8 resume los resultados de un estudio de CapGemini,

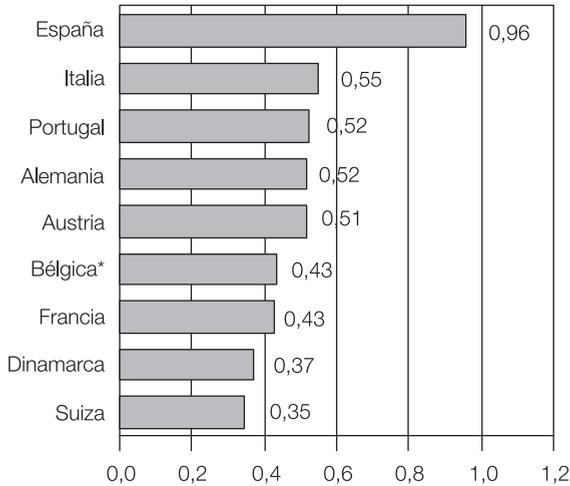
Gráfico 7.6 Número de sucursales por cada 1.000 habitantes (1984-2007)



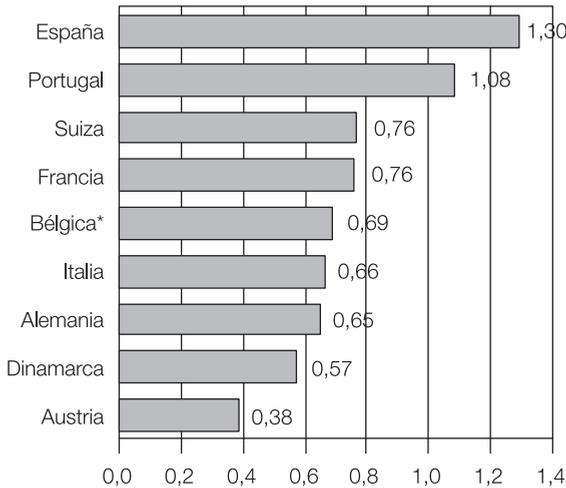
Fuente: OECD, Bank Profitability Statistics (2009) y Eurostat.

Gráfico 7.7 Comparación del acceso a redes bancarias

a) Número de sucursales por cada 1.000 habitantes



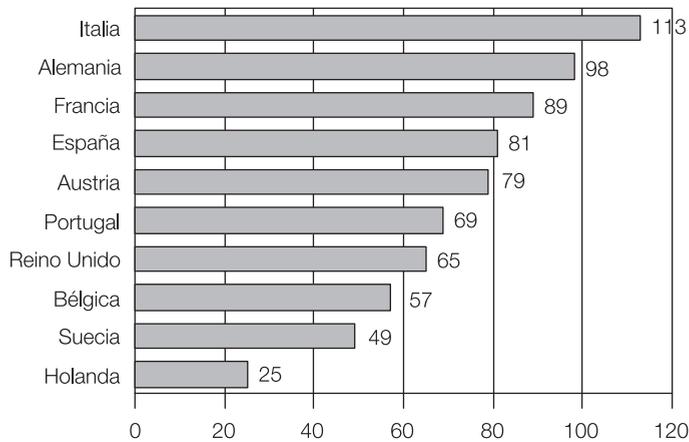
b) Número de cajeros por cada 1.000 habitantes



Fuente: CapGemini (2006).

que hace un *ranking* de países según el precio medio de sus servicios bancarios incluyendo tasas y comisiones asociadas a la apertura y mantenimiento de una cuenta corriente, de los servicios de las tarjetas de crédito y de débito, de la banca online, de las transferencias, etc. Entre los países más desarrollados de este estudio, el gráfico muestra que Italia aplica un mayor precio. Otras encuestas han llegado a conclusiones parecidas. Un informe reciente

Gráfico 7.8 Comparación de los precios de los servicios bancarios básicos (en €, ajustados por el perfil del cliente local)



Fuente: CapGemini (2005).

de Oxera (2006) muestra que las comisiones anuales en las cuentas corrientes de una familia de ingresos medios eran mayores en Italia que en otros países desarrollados. Los resultados de una encuesta de Mercer Oliver Wyman (2005) apuntan a un resultado menos extremo después de contabilizar varios descubiertos en cuenta. A pesar de la mejora del *ranking*, la encuesta muestra que el precio de una cuenta corriente es todavía un 23% mayor en Italia que en la media de los siete principales países de la UE incluidos en el estudio. La investigación de la Comisión Europea sobre la banca al por menor también llega a conclusiones similares en un amplio rango de comisiones y cargos. Según la encuesta de mercado que fue llevada a cabo por la Comisión, Italia tenía las mayores comisiones de gestión de los países de la UE25 y la segunda mayor (sólo después de Lituania) en aplicar comisiones por cancelación (European Commission, 2007, gráficos 12 y 13).

Otra dimensión de acceso es el uso de servicios por diferentes tipos de consumidores. En general, los préstamos al sector privado se incrementaron desde un 56% del PIB en 1990 a más del 100% del PIB en 2007. De igual modo, el uso de cuentas corrientes también se ha incrementado desde el 29% del PIB en 1990 al 46% del PIB en 2007 (IMF International Financial Statistics, 2008). Los préstamos a las unidades familiares también se incrementaron desde el 18% del PIB en 2005 al 34% del PIB en 2007 (Eurostat).

Una cuestión es la de si esto se cumple también en el caso de las PYME. Se sospecha que con la liberalización de la banca local, las reformas de los

noventa habrían perjudicado las relaciones entre los prestamistas y prestatarios locales y que se habría reducido el crédito a las PYME (Berger y Udell, 1995). Por otra parte, un contraargumento dice que la expansión de sucursales bancarias y que un sector bancario competitivo habrían incrementado de hecho las oportunidades de las PYME de obtener un préstamo. Aunque ambos razonamientos son posibles la información procedente de entes públicos sugiere un escenario mixto. Según Banca d'Italia (1998a, p. 180), “las líneas de crédito otorgadas a hogares y a pequeñas empresas ... creció desde el 37% del total de préstamos bancarios a mitad de los ochenta hasta el 44%” en 1998. A pesar de estas modestas ganancias, la participación del préstamo a pequeñas empresas contraído después del inicio de los 90 “cayó desde el 29% en 1991 hasta el 27% en 1998”, mientras que el préstamo a las unidades familiares “creció a una tasa anual del 10%, o casi el doble que el total de préstamos” (ibíd.). La evidencia empírica parece confirmar la última observación. Según los resultados de un estudio de Bonaccorsi di Patti y Gobbi (2001), los cambios estructurales acaecidos en el sector bancario italiano en la década de 1990 podrían haber tenido efectos negativos sobre el préstamo a las PYME.

El European Flash Barometer (European Commission, 2005) muestra el descontento de los gestores de PYME con la financiación de sus empresas y que lo hicieron más que sus colegas de los otros países de la UE15. En concreto, sólo el 66% de los italianos encuestados dijeron que los recursos financieros de su empresa eran suficientes, el porcentaje más bajo de todos los 15 países e inferior al 77% de media en la UE15.

El impacto que la crisis financiera ha tenido sobre la economía italiana ha sido notable, contrayéndose el PIB en un 1.8% sobre el año base 2008. Un problema concreto es el declive del préstamo. Las encuestas sobre el crédito realizadas por el Banco de Italia en 2008 muestran que los términos y las condiciones de los préstamos se están haciendo más restrictivas para todas las empresas¹¹⁸. Casi la mitad del total de bancos encuestados indicaron que las condiciones que debían reunir las empresas se habían endurecido considerablemente. Además, se ha confirmado la reducción de préstamos a las pequeñas empresas. Aunque los préstamos a sociedades no financieras se habían incrementado un 7% anual en noviembre de 2008, el crecimiento de los préstamos a pequeñas empresas fue solamente del 2%. Estos aconte-

¹¹⁸ Para más información ver pp. 35-36 del Economic Bulletin, del Banco de Italia, enero 2009.

tecimientos ponen de manifiesto la escasez presente y creciente que están sufriendo las pequeñas empresas.

7.5 Conclusiones

Las reformas *Amato* de los noventa y lo que les siguió tuvieron un enorme impacto en el sector bancario italiano. El número de bancos ha disminuido como consecuencia directa de las fusiones y adquisiciones en el sector. Por el momento, los bancos italianos han mejorado su desempeño en las actividades generadoras de ingresos que no provienen directamente de intereses. A pesar de estos resultados, sin embargo, las ratios de costes sobre ingresos han permanecido constantes en los últimos veinte años indicando que los bancos no son más eficientes de lo que lo eran antes de la reforma. Es más, los rendimientos y los costes han permanecido altos, posiblemente debido a la falta de competencia en el sector.

En lo que se refiere al acceso a los servicios la evidencia es mixta. A pesar de una mejora de la red de sucursales, los terminales bancarios siguen siendo escasos y los servicios bancarios básicos siguen siendo caros. Aunque ha aumentado el préstamo al sector privado de modo significativo, se confirma que las pequeñas empresas lo tienen más crudo para obtener financiación.

Estos resultados indican que el propósito original de las reformas de la década de 1990 no se han conseguido por completo en Italia. De hecho, aparte de varios indicadores de desempeño mejorado y del cambio hacia actividades no tradicionales, no se confirma que el sector bancario italiano sea más eficiente hoy que antes de las reformas de los noventa. El acceso a los servicios bancarios es limitado y por debajo de la media de la UE15. La desaparición de las cajas de ahorros podría haber empeorado la provisión de crédito a los clientes. Estas conclusiones se refuerzan a la vista de cómo ha respondido el sector financiero a la crisis financiera que comenzó en agosto de 2007 con evidentes restricciones al crédito.

8. ANÁLISIS POR PAÍS: DESAPARICIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS BELGAS

8.1 Orígenes y desarrollo histórico

El origen de las cajas de ahorros en Bélgica se remonta a la mitad de la década de 1810 bajo mandato holandés. Durante aquellos años, se desarrollaron varias instituciones bajo el liderazgo de Guillermo I de Holanda y la Sociedad Holandesa de Utilidad Pública (Maatschappij tot nut van't Algemeen). Los bancos, fundados con las contribuciones de capital iniciales de los nobles y de los miembros de las Cámaras de Comercio, crecieron localmente y permanecieron privados y fuera de la influencia directa del gobierno. Las instituciones pretendían estimular el comportamiento ahorrador entre las clases trabajadoras y proporcionarles la forma de hacerse económicamente independientes (Witte y Parmentier, 1986, pp. 73-78).

Las turbulencias económicas y políticas que sacudieron el país tras la independencia en 1830 y las consiguientes crisis bancarias llevaron al cierre de la mayoría de las instituciones de ahorro entre 1840 y 1850 (Buyst y Maes, 2008). En respuesta, el gobierno belga estableció el Fondo de Pensiones y Ahorros Generales (Caisse générale d'épargne et de retraite–CGER) en 1865. El banco se diferenciaba de las anteriores cajas de ahorros en que estaba gestionado por el Estado. Los depósitos mantenidos en el banco fueron garantizados por el gobierno y el banco tenía acceso a la red de sucursales de la caja de ahorros¹¹⁹. Como sus predecesores, su objetivo principal fue el de

¹¹⁹ El uso que hacía CGER de las oficinas postales para la recogida de depósitos y la prestación de servicios bancarios continuó a lo largo de los años. En 1873, se introdujo un sistema postal de ahorro bajo gestión de la entidad pública, Office des comptes postaux. En 1995, se formó el Banque de la Poste como resultado de un consorcio público-privado con la oficina postal belga y Générale de Banque, que más tarde se convertiría en Fortis.

proporcionar cuentas de depósito seguras a individuos de bajos ingresos. CGER creció rápidamente y se las arregló para atraer la mitad de todos los depósitos bancarios a comienzos del siglo XIX. (Van Molle, 1986). El banco siguió siendo un importante actor en el sector hasta su fusión con la sociedad privada Société Générale de Banque para constituer Fortis en 1999¹²⁰.

En los años que siguieron a la Gran Depresión, y nada más poner en marcha los Reales Decretos de 22 de agosto de 1934 y 9 de julio de 1935, el paisaje belga se componía de bancos comerciales, que recogían los depósitos y daban créditos comerciales bajo los estrictos requisitos de liquidez y solvencia impuestos por la Commission Bancaire et Financière (CBF); las cajas de ahorros privadas, que gestionaban los depósitos de pequeños ahorradores y no tenían pasado o mandato público y estaban sujetas a la supervisión de la recién creada Office Central de la Petite Epargne (OCPE) – una subdivisión del National Bank of Belgium (NBB); e instituciones de crédito público comprendidas en la CGER así como varias instituciones de crédito más pequeñas especializadas en pequeños préstamos al sector comercial, agrícola y a las familias. Entre las instituciones públicas, sólo CGER estaba sometida a la regulación del CBF.

En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, los bancos belgas se convirtieron cada vez más en los “banquiers de l’Etat”¹²¹, actuando en nombre del gobierno para captar depósitos (Durviaux, 1947). Además, los controles sobre los precios les empujaron a desarrollar una extensa red de sucursales (Quaden, 1993; Abraham, 1999). Entre 1960 y 1970, el número de sucursales bancarias se incremento desde 1.787 hasta 3.073. Hasta el final del siglo XX la extensa red de sucursales ha permanecido como una de las más importantes características del sistema.

Las restricciones sobre las instituciones bancarias, incluyendo las cajas de ahorros privadas, se levantaron gradualmente en 1967¹²² y en 1975¹²³.

¹²⁰ Fortis fue en verdad el primer banco activo en cruzar la frontera belga hasta su debacle en octubre de 2008. Ver la discusión al final de este apartado.

¹²¹ Entre 1945 y 1960 los créditos al sector público representaban la mitad del total de activos de los bancos (Cassiers *et al.*, 1998).

¹²² La ley de 3 de mayo de 1967 autorizó a los bancos a mantener bonos de empresas no financieras así como a permitirles tener acciones durante un corto periodo de tiempo para ponerlas en el mercado.

¹²³ La ley “Mammoth” de 30 de junio de 1975 abolió la prohibición de los bancos comerciales de participar en la bolsa. Quizás, más importante fue que la ley levant  las

A consecuencia de estos cambios legales, los depósitos bancarios incrementaron su cuota de mercado desde el 40% aproximadamente en 1960 a más del 66% en 1990 (ver la tabla 8.1). Los bancos también concedieron más créditos al sector privado, con cuotas de participación que van desde el 30% de los préstamos totales al sector privado en 1962 al 51% en 1990. Los bancos comerciales no eran los únicos que tenían ganancias. Las cajas de ahorros privadas también ganaron, incrementando su participación en los depósitos totales desde el 10% en 1960 hasta aproximadamente el 15% en 1990 aun cuando la participación de sus activos permaneció siendo virtualmente la misma en torno al 9 o 10% del total de activos bancarios del país.

Tabla 8.1 Participación de las diferentes categorías de bancos en los principales segmentos del mercado (% del total del sector)

		Bancos comerciales	Cajas de ahorros privadas	Instituciones públicas de crédito
Activos totales	1950	45,2	4,5	50,3
	1960	40,2	8,6	51,2
	1970	52,0	9,9	38,1
	1980	62,5	9,1	28,3
	1990	66,5	10,7	22,8
Depósitos totales	1950	39,3	4,9	55,8
	1960	33,9	9,3	56,8
	1970	37,9	12,8	49,3
	1980	40,4	14,4	45,2
	1990	48,2	15,3	36,5
Depósitos a la vista	1950	87,1	–	12,9
	1960	85,9	–	14,1
	1970	77,4	1,7	20,9
	1980	67,3	4,8	27,9
	1990	69,9	6,6	23,5
Préstamos privados	1962	30,0	11,4	58,6
	1970	35,8	13,4	35,8
	1980	45,7	14,0	40,3
	1990	51,0	14,6	34,4

Fuente: Asociación belga de bancos ABB (1986, 1992).

restricciones sobre la gestión de activos de las cajas de ahorros, sometiéndolas al mismo régimen legal que el de sus homólogos comerciales.

Se ha demostrado que las leyes de 1975 fueron menos beneficiosas para las instituciones de crédito públicas, las cuales perdieron su posición de dominio en el mercado. Entre 1960 y 1990, la participación de sus activos cayó desde el 51% al 23% (Tabla 8.1). Las dos instituciones de crédito más grandes, *Credit Communal de Belgique* and CGER, permanecieron entre los cinco bancos más grandes en términos de activos totales a lo largo de la segunda mitad de siglo y hasta mediados de la década de 1990.

En los 90, la tendencia privatizadora y la aplicación de la Segunda Directiva Bancaria¹²⁴ en Europa han contribuido al cambio de la estructura de mercado de la banca belga. Las fusiones y adquisiciones ocurrieron principalmente entre diferentes categorías de bancos. Por ejemplo, en 1993, parte del capital de CGER, el banco público más grande fue vendido a Fortis a petición del gobierno; dos años más tarde CGER adquirió Société Nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI), permitiéndole su expansión en el mercado de préstamo corporativo.; en 1998, Kredietbank se fusionó con la caja de ahorros Centrale des Caisses Rurales (CERA) y con varias empresas de seguros para formar el KBC Bank, el mismo año el grupo bancario holandés ING compró Banque Bruxelles Lambert (BBL), en la que fue una de las más grandes adquisiciones transfronterizas en la UE; finalmente en 1999, Fortis effectively absorbió CGER y Société Générale de Banque, creando uno de los mayores bancos paneuropeos.

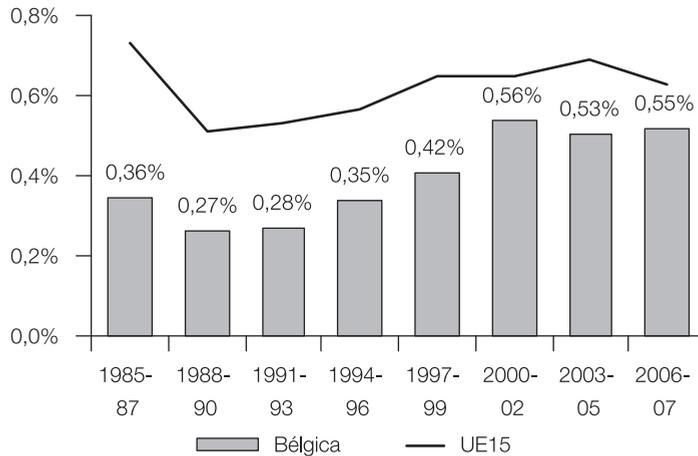
8.2 Desarrollos competitivos y de otros mercados

Después de la reforma de 1993, la rentabilidad y la eficiencia del sector bancario belga se han incrementado. Los datos muestran que los bancos belgas comenzaron a ponerse a la par de los otros países de la UE15 (gráfico 8.1), al tiempo que comenzaron a emprender actividades que generaban rentas que no procedían de intereses a expensas de las que sí lo

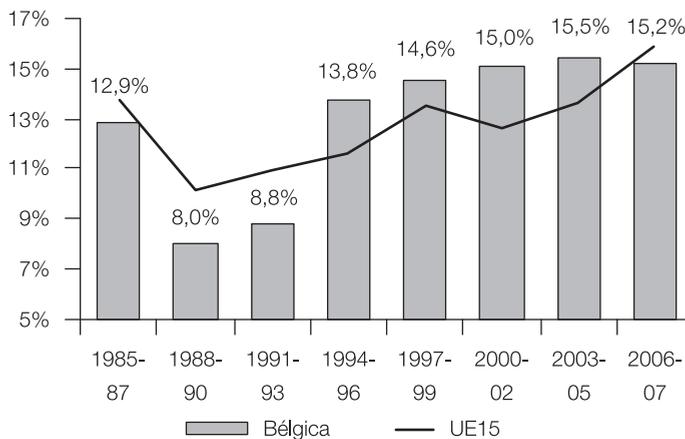
¹²⁴ Directiva 89/646/EEC de 15 de diciembre de 1989. La Directiva entró en vigor en Bélgica el 22 de marzo de 1993 y pretendía la armonización del marco legal y normativo de todas las instituciones de crédito. Definía *institución de crédito* como una empresa belga o extranjera que recibe depósitos u otros fondos reembolsables del público otorgando préstamos ella misma. Las únicas instituciones que fueron autorizadas para usar el término “cajas de ahorros” fueron CGER y las pequeñas cajas comunales, que existían desde la década de 1930. Es importante señalar que el régimen legal de las instituciones de crédito era el mismo, el uso del término cajas de ahorros se hizo simplemente a “efectos de *marketing*” (Vander Vennet, 2002, p. 34).

hacían¹²⁵ (gráfico 8.2). Paralelamente, la eficiencia en costes –aproximada por la razón de costes sobre ingresos– mejoró a lo largo de los años hasta ponerse a la par de la media de la UE15 en 2007 (gráfico 8.3).

Gráfico 8.1 Evolución del desempeño del sector bancario belga
a) Ratio de rentabilidad sobre activos (RoA)



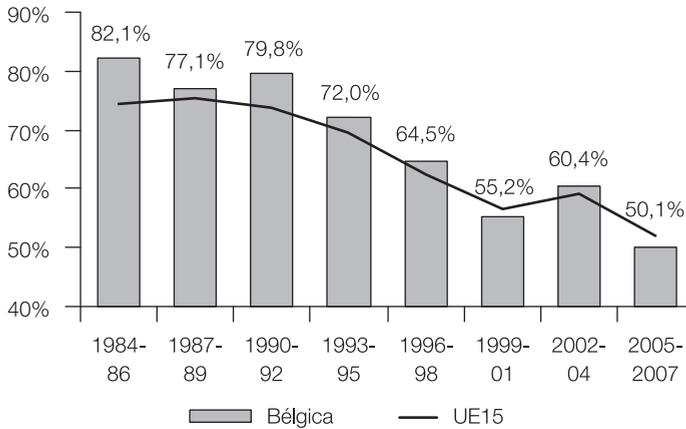
b) Ratio de rentabilidad sobre recursos propios (RoE)



Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

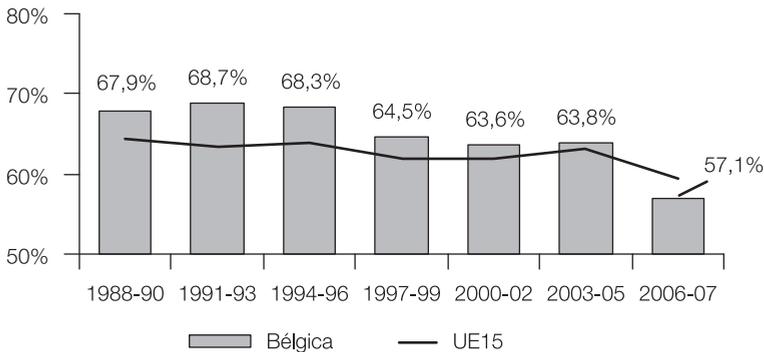
¹²⁵ Los menores rendimientos antes de mediados de los 90 se explican parcialmente por la confianza que tenían los bancos en los ingresos procedentes de intereses (Vander Vennet, 2002).

Gráfico 8.2 *Participación de los ingresos netos de intereses en los bancos belgas (% de los ingresos brutos)*



Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

Gráfico 8.3 *Ratios de costes sobre ingresos de los bancos belgas (valores medios para los años determinados)*



Fuente: OECD Bank Profitability Statistics (2009); Banco de Inglaterra.

En otoño de 2008, Fortis fue la primera de las grandes instituciones europeas que sucumbió a la crisis financiera global que acechaba a los mercados financieros desde agosto de 2007. Los problemas de este banco provenían de la compra de la sección de banca al por menor del banco holandés ABN AMRO en octubre de 2007. En los meses siguientes al desencadenamiento de la crisis financiera global, se hizo patente que la compra había resultado demasiado cara. Primero, el banco consiguió financiarse en los mercados de capital y mediante la emisión de títulos respaldados con activos de sus filiales estadounidenses. Entonces, en junio de 2008, respon-

diendo a los llamamientos de los responsables de competencia de la UE, el banco vendió algunos de sus activos adquiridos de ABN AMRO en términos bastante desfavorables. A finales de septiembre de 2008, la caída de Lehman Brothers empeoró las condiciones globales. Al disminuir las oportunidades de préstamo el banco no tuvo opción sino de aceptar una nacionalización parcial por los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

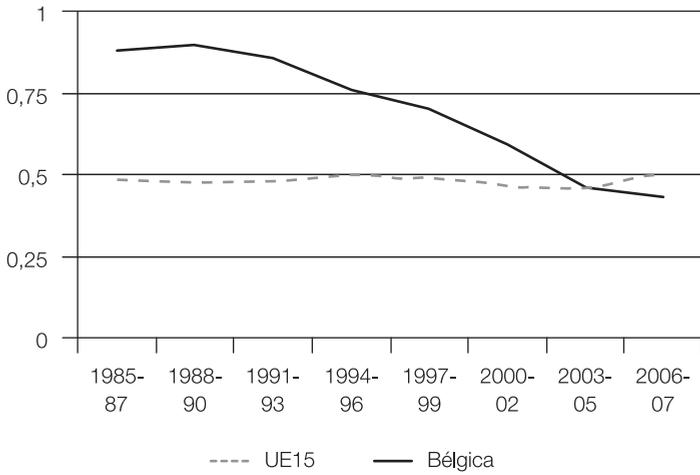
A comienzos de octubre de 2008, solo pocos días después del rescate coordinado, el gobierno holandés decidió nacionalizar completamente la sección del banco holandés. Por aquel entonces, el gobierno belga inició un acuerdo con BNP Paribas para vender finalmente lo que quedaba del banco y sus secciones de seguros. En los meses siguientes, la venta se bloqueó por desafíos legales planteados unilateralmente por el gobierno holandés y por los accionistas que cuestionaban la legitimidad de la venta propuesta. En diciembre, un tribunal belga ha dicho que los accionistas deben tener su voz. El torbellino originado llevó a la dimisión del gobierno belga el 19 de diciembre de 2008. Después de un período de incertidumbre y de un voto en contra en febrero de 2009, los accionistas votaron a favor de la venta el 28 de abril de 2009¹²⁶.

8.3 Servicio, acceso, proximidad e inclusión financiera

Una característica distintiva del sector bancario belga ha sido la extensa red de sucursales desarrollada en la década de 1960. Hasta 2002, Bélgica estaba entre los 10 países con mayor número de sucursales por habitante y dispersión geográfica de sucursales (Beck *et al.*, 2007). Sin embargo, desde mediados de los noventa los bancos belgas han estado reduciendo su red de sucursales en un intento de minorar sus gastos de explotación (gráfico 8.4). A finales de 2007, el número de sucursales por cada mil habitantes en Bélgica (0,42) estaba por debajo de la media de la UE15 (0,50) (ECB, 2007).

¹²⁶ Por acuerdo final, el banco francés tendrá el 75% de las operaciones bancarias (Fortis Bank) a cambio de alrededor de 9.000 millones de euros. BNP Paribas también tomará el 25% de la sección aseguradora (Fortis A.G.) a cambio de 1.380 millones de euros destinados a los accionistas. El resto del negocio de seguros se queda en manos de los accionistas de Fortis dentro del Grupo Fortis.

Gráfico 8.4 Número de sucursales en Bélgica por cada 1.000 habitantes



Fuente: ABB (1986-2008), OECD (2009), y Eurostat.

La contracción del número de sucursales y la desaparición de los bancos públicos y cooperativos que tradicionalmente jugaban el papel de prestar servicios a los residentes de menor renta, suscita preocupación en lo referente al acceso a los servicios financieros y a la exclusión financiera. En respuesta, la Asociación de Banca Belga (ABB), que representa a este sector, perfiló un cuadro de servicios bancarios básicos a finales de 1996. El cuadro exige que los empleados bancarios deben prestar servicios bancarios básicos a todos los residentes legales. Sin embargo, en un estudio llevado a cabo en 2001 por el Ministerio de Economía se señalan las deficiencias de esa autorregulación (Bayot, 2001). En concreto, el número de individuos que no tiene cuenta bancaria ha crecido, de hecho, desde la adopción de este cuadro (p. 84)¹²⁷. Para solucionar estas deficiencias, el gobierno adoptó la ley de 24 de marzo de 2003 que obliga a los bancos belgas a abrir una cuenta corriente y a dar servicios bancarios básicos, incluyendo transferencias, depósitos, sacar dinero y dar extractos de cuenta a todos los residentes legales. Según los resultados de una encuesta reciente de 2005, la ley ha sido en

¹²⁷ Según el estudio de 2001 el número de residentes sin cuenta era más o menos de 40.000 en el año de la publicación (Bayot, 2001, p. 75). La razón principal por la que los bancos rehusaban prestar los servicios bancarios básicos se debía a ingresos insuficientes o existencia de otras deudas (ibíd., tabla 23).

parte responsable de la disminución de residentes sin cuenta bancaria (Disneur *et al.*, 2006)¹²⁸.

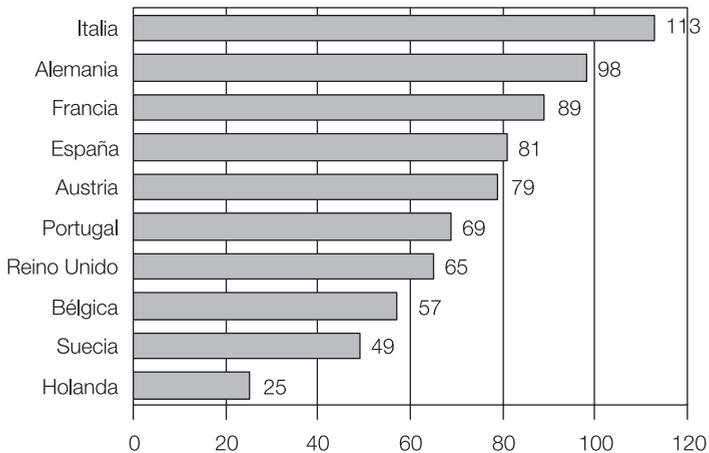
Otra cuestión es la de si un mercado más concentrado permite a los bancos cargar precios mayores por sus servicios, limitando con ello el acceso¹²⁹. De hecho, ésta es una preocupación muy importante en Bélgica, donde la participación en los activos totales de los cinco bancos principales creció desde el 48% en 1985 al 84% en 2006, colocando al sector bancario belga dentro de los mercados más concentrados de la UE (ABB, 1999; ECB, 2007). La preocupación es que los grandes bancos puedan ejercer su poder de mercado cargando precios mayores sobre los servicios básicos. La evidencia comparativa sugiere, sin embargo, que tales servicios son relativamente baratos en Bélgica (gráfico 8.5). En concreto, los servicios bancarios básicos son más baratos en Bélgica que en Alemania, España y el Reino Unido con mercados significativamente menos concentrados.

Una preocupación adicional es la de si las reformas y la reestructuración del sector bancario han empeorado la provisión de crédito a las pequeñas y medianas empresas. La evidencia empírica indica que tal preocupación no carece de fundamento. Degryse *et al.* (2005) muestran un efecto negativo robusto entre los préstamos concedidos a pequeñas empresas y fusiones, especialmente en el caso de prestatarios que tenían una relación exclusiva con el banco adquirido. Sin embargo, el mismo estudio afirma también que las empresas que mantenían una relación con los bancos compradores o con múltiples bancos se ven menos afectadas por las fusiones, ya sea porque la institución con la que han mantenido esa estrecha relación continúa activa o porque tienen varias opciones para obtener los préstamos.

¹²⁸ Según el estudio se crearon más de 5.500 cuentas bancarias básicas a finales de 2005. El número infravalora el efecto real de la ley ya que algunos beneficiarios potenciales optaron por cuentas a plazo. De hecho, el estudio revela que el número de residentes sin banco se redujo en aproximadamente 40.000 en 2001 hasta 11.500 en 2005 (Disneur *et al.*, 2006, p. 21).

¹²⁹ Aunque la Ley de 24 de marzo de 2003 ha puesto techo a las comisiones en las cuentas y no alcanza a otros costes directos e indirectos asociados a servicios bancarios básicos como comisiones por transferencia, por descubiertos, etcétera.

Gráfico 8.5 Comparación de los precios de los servicios bancarios básicos (en €, ajustados por el perfil del cliente local)



Fuente: CapGemini (2005).

El European Flash Barometer de 2005 (European Commission, 2005) indica que los gestores de PYME belgas estaban relativamente contentos con las oportunidades financieras disponibles para sus empresas. Para especificar más, el 82% de los belgas encuestados afirmaron que su financiación en ese momento era suficiente, situándoles un 5% por encima de la media de la UE15. Además, sólo el 7% de los encuestados establecieron una relación positiva entre un mejor acceso a la financiación y el desarrollo de sus empresas, muy por debajo del 14% de la media europea.

8.4 Conclusiones

A lo largo del siglo xx, el sector bancario belga se ha construido mediante las leyes aprobadas para hacer frente a la gran depresión, que restringió las actividades de las diferentes categorías de bancos, y que fueron suavizadas en 1975 y más recientemente en 1993.

La evidencia empírica indica que los bancos han mejorado su desempeño y eficiencia convergiendo con la media de la UE15. Las reformas no llevaron, de hecho, a un empeoramiento del acceso a los servicios financieros a pesar de la creciente concentración. Una razón de ello pueden ser las iniciativas del gobierno para asegurar la inclusión financiera. También, el precio de los servicios bancarios básicos está entre los menores de Europa, lo cual in-

dica que los bancos transmiten las ganancias a los consumidores o que ellos se benefician del subsidio cruzado anclado en el modelo de negocio de la banca de seguros. Aunque las PYME puedan haber sufrido la desventaja de la creciente concentración, las oportunidades financieras disponibles para ellas continúan siendo suficientes y están por encima de la media de la UE15. La crisis financiera de 2007 y el derrumbe de Fortis propone nuevos retos al sector bancario belga en lo que se refiere a la competencia, al acceso y a la inclusión.

EPÍLOGO

El antecedente de este estudio es el debate sobre el papel de las cajas de ahorros que ha tenido lugar en Europa en las dos últimas décadas. El argumento más usado contra las cajas de ahorros se ha referido a aspectos tales como su régimen legal, la injerencia política, el gobierno y más que nada su naturaleza como instituciones financieras de “doble resultado”. Nuestro estudio dice que esta naturaleza de “doble resultado” y la contribución de las cajas de ahorros a la diversidad institucional mejoran el bienestar ya que promueven la competencia y limitan la exclusión financiera.

Las cajas de ahorros y las consecuencias sobre el bienestar de la diversidad institucional

Hemos encontrado diversidad dentro de los países seleccionados en Austria, Alemania y España en lo referente al régimen legal de las cajas de ahorros europeas, lo que demuestra que en su evolución no han seguido el mismo patrón y que la convergencia de los problemas sociales y económicos entre los diferentes países europeos no ha conducido a la adopción de soluciones legales e institucionales parecidas. Hay importantes diferencias en los regímenes legales en vigor en lo que parece ser la forma más común de instituciones financieras: los bancos por acciones. Incluso en Europa, donde se han hecho grandes esfuerzos en materia de armonización, las directivas legales sobre empresas contienen un montón de puntos esenciales para los legisladores nacionales que reconocen que la singularidad y la particularidad son irrefutables. En lo que concierne al sector bancario, el reconocimiento más explícito hecho hasta ahora sobre diversidad institucional se encuentra en la resolución del Parlamento Europeo del 5 de junio de 2008 sobre una encuesta realizada por la Comisión Europea a la banca al por menor. (2007/2201(INI)). En esta resolución, el Parlamento Europeo establece:

“La diversidad de modelos legales y de objetivos de negocio de las entidades financieras en el sector de banca al por menor (bancos, cajas de ahorros, cooperativas, etc.) es un activo fundamental de la economía de la UE, el cual enriquece el sector y refleja la estructura plural del mercado incrementando la competencia del mercado interno”.

En lo concerniente específicamente a las cajas de ahorros, el Parlamento Europeo considera que:

“La Comisión Europea (en la encuesta realizada a la banca al por menor) infraestima las características típicas de tales bancos, tales como su presencia en zonas periféricas, su arraigo territorial y su papel social”.

También reconoce que estas características son muy importantes en términos de eficiencia en la provisión de servicios financieros. La crisis actual ha puesto de manifiesto que la diversidad institucional en los mercados financieros europeos reduce el riesgo sistémico. La relativa estabilidad del sector de cajas de ahorros mitiga la inestabilidad creada en aquellos ámbitos dominados por otros modelos bancarios.

También demostramos que en lo referente a eficiencia, rentabilidad y estabilidad de las ganancias, no se puede decir que haya un modelo de propiedad bancaria que sea superior a otro. En algunos casos, sin embargo, las cajas de ahorros se comportan ligeramente mejor.

Un argumento más en favor de la diversidad institucional se deriva de la consideración de la eficiencia social. Las diferencias entre los países en este aspecto se deben en parte a la aplicación de estrategias similares por parte de las instituciones bancarias al prestar los servicios financieros. Las medidas colectivas, usadas como alternativa a la intervención pública o al enfoque individual (de la cual las cajas de ahorros son una representación) y que sean instituciones financieras de doble resultado con una clara vocación social y fuertes lazos con la comunidad, han contribuido a la expansión de la actividad financiera y han puesto a disposición de una gran parte de la población los servicios financieros. En este ámbito hay muchas instituciones que han empezado a desarrollar diferentes respuestas a los retos planteados por este fenómeno.

En este sentido, el concepto de “proximidad bancaria” en sus variadas formas existe en la mayoría de los países desarrollados. El término proximidad bancaria se refiere a un concepto de banca que se define por su orientación hacia el cliente, su alcance territorial y su carácter social. En cualquier caso, intentar definir el término “proximidad bancaria” es difícil y complejo si se considera la gran variedad de instituciones que caen en

este ámbito. Para simplificar el análisis muchos estudios han adoptado dos modelos para aplicar el concepto. En los Estados Unidos, la proximidad bancaria se identifica con banca comunitaria, que esencialmente incluye las instituciones que tienen menos de mil millones de dólares en activos, las cuales, en términos generales son pequeños bancos privados, cajas de ahorros y cooperativas de crédito. Por el contrario, el modelo europeo se dibuja desde la actividad de las instituciones de doble resultado incluyendo a las cajas de ahorros y está especialmente extendido en países como España, Alemania y Austria. En el caso de América, la importancia relativa de los bancos a la comunidad ha disminuido en los últimos años. Esta tendencia ha perfilado la atención de los gestores de la política económica hacia una característica importante de la banca de proximidad en los Estados Unidos: la necesidad de adoptar ciertas medidas regulatorias tales como la Ley de Reinversión en la Comunidad de 1977 (revisada en 1995). Parece que esta ley era necesaria para evitar la completa desaparición de estas instituciones, que juegan un importante papel al asegurar el acceso al crédito y a los servicios bancarios a la población más abocada a ser excluida financieramente. El modelo europeo difiere del de América en tres importantes aspectos: a) las cajas de ahorros han imbuido el concepto de proximidad en su modelo de negocio, b) sus cuotas son tan competitivas como las de sus homólogos comerciales y c) no hay paraguas regulatorio que proteja a este tipo de banco, ya que su cuota de mercado ha crecido de manera sostenida en varios países. Por tanto, la banca de proximidad europea ha triunfado al enfrentarse a los cambios acaecidos en el sector sin descuidar su mandato social.

Los desarrollos del pasado reciente han mostrado lo valioso que es promover mercados abiertos y pluralistas en Europa, protegiendo con ello a todos los tipos de estructuras de propiedad sin abandonar el principio de “mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”. Una política de apertura ofrece a los consumidores varias opciones y preserva la competitividad dentro de los mercados europeos.

Si se abandonase el pluralismo financiero, un resultado probable sería el incremento de la exclusión social. Un incremento en el poder de mercado, resultante de altos niveles de concentración en los mercados nacionales podría conducir a una caída en el número de sucursales y por consiguiente a una disminución en la accesibilidad a los servicios financieros en regiones con menores rentas. Ello podría generar un incremento de la exclusión social.

Inestabilidad financiera y cambios en la regulación: Oportunidades para las cajas de ahorros

¿Cómo puede la naturaleza de las instituciones de doble resultado como la de las cajas de ahorro ayudar a soportar la inestabilidad financiera? Una causa de la crisis financiera fue el hambre de rendimientos de los mercados financieros y la presión de los bancos comerciales para maximizar el rendimiento del accionista incrementando el apalancamiento. Los incentivos para apalancar como medio de incrementar el rendimiento esperado de los recursos propios no son tan fuertes como en los bancos que se mueven por los deseos de los accionistas. Pero como muestra claramente la crisis, cuando surgen los problemas en un banco, el apalancamiento se convierte en el mecanismo transmisor de problemas de un banco a otro y por tanto termina extendiéndose un problema que es específicamente bancario a la economía en su conjunto.

Otra manera fundamental de enfrentar la crisis y probablemente de encarar las nuevas regulaciones es reconocer a las cajas de ahorro por su sólida contribución a la estabilidad financiera. La reciente evidencia empírica¹³⁰ muestra que la propensión al riesgo es menor en países como España o Alemania donde la presencia de cajas de ahorros es notable. Especialmente se demuestra que la disciplina del capital –regulación de la solvencia– es efectiva tanto para los bancos comerciales como para las cajas de ahorro sin diferencias significativas entre ellos. Podemos extraer algunas lecciones a partir de la combinación de estos resultados. Dado que el nuevo ambiente normativo valorará tanto la solvencia como la reputación de seguridad de los depósitos, una buena forma de que los bancos se manejen en este nuevo ambiente es vendiendo un paquete de “seguro de depósito más seguro de capital”, lo cual equivale a vender solvencia junto a una baja propensión al riesgo. Todo ello ayudará a los bancos a incrementar sus fondos, ya que cualquier título emitido tendrá que ser valorado, al menos parcialmente en términos de “reputación de seguridad neta”.

¹³⁰ Ver Carbó Valverde, Kane y Rodríguez (2008).

BIBLIOGRAFÍA

- ABB (1983-2008), *Vade-mecum statistique du secteur bancaire*, Association Belge des Banques, Bruselas.
- Abelshauser, W. (2003), *Kulturkampf*, Berlín: Kulturverlag Kadmos.
- Abraham, J-P (1999), *Bank Strategies in Euroland with Special Reference to the Benelux Area*, Series de Documento de Proposiciones, n.º 99.05, Katholieke Universiteit Leuven, Centro de Estudios Económicos.
- Adams, D.W., D.H. Graham y J.D. Von Pischke (1984), *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Series de Estudios Especiales en Desarrollo Social, Político y Económico, Westview, Boulder, CO y Londres.
- Aigner, D., C.A.K. Lovell y P. Schmidt (1977), "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models", *Journal of Econometrics*, volumen 6, pp. 21-37.
- Allen, F. (2005), "The Role of Public Ownership in Banking", artículo del documento presentado en el Foro Abierto CFS-IMF sobre el Sistema Bancario alemán, Frankfurt, 7 de marzo.
- Allen, F. y D. Gale (1997), "Financial Markets, Intermediaries, and Intertemporal Smoothing", *Journal of Political Economy*, vol. 105, pp. 523-546.
- Allen, F. y D. Gale (2000), *Comparing Financial Systems*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Allen, F. y D. Gale (2004), "Competition and Financial Stability", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 36, n.º 3, pp. 453-480.
- Allen, F. y D. Gale (2007), *Understanding Financial Crises*, Oxford, Clarendon Press.
- Altunbaş, Y. y D.M. Ibañez (2004), *Mergers and Acquisitions and Bank Performance in Europe: The Role of Strategic Similarities*, BCE Documento de trabajo n.º 398, Banco Central Europeo, Frankfurt, octubre.

- Altunbaş, Y., S. Carbó Valverde y P. Molyneux (2003), *Ownership and performance in European and US banking - A comparison of commercial, co-operative and savings banks*, Documento de Trabajo de la Fundación de las Cajas de Ahorros n.º 180/2003.
- Altunbaş, Y., L. Evans y P. Molyneux (2001), "Bank Ownership and Efficiency", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 33, n.º 4, pp. 926-954.
- Anderloni, L., M. Brage y D. Carlucci (eds.) (2007), *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and New Products for Untapped Markets*, Berlín, Springer.
- Aoki, M., H. Kim y M Okuno-Fujawa (eds.) (1996), *The Role of the State in East Asian Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Arellano, M. y O. Bover (1995), "Another Look at the Instrumental-Variable estimation of Error-Components Models", *Journal of Econometrics*, vol. 68, páginas 29-51.
- Ayadi, R. (2007), *Assessing the Performance of Banking M&As in Europe*, Informe de Investigación en Finanzas y Banca, CEPS, Bruselas.
- Ayadi, R. y J. Rodkiewicz (2008), "Tackling financial exclusion in Europe: The market response", enero (documento disponible en <http://www.fininc.eu/index.en.html>).
- Banca d'Italia (1998-2007a), *Abridged Annual Reports*, Roma.
- Banca d'Italia (1998-2007b), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (2008), Household Income and Wealth in 2006: Suplemento del Boletín Estadístico. Encuesta de Muestra XVIII (7), Roma.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001), *Finance and Growth*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2008), *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barca, F. y S. Trento (1997), "State Ownership and the Evolution of Italian Corporate Governance", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, n.º 3, pp. 533-559.
- Barr, M.S., A. Kumar y R.E. Litan (eds.) (2007), *Building Inclusive Financial Systems*, Brookings Institute, Washington, D.C.

- Barth, J.R., G. Caprio, Jr. y R. Levine (1999), *Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?*, Series de Documento de Trabajo de Investigación Política 2325, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bayot, B. (2001), "Elaboration d'un service bancaire universel", estudio dirigido por "Reseau Financement Alternatif" (RFA) y comisionado por el Ministerio de Economía.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2006), "Bank Concentration, Competition, and Crises: First Results", *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, número 5, pp. 1581-1603.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M.S. Martínez Peria (2007), "Reaching Out: Access to and Use of Banking Services across Countries", *Journal of Financial Economics*, vol. 85, n.º 1, pp. 234-266.
- Beck, T., H. Hesse, T. Kick y N.v. Westernhagen (2009), "Bank Ownership and Stability: Evidence from Germany", artículo no publicado.
- Berger, A.N. y G.F. Udell (1995), *Universal banking and the future of small business lending*, Junta Rectora de la Reserva Federal, Series de Proposiciones Financieras y Económicas, n.º 95-21.
- Berger, A.N. y G.F. Udell (1996), "Universal banking and the future of small business lending", en A. Saunders e I. Walter (eds.), *Universal Banking: Financial System Design Reconsidered*, Chicago, Irwin, pp. 558-627.
- Berger, A.N., R.S. Demsetz y P.E. Strahan (1999), "The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future", *Journal of Banking and Finance*, vol. 23, n.º 2-4, pp. 135-194.
- Berger, A.N., R. DeYoung y G.F. Udell (2001), "Efficiency Barriers to the Consolidation of the European Financial Services Industry", *European Financial Management*, vol. 7, n.º 1, pp. 117-130.
- Berger, A.N., I. Hasan y L. Klapper (2004), "Further Evidence on the Link between Finance and Growth: An International Analysis of Community Banking and Economic Performance", *Journal of Financial Services Research*, Springer, vol. 25(2), pp. 169-202, abril.
- Berger, A.N., L.F. Klapper y G.F. Udell (2001), "The Ability of Banks to Lend to Informationally Opaque Small Businesses", *Journal of Banking and Finance*, volumen 25, n.º 12, pp. 2127-2167.

- Berlanda, P. y R. Maserà (1993), "The Italy Case", *Annals of Public & Cooperative Economics*, vol. 64, n.º 1, p. 71.
- Berlin, M. y L. Mester (2001), "Deposits and relationship lending", *Review of Financial Studies*, 12, pp. 579-607.
- Bonaccorsi di Patti, E. y G. Gobbi (2001), "The Changing Structure of Local Credit Markets: Are Small Businesses Special?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 25, n.º 12, pp. 2209-2237.
- Boot, A.W.A. (2000), "Relationship Banking: What Do We Know?", *Journal of Financial Intermediation*, vol. 9, n.º 1, pp. 7-25.
- Bordignon, M. y S. Brusco (2006), "On enhanced cooperation", *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp. 2063-2090.
- Borsa Italiana (2008), "Monthly Key Figures", Año 11, n.º 9, septiembre.
- Boyd, J.H. y D.E. Runkle (1993), "Size and Performance of Banking Firms: Testing the Predictions of Theory", *Journal of Monetary Economics*, vol. 31, número 1, pp. 47-67.
- Boyd, J.H. y G. De Nicolo (2005), "The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited", *Journal of Finance*, vol. 60, n.º 3, pp. 1329-1343.
- Buyst, E. y I. Maes (2008), *The Regulation and Supervision of the Belgian Financial System (1830-2005)*, Documentos de Trabajo del Banco de Grecia, número 77.
- CapGemini (2005), *World Retail Banking Report*, Londres.
- Carbó Valverde, S. y J.M. Méndez (2006), "La relevancia de la diversidad de estructuras de propiedad en el sector bancario europeo", mimeo, FUNCAS, Madrid.
- Carbó Valverde, S. y F. Rodríguez (2007), "The determinants of bank margins in European banking", *Journal of Banking and Finance*, 31, pp. 2043-2063.
- Carbó Valverde, S. y F. Rodríguez Fernández (2007), "Dimensiones de la competencia en la industria bancaria de la Unión Europea", *Estabilidad Financiera*, Banco de España, 13, pp. 73-101.
- Carbó Valverde, S., E.P.M Gardener y P. Molyneux (2005), *Financial Exclusion*, Basinstoke, Palgrave Macmillan.
- Carbó Valverde, S., E.P.M. Gardener y J. Williams (2002), "Efficiency in Banking: Empirical Evidence from the savings banks Sector", *Manchester School*, volumen 70, n.º 2, pp. 204-228.

- Carbó Valverde, S., D. Humphrey and R. Lopez (2007), "Opening the Black Box: Finding the Source of Cost Inefficiency", *Journal of Productivity Analysis*, volumen 27(3), pp. 209-220.
- Carbó Valverde, S., D. Humphrey y F. Rodríguez (2003), "Deregulation, bank competition and regional growth", *Regional Studies*, 37, pp. 227-237.
- Carbó Valverde, S., E. Kane y F. Rodriguez (2008), "Evidence of differences in the effectiveness of safety-net management of European Union countries", *Journal of Financial Services Research*, 34, pp. 151-176.
- Carletti, E., H. Hakenes y I. Schnabel (2005), "The Privatization of Italian Savings Banks: A Role Model for Germany?", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 74, n.º 4, pp. 32-50.
- Cassiers, I., V. de Briey, F. Degavre y A.C. Provost (1998), *Les Banques belges face a l'Etat: une retrospective (1935-1993)*, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) Discussion Paper, n.º 007.
- Chakravarty, S.P. y J.M. Williams (2006), "How Significant Is the Alleged Unfair Advantage Enjoyed by State-Owned Banks in Germany?", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, n.º 2, pp. 219-226.
- Chinn, M. y H. Ito (2008), "A New Measure of Financial Openness", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10, n.º 3, pp. 309-322.
- Christen, R., R. Rosenberg y V. Jayadeva (2004), *Financial Institutions with a "Double Bottom Line"*, Documento Ocasional CGAP, n.º 8, CGAP, Washington, D.C.
- Cihák, M. y H. Hesse (2007), *Cooperative Banks and Financial Stability*, FMI Working Papers, n.º 07/02, SSRN, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Claessens, S., A. Demirguc-Kunt y H. Huizinga (2001), "How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?", *Journal of Banking and Finance*, volumen 25, n.º 5, pp. 891-911.
- Crespi, R., M.A. Garcia-Cestona y V. Salas (2004), "Governance Mechanisms in Spanish Banks: Does Ownership Matter?", *Journal of Banking and Finance*, volumen 28, n.º 10, pp. 2311-2330.
- De Grauwe, P. (2008), *The Banking Crisis: Causes, consequences and remedies*, Síntesis CEPS, n.º 178, CEPS, Bruselas, noviembre.

- De Larosière, J. (2009), *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Bruselas.
- De Nicolo, G. y M.L. Kwast (2002), "Systemic Risk and Financial Consolidation: Are They Related?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 26, n.º 5, páginas 861-880.
- Degryse, H.A., N. Masschelein y J. Mitchell (2005), *SMEs and Bank Lending Relationships: The Impact of Mergers*, Documentos de Proposición CEPR, número 5061, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Demirgüç-Kunt, A. y H. Huizinga (2001), "The taxation of domestic and foreign banking", *Journal of Public Economics*, vol. 79, n.º 3, pp. 429-453.
- Demirgüç-Kunt, A. y R. Levine (2008), *Finance, Financial Sector Policies, and Long-Run Growth*, Banco Mundial, Brown University y NBER.
- Deutsche Bank Research (2004), "Italy's savings banks: First reforms create big universal banks with untapped potential", *EU Monitor*, n.º 17.
- DeYoung, R. y D.E. Nolle (1996), "Foreign-Owned Banks in the United States: Earning Market Share or Buying It?", *Journal of Money, Credit, and Banking*, volumen 28, n.º 4, pp. 622-636.
- Díaz-Alejandro, C. (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 18, pp. 1-24.
- Disneur, L., F. Radermacher y B. Bayot (2006), "Evaluation de la loi du 24 mars 2003 instaurant le service bancaire de base", estudio dirigido por Réseau Financement Alternatif (RFA) y comisionado por el ministro encargado de la protección del consumo.
- Drake, L y D.T. Llewellyn (2001), "The Economics of Mutuality: A Perspective on UK Building Societies", in J. Birchall (ed.), *The New Mutualism in Public Policy*, Londres, Routledge.
- Drummond, P., A.M. Maechler y S. Marcelino (2007), *Italy-Assessing Competition and Efficiency in the Banking System*, Documento de Trabajo FMI, n.º 07/26, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- DSGV (2006), "Die Bürger wollen die Gemeinwohlorientierung ihre Sparkassen" (resumen de los resultados de FORSA, publicado por DSGV), DSGV, Berlín.
- Durviaux, R. (1947), *La banque mixte: origine et soutien de l'expansion économique de la Belgique*, Bruselas, Etablissements Emile Bruylant.
- ECB (2008), *EU Banking Structures*, Banco Central Europeo, Frankfurt.

- Elsas, R. y J.P. Krahnén (1998), "Is Relationship Lending Special? Evidence from Credit-File Data in Germany", *Journal of Banking and Finance*, vol. 22, número 10-11, pp. 1283-1316.
- Elsas, R. y J.P. Krahnén (2004), "Universal Banks and Relationships with Banks", en J.P. Krahnén y R.H. Schmidt (eds), *The German Financial System*, Oxford y New York, Oxford University Press, pp. 197-232.
- Elyasiani, E. y L.G. Goldberg (2004), "Relationship Lending: A Survey of the Literature", *Journal of Economics and Business*, vol. 56, n.º 4, pp. 315-330.
- European Commission (2005), "SME Access to Finance", *Flash Eurobarometer*, número 174.
- European Commission (2007), *Report on the retail banking sector inquiry*, Documento de Trabajo del personal, SEC (2007) 106.
- European Commission (2007), *Report on the retail banking sector inquiry, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission-Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking* (Final Report) [COM(2007) 33 final], SEC(2007) 106, 31 enero.
- European Commission (2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*.
- Fernández de Guevara, J. y J. Maudos (2007), "Explanatory Factors of Market Power in the Banking System", *Manchester School*, vol. 75, n.º 3, pp. 275-296.
- Ferri, G. y M. Messori (2000), "Bank-Firm Relationships and Allocative Efficiency in Northeastern and Central Italy and in the South", *Journal of Banking and Finance*, vol. 24, n.º 6, pp. 1067-1095.
- Fischer, K-H, y C. Pfeil (2004), "Regulation and Competition in German Banking: An Assessment", en J.P. Krahnén y R.H. Schmidt (eds), *The German Financial System*, Oxford y New York, Oxford University Press, pp. 289-349.
- Fischer, K-H (2006), *Banken und unvollkommener Wettbewerb - Empirische Beiträge zu einer Industrieökonomik der Finanzmärkte*, Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- Fondo Monetario Internacional (2003), *Germany: Financial System Stability Assessment*, Washington, D.C.
- Freixas, X., P. Hartmann and C. Mayer (eds.) (2008), *Handbook of European Financial Markets and Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

- Fry, M. (1995), *Money, Finance, and Banking in Economic Development*, 2.ª edición, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- FUNCAS (2005), “Exclusión financiera”, *Perspectivas del sistema financiero*, número 84.
- García-Marco, T. y M.D. Robles-Fernández (2008), “Risk-Taking Behaviour and Ownership in the Banking Industry: The Spanish Evidence”, *Journal of Economics and Business*, vol. 60, n.º 4, pp. 332-354.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Goglio, S. (2007), *Local Credit and Territorial Development: General Aspects and the Italian Experience*, Documento de Trabajo del Departamento de Económicas, n.º 0727.
- Goodhart, C.A.E. (2004), “Some New Directions for Financial Stability”, Per Iacobsson Lecture, Banco Internacional de Pagos.
- Grasso, G. (2002), “Foundation Law in Italy: Focus on Banking Foundations”, *Social Economy and Law Journal*, Centro de la Fundación Europea, número de verano.
- Greenwald, B.C., A. Levinson y J.E. Stiglitz (1993), “Capital market imperfections and regional economic development”, in A. Gionannini (ed.), *Finance and development: Issues and experience*, Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Group of Thirty (2009), *Financial Reform: A framework for financial stability*, Washington, D.C.
- Guiso, L., P. Sapienza y L. Zingales (2004), “Does Local Financial Development Matter?”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n.º 3, pp. 929-969.
- Hackethal, A. y R.H. Schmidt (2000), “Finanzsystem und Komplementarität”, *Finanzmärkte im Umbruch, Supplement 15 to Kredit und Kapital*, Berlín, Duncker und Humblot, pp. 55-102.
- Hainz, C. y H. Hakenes (2008), “The Politician and his Banker”, mimeo, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn.
- Hakenes, H. y I. Schnabel (2006), *The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?*, Series de Documento de Trabajo del Max Planck Institute for Research on Collective, n.º 11.
- Hakenes, H., R.H. Schmidt y R. Xie (2009), “Public Banks and Regional Development”, próxima publicación en *Journal of Financial Services Research*.

- Hall, P.A. y D.W. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford y New York, Oxford University Press.
- Hannan, T.H. y G.A. Hanweck (1988), "Bank Insolvency Risk and the Market for Large Certificates of Deposit", *Journal of Money, Credit, and Banking*, volumen 20, n.º 2, pp. 203-211.
- Hansmann, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA y Londres, Harvard University Press.
- Harhoff, D. y T. Korting (1998), "Lending Relationships in Germany-Empirical Evidence from Survey Data", *Journal of Banking and Finance*, vol. 22, número 10-11, pp. 1317-1353.
- Hellmann, T., K. Murdock y J.E. Stiglitz (1997), "Financial Restraint: Towards a New Paradigm", in M. Aoki *et al.*, (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Hempell, H.S. (2002), *Testing for Competition Among German Banks*, Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1, Economic Studies, n.º 04/02.
- Hertner, P. (1994), "Italy", in M. Pohl and S. Freitag (eds.), *Handbook of the History of European Banks*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 561-671.
- Hilferding, R. (1910), *Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*, Wien (reprinted Düsseldorf, Verlag Wirtschaft und Finanzen, 2000).
- Hoggarth, G. y J. Reidhill (2003), "Resolution of Banking Crises: A review", *Bank of England Financial Stability Review*, n.º 15, pp. 109-122.
- Holtz-Eakin, D., W. Newey and H.S. Rosen (1988), "Estimating Vector Autoregressions with Panel Data", *Econometrica*, vol. 56, n.º 6, pp. 1371-1395.
- Huizinga H.P., J.H.M. Nelissen and R. Vander Venet (2001), *Efficiency Effects of Bank Mergers and Acquisitions*, Tinbergen Institute Discussion Papers, 01-088/3, Amsterdam/Rotterdam.
- IMF (2006), *Belgium: Financial System Stability Assessment*, FMI Staff Country Reports, n.º 06/75, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Karas, O. (2008), *Draft Report on the Green Paper on retail financial services in the single market (2007/2287(IND))*, 6 febrero.
- Kashyap, A.K., R.G. Rajan y J.C. Stein (2008), *Rethinking Capital Regulation*, Graduate Business School of Chicago, mimeo.

- Keeton, W.R. (1995), "Multi-office Bank Lending to Small Businesses: Some New Evidence", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, volumen 80, n.º 2, pp. 45-57.
- KfW Research (2005), *The German Banking Industry in International Comparison-Low Profitability, High Productivity*, mimeo, Frankfurt, Kreditanstalt für Wiederaufbau.
- King, R.G. y R. Levine (1993), "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right", *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 717-37.
- Krahnen, J.P. y R.H. Schmidt (eds) (2004), *The German Financial System*, Oxford y New York, Oxford University Press.
- La Porta, R.F., F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer (2002), "Government ownership of banks", *Journal of Finance*, 57 (1), pp. 265-301.
- Laffont, J.J. (2003), "Collusion and group lending with adverse selection", *Journal of Development Economics*, 70, pp. 329-348.
- Levin, R. (1999), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, pp. 688-726.
- Llewellyn, D.T. (2009), "Building Societies in the Financial Crisis", *Butlers Building Society Guide*, ICAP, Londres, mayo.
- Maltoni, A. (2004), "Comment on Judgements of the Constitutional Court of Italy Concerning Banking Foundations", *International Journal of Civil Society Law*, vol. II, n.º 3, pp. 79-91.
- Maudos, J. y J. Fernández de Guevara (2004), "Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union", *Journal of Banking and Finance*, vol. 28, pp. 2259-2281.
- Mayer, C. (1988), "New Issues in Corporate Finance", *European Economic Review*, vol. 32, n.º 5, pp. 1167-1183.
- McKinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Micco, A., U. Panizza y M. Yanez (2007), "Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 31, n.º 1, páginas 219-241.
- Möschel, W. (1993), "Privatisierung der Sparkassen", *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, vol. 47, n.º 3, pp. 93-99.
- OECD (1991), *Bank Profitability, 1981-1990*, París.

- OECD (2005), *Bank Profitability-Financial Statements of Banks, Data from 1979 onwards*, París.
- Oxera (2006), *The Price of Banking: An international comparison*, Oxford, prepared for the British Bankers' Association, noviembre.
- Panzar, J.C. y J.N. Rosse (1987), "Testing for "Monopoly" Equilibrium", *Journal of Industrial Economics*, vol. 35, n.º 4, pp. 443-456.
- Parlangeli, M. (2002), "Italian Foundations in a Changing Legal-Fiscal Landscape", *Social Economy and Law Journal*, Centro de la Fundación Europea, número de verano.
- Peachey, S. y A. Roe (2006), "Access to Finance - What does it Mean and how do Savings Banks Foster Access", World Savings Banks Institute and European Savings Banks Group, *Perspectives*, n.º 49.
- Peek, J. y E.S. Rosengren (1995), "The effects of interstate branching on small business lending", in *Proceedings of the 31st Annual Conference on Bank Structure and Competition: The New Tool Set*, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, pp. 314 -331.
- Pittella, G. (2008), *Draft Report on Competition: Sector inquiry on retail banking*, 2007/2201(INI), 6 de febrero.
- Polsi, A. (1996), "Financial Institutions in Nineteenth-Century Italy. The Rise of a Banking System", *Financial History Review*, vol. 3, n.º 2, pp. 117-137.
- Sachverständigenrat (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern - Stabilität erhöhen*, Wiesbaden, SVR.
- Sala-i-Martin, X. (2002), *15 years of New Growth Economics: what have we learnt?*, Columbia University Discussion Paper, n.º 0102-47.
- Sapienza, P. (2004), "The Effects of Government Ownership on Bank Lending", *Journal of Financial Economics*, vol. 72, n.º 2, pp. 357-384.
- Schmidt, R.H. (2009), "Microfinance, Innovations and Commercialisation", en L. Anderloni *et al.*, (eds.), *Financial Innovation in Retail and Corporate Banking*, Aldershot, Edward Elgar.
- Sen, A. (1999), *Development and Freedom*, New York, Knopf.
- Sen, A. (2000), *Inequality Reconsidered*, Boston, MA, Harvard University Press.
- S-Finanzgruppe - DSGV (2007), *Markets 2007*, Berlín, DSGV.

- Sharpe, S.A. (1990), "Asymmetric Information, Bank Lending, and Implicit Contracts: A Stylized Model of Customer Relationships", *Journal of Finance*, volumen 45, n.º 4, pp. 1069-1087.
- Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Shleifer, A. y R.W. Vishny (1994), "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, pp. 995-1025.
- Simon, H. A., (1957) *Models of man: social and rational*, New York, Wiley.
- Sinn, H-W (1997), *Der Staat im Bankwesen*, München, Beck.
- Smith, R., C. Staikouras y G.E. Wood (2003), *Non-Interest Income and Total Income Stability*, Documento de Trabajo del Banco de Inglaterra, n.º 198, Londres.
- Stein, J.C. (2002), "Information Production and Capital Allocation: Decentralized versus Hierarchical Firms", *Journal of Finance*, vol. 57, n.º 5, pp. 1891-1921.
- Steiner, J. (1994), *Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung - Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion*, Frankfurt/M, Knapp.
- Stiglitz, J. (2001), "Redefining the Role of the State", Chapter 3 in H-J Chang (ed.), *The Rebel Within*, Londres, Anthem Press.
- Stiglitz, J. and A. Weiss (1981), "Capital Rationing in Market with Imperfect Information", *American Economic Review*, vol. 71, pp. 393-410.
- Stiglitz, J.E. (1994), "The role of the state in financial markets", in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Stiglitz, J.E. (2000), "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", *World Development*, vol. 28, pp 1075-1086.
- Stiglitz, J.E. (2002), *Globalisation and its Discontents*, New York, Norton.
- Tirole, J. (2006), *The Theory of Corporate Finance*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Vander Vennet, R. (1994), "Concentration, Efficiency and Entry Barriers as Determinants of EC Bank Profitability", *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, vol. 4, n.º 3-4, pp. 21-46.
- Vander Vennet, R. (1996), "The effect of mergers and acquisitions on the efficiency and profitability of EC credit institutions", *Journal of Banking and Finance*, vol. 20, n.º 9, pp. 1531-1558.

- Vander Venet, R. (2002), *Cross-border mergers in European Banking and bank efficiency*, University of Gent Working Paper n.º 152.
- Von Pischke, J.D. (1993), *Finance at the frontier: Debt capacity and the role of credit in the private economy*, EDI Development Studies, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Von Pischke, J.D., D. Adams y G. Donald (eds) (1981), *Rural Financial Markets in Low-Income Countries: Their Use and Abuse*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Wachtel, P. (2003), "How Much Do We Really Know About Growth and Finance?", Federal Reserve Bank of Atlanta *Economic Review* 88 (primer trimestre), pp. 33-47.
- Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", Chapter 2 in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute of International Economics, Washington, D.C.
- Williamson, O.E. (1967), "Hierarchical control and optimum firm size", *Journal of Political Economy*, vol. 75, pp. 123-138.
- Wyman, Mercer Oliver (2005), *Indagine sul pricing dei Servizi Bancari in Europa*, informe preparado para la Italian Banking Association (ABI).
- Yunus, M. (2008), *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*, New York, PublicAffairs.
- Zadra, G. (2005), "Structural change in the Italian banking system: Dynamic development thanks to privatisation", *Die Bank*, n.º 2, pp. 33-37.

Ya sea entre aguas calmas o bravas, los sistemas financieros se desarrollan y evolucionan. Se inventan nuevas formas institucionales y se ponen en uso. Algunas tienen éxito y otras desaparecen en un proceso de competencia creativa y dinámica que reclama la diversidad. Dicha diversidad ofrece un entorno óptimo para la aparición de nuevas ideas, un lugar donde evolucionan las ya existentes e incluso algunas antiguas pueden volver a ponerse en boga.

Con la crisis financiera, los fundamentos sobre los que se asentaron varias décadas de sistemas financieros modernos e innovadores han sufrido un revés. Se han producido intervenciones masivas del sector público y las autoridades han tenido que reinventar los marcos y estructuras regulatorias. Aunque muchos académicos y políticos han pedido la vuelta a esquemas más tradicionales de banca y finanzas, ninguno ha prestado atención a las ventajas de la diversidad.

Este libro analiza precisamente las ventajas de un sistema bancario diverso, con especial atención al papel y actividad de las cajas de ahorros en varios países europeos donde tienen una importancia considerable (Austria, Alemania y España), y donde han desaparecido progresivamente (Bélgica e Italia). Los razonamientos teóricos y empíricos que se desarrollan en este libro apoyan la idea de que es beneficioso tanto desde un punto de vista económico como social tener instituciones con “doble función objetivo (financiera y social)” tales como las cajas de ahorros. Para aquellos que aceptan esta premisa, esto significa que no convendría desarrollar o apoyar acciones que puedan amenazar este valioso elemento del sistema financiero en varios países europeos y dentro del sistema financiero europeo integrado.

Centre for European Policy Studies
1 Place du Congrès
1000 Brussels, Belgium
Tel: 32(0)2.229.39.11
Fax: 32(0)2.219.41.51
E-mail: info@ceps.eu
Website: <http://www.ceps.eu>



CE CENTRE FOR
PS EUROPEAN
POLICY
STUDIES