

## “EURO-ÁREA BANKING AT THE CROSSROADS”. UN COMENTARIO CRÍTICO

Juan José Lagares Gómez-Abascal(\*)

Uno de los últimos documentos de trabajo publicados por el Fondo Monetario Internacional(1) aborda los recientes cambios producidos en el sistema bancario de la zona euro, en la que los fenómenos de la globalización, la desintermediación, las nuevas tecnologías y sus consecuencias lógicas se están viendo acentuados por la adopción de una moneda y una política monetaria comunes. Junto a los anteriores fenómenos, si se tiene en cuenta además la creciente competencia de los intermediarios no bancarios, el panorama para las entidades bancarias de la zona euro se puede calificar al menos de inquietante, debido a los importantes retos a los que tendrán que hacer frente en los próximos años. La delimitación de estos desafíos y las respuestas que, tanto desde las propias entidades como de las instituciones supervisoras, se están planteando para hacer frente a este nuevo entorno económico son objeto de un análisis pormenorizado en este reciente documento.

### 1. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA BANCARIO DE LA EURO-ZONA

La actual estructura del sistema financiero de la zona euro está claramente marcada por la preeminencia de las entidades bancarias frente a cualquier otro tipo de intermediario financiero.

#### 1.1. Estructura diferenciada del sistema

Tal como se indica en este informe, esta estructura bancaria es el resultado de la combinación de dos políticas públicas fundamentales: la primera, la de garantizar el acceso universal a los instrumentos de ahorro, así como a los de crédito, a determinados sectores de la economía; la segunda, la de nacionalización y posterior privatización de amplios sectores del sistema bancario.

Las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito constituyen buena muestra de las peculiaridades del sistema bancario europeo y de sus diferencias con los sistemas bancarios de otros países desarrollados. Estas instituciones nacen con el fin de facilitar la provisión de servicios financieros a determinados sectores que podrían haber quedado fuera de los circuitos de desarrollo económico, para lo cual han adoptado formas jurídicas peculiares que les han permitido perseguir objetivos de interés general, y no limitarse a la mera obtención de beneficios, como ocurre en el caso de los bancos comerciales privados. Esta condición diferenciadora en algunos casos se ha visto reforzada mediante la concesión de privilegios especiales, como ha ocurrido en el caso de las cajas de ahorros francesas con la Libreta A (instrumento de ahorro exento de impuestos) o la garantía gubernamental específica que reciben los *Landesbanken* alemanes, lo que les permite obtener recursos a precios más reducidos.

Dentro del proceso de privatizaciones que en el informe se afirma se ha vivido en el ámbito del sistema bancario europeo, se considera sin embargo que, en el caso concreto de España, se ha producido un proceso inverso de incremento del sector público dentro del sistema durante los últimos quince años, ocasionado por la creciente importancia de las cajas de ahorros. Así, pese a que pudieran considerarse desde un punto de vista técnico como entidades privadas, los autores estiman que deben ser consideradas como entidades públicas, dado el control que sobre ellas ejercen las autoridades políticas locales y regionales.

Los autores del informe no tienen en cuenta, en consecuencia, la verdadera naturaleza de las cajas de ahorros españolas, fundaciones privadas con una finalidad social(2) y, obviando su concepto legal, señalan que estamos

ante verdaderas entidades públicas. Esta concepción pública de las cajas ya ha sido planteada en el propio seno de la Unión Europea, basándose en una definición de empresa pública<sup>(3)</sup> en la que se reconoce como tal a aquellas en las que los poderes públicos puedan ejercer una influencia dominante en la participación de la sociedad, es decir, que el Estado u otras administraciones territoriales puedan designar a más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la empresa. Dado que este requisito se cumple en el caso de algunas cajas españolas, en el proyecto de Ley de Reforma de la Cajas que el Gobierno parece estar elaborando se pretende limitar esa participación de los poderes públicos para que en ningún caso se supere el 50 por 100<sup>(4)</sup> y, de este modo, zanjar definitivamente la polémica.

## 1.2. Consolidación reciente del sistema

A juicio de los autores, la reducción del número global de entidades está motivada en gran parte por el proceso de consolidación que se ha producido en el sistema bancario de la zona euro, de alcance limitado al ámbito nacional, y que en muchos casos ha sido impulsado por las autoridades políticas, deseosas de lograr grupos financieros capaces de competir en una Europa unida.

Este proceso de concentración se ha acelerado entre las entidades más importantes del sistema, de tal modo que más de la mitad de los 30 mayores bancos de la zona euro son el resultado de procesos de fusión y, además, el tamaño medio de los cinco primeros bancos se ha doblado desde 1995. No obstante, este proceso de concentración resulta más evidente en el caso de los países más pequeños de la zona euro como, por ejemplo, en Holanda y Bélgica, en las que los dos mayores grupos bancarios tienen más del 50 por 100 de los activos del sector. Por el contrario, en los países más grandes el grado de concentración es menor, salvo en el caso de Francia, donde los cinco mayores grupos bancarios tienen más del 88 por 100 de los depósitos, y en España, donde los cinco mayores grupos bancarios tienen más del 69 por 100 de los activos y más del 66 por 100 de los depósitos.

Además, los procesos de concentración

han tenido un marcado carácter nacional, por lo que, dadas las dificultades existentes para la culminación de procesos de fusión transnacionales, alternativamente se han materializado procesos de alianzas entre bancos de la zona euro, sin perjuicio de que, en un futuro no muy lejano, puedan surgir auténticos procesos de fusión.

## 1.3. Cambios en la estructura de balance

En el informe se llega a la conclusión de que, pese a la presión competitiva que, muy en especial, están sufriendo las entidades bancarias de la zona euro, su comportamiento durante la segunda mitad de los noventa ha mejorado. Los ingresos por comisiones derivadas de la gestión de activos han pasado a constituir una de las fuentes principales de ingresos, en especial las originadas por la gestión de las instituciones de inversión colectiva o fondos de pensiones, que han experimentado un importante crecimiento durante los últimos años. Además, la participación cada vez más activa de las entidades bancarias en los mercados de capitales les ha permitido obtener ingresos adicionales derivados tanto de las operaciones con valores como del asesoramiento en operaciones de fusiones y adquisición de compañías.

En cuanto a los gastos, la partida relativa a los costes operativos, pese a algún descenso experimentado en los últimos años, permanece relativamente alta, de tal modo que, por ejemplo, por término medio, absorbe tres cuartas partes de los ingresos operativos en Alemania, Francia, Italia y España. Dentro de esta categoría de costes y, pese a los gastos derivados de la adaptación al euro, la partida relativa a los costes de personal representa más de un 50 por 100 del total de la misma.

En cualquier caso, si bien es cierto que la diversificación de actividades ha tenido consecuencias positivas para los bancos de la zona euro, la rentabilidad de estas entidades en términos generales permanece en niveles inferiores a los alcanzados por las entidades del Reino Unido y de Estados Unidos. Esto es fundamentalmente así en países como Alemania y Austria, en donde la contribución de las actividades atípicas a los resultados de las entidades ha sido relativamente pequeña, pero en el

caso de otros países, como España, Irlanda o Portugal, la rentabilidad, tanto en términos de ROA como ROE(5), ha sido relativamente alta, ya que, por el momento, han mantenido su capacidad de obtener beneficios a partir de sus operaciones corrientes.

## 2. IMPLICACIONES DEL NUEVO ENTORNO COMPETITIVO

Una vez que en el informe se plantean los que se consideran como algunos de los rasgos característicos del sistema bancario de la zona euro, en su segunda parte se pasa al análisis de las cuestiones que se consideran cruciales respecto al desarrollo futuro de este sistema.

### 2.1. Efectos de la desintermediación sobre los resultados

A juicio de los autores, la desintermediación no tiene por qué implicar automáticamente una disminución del negocio de las entidades bancarias, ya que muchas entidades han diversificado sus fuentes de ingreso, reduciendo su dependencia de lo que tradicionalmente había venido siendo su actividad típica. En cualquier caso, el crecimiento de las comisiones en determinados segmentos del mercado –como sería el caso de derivadas de los fondos de inversión– podría frenarse en el futuro, sin perjuicio de que puedan existir alternativas evidentes para mantener estos flujos, como las que pueden ofrecer en un futuro el desarrollo de los planes privados de pensiones.

En este nuevo entorno competitivo, no hay que olvidar el crecimiento de las actividades en los mercados de capitales, impulsadas por la implantación de una moneda única y una política monetaria común. Así, durante el primer año de la Unión Monetaria Europea, se ha producido un importante crecimiento en el volumen de instrumentos de deuda emitida por el sector privado, lo que ha afectado directamente a la labor de intermediación financiera que realizan las entidades bancarias y ha obligado a estas entidades a participar de manera activa en estos mercados obteniendo nuevas fuentes de ingreso. De este modo, la futura y creciente competencia, que también afectará a estas actividades relacionadas con la banca al por mayor, tendrá transcendencia igualmente en los

ingresos de las grandes entidades, en la medida en que otras de menor tamaño pueden progresivamente entrar en este mercado en determinadas actividades, tales como el aseguramiento de emisiones, entre otras, que no requieren de una excesiva especialización.

Todo ello implica que si el potencial de crecimiento de determinadas comisiones se estabilizara y, al mismo tiempo, los ingresos derivados de la renta fija y variable no se incrementasen en una cuantía suficiente para mantener su rentabilidad, los bancos tendrían que centrarse en la gestión de sus costes o buscar nuevos ingresos en actividades de mayor riesgo. De este modo, los próximos años van a ser cruciales para las entidades bancarias europeas, ya que, en un entorno de mayor competencia y de progresivo estrechamiento de los márgenes, sólo aquellas que sean más eficientes serán capaces de salir reforzadas de los cambios a los que se verá sometido el sistema financiero de la zona euro.

### 2.2. El logro de verdaderas economías de escala

En general, el informe concluye que las fusiones que se han llevado a cabo durante los últimos tiempos en la zona euro no han puesto de manifiesto evidentes economías de escala, fundamentalmente porque estos procesos no han supuesto reducciones significativas de los costes laborales, principal componente de los costes operativos de los bancos. Además, la experiencia en Estados Unidos respecto de las fusiones de bancos comerciales indica que los principales beneficios se han obtenido por la venta cruzada de productos, circunstancia ésta que prácticamente no se ha puesto de manifiesto respecto de la adquisición de bancos extranjeros por parte de los bancos universales de la zona euro, debido a las dificultades que han surgido a la hora de integrar entidades con diferentes culturas empresariales.

Este hecho resulta de gran importancia, porque en muchos casos no se está teniendo en cuenta que los procesos de fusión han de cumplir, entre otros, con dos objetivos básicos: el tradicional de reducción de costes, fundamentalmente a través de recortes de costes laborales, y la racionalización de la estructuras bancarias, y el más reciente pero no menos im-

portante de incrementar los ingresos. Este último será el que probablemente marque la diferencia entre el éxito y el fracaso en los próximos procesos de fusión de la zona euro, como ya se ha puesto de manifiesto en Estados Unidos, en la medida que permita mejorar la eficiencia productiva. En especial, teniendo en cuenta que los niveles de protección social son ciertamente más elevados en el viejo continente y, por lo tanto, que los procesos de reestructuración son mucho más difíciles y costosos de asumir.

No obstante, no hay que olvidar que, pese a todo, no existe una opinión inequívoca sobre la bondad de las fusiones bancarias y la creación de grandes grupos. Así, hay algunos estudios(6) que señalan, en cuanto a las economías de escala, que las reducciones de costes logrados mejorando la eficiencia productiva parece que pueden ser aproximadamente cuatro veces más importantes que las conseguidas simplemente adquiriendo un mayor tamaño.

Por tanto, quizá los procesos de consolidación en el sistema bancario de la zona euro hayan de estar orientados prioritariamente al aumento de la bases de clientes y, gracias al incremento de escala así logrado, obtener un mayor beneficio por cliente mediante la venta cruzada de productos y servicios, y por la aplicación de nuevas tecnologías que inicialmente requieran de fuertes inversiones. Esto obligará en poco tiempo a que estos procesos superen las actuales fronteras nacionales y adquieran un carácter transnacional, para lo cual resulta imprescindible que exista un consenso entre las autoridades de los diferentes países europeos que permita su materialización, ya que de lo contrario –y como recientemente se ha puesto de manifiesto en más de una ocasión– no se podrán culminar estos procesos(7).

### 2.3. Los efectos sobre la competencia

El informe señala que si bien es cierto que se considera como algo generalmente aceptable que las entidades bancarias mantengan cierto grado de dominio sobre el mercado, cualquier tipo de práctica monopolística resulta claramente contrario a los intereses de sus clientes e injusto para sus competidores. Así, los procesos de consolidación en la zona euro

han supuesto un incremento de la concentración del sistema bancario, dado su carácter nacional, que en la mayoría de los casos han sido evaluado por las autoridades encargadas de velar por la competencia desde un punto de vista global, perspectiva que puede resultar acertada en el caso de la banca al por mayor, pero ciertamente limitada cuando se analiza la banca minorista.

Además, los autores reconocen que esa concentración a escala nacional puede implicar que las nuevas entidades de mayor tamaño resultantes de estos procesos se centren en las grandes operaciones y en los clientes más importantes, y abandonen ciertos segmentos del mercado, es decir, procedan a reducir los recursos financieros destinados a los pequeños clientes. No obstante, los autores indican que la experiencia práctica más reciente de Estados Unidos señala que la existencia de un volumen adecuado de préstamos a las pequeñas empresas no depende de la existencia de pequeños bancos destinados específicamente a este segmento del mercado. En cualquier caso, las nuevas tecnologías pueden ofrecer soluciones prácticas a esas restricciones, en la medida en que los nuevos canales de distribución (banca por internet) permiten ofrecer servicios a amplios sectores de la población con costes relativamente reducidos, sin perjuicio de las importantes inversiones para poner en marcha estos canales, que requieren de amplias bases de clientes para poder ser rentables.

Ahora bien, también indica el informe que, en el caso de los países más pequeños de la zona euro, probablemente el alcanzar niveles adecuados de rentabilidad implica que el número de entidades bancarias tenga que ser limitado, lo que obliga a garantizar la libre entrada de entidades extranjeras en esos mercados en la medida en que cumplan con los criterios generalmente exigidos a este tipo de entidades y en aras de evitar comportamientos oligopolísticos.

El problema de la competencia puede complicarse bastante en un contexto de consolidación del sistema, porque si bien es cierto que la procesos de concentración, hasta ahora nacionales, parecen no haber afectado negativamente a la libre competencia en la zona euro, la experiencia de otras naciones podría constituir

un seria advertencia. Éste el caso del Reino Unido, donde desde marzo de 2000 la Comisión de la Competencia estudia si la posición de monopolio que en ese país mantienen una serie de entidades bancarias(8) respecto de las pequeñas y medianas empresas es contraria al interés público. Las conclusiones preliminares(9) de la Comisión señalan que estas entidades establecen precios excesivamente elevados en este mercado, limitan la posibilidad de elección de productos y servicios bancarios, y no proporcionan a sus clientes la información adecuada. Entre las medidas que está barajando la Comisión para solventar estos problemas, destacan forzar a los bancos a facilitar a sus clientes cambiar de entidades si lo desean o establecer un impuesto especial sobre sus beneficios(10).

En cualquier caso, el proceso de concentración bancaria en la zona euro exige de un control estricto que garantice el que no se produzcan situaciones de monopolio, aunque éstas se amparen en la defensa de una rentabilidad adecuada de las entidades, pues la reducción de la competencia resulta contraria a los intereses de la clientela y, consecuentemente, tendrá efectos negativos sobre la propia actividad económica del país.

#### 2.4. Consecuencias de la diferentes estructuras de propiedad

Uno de los elementos más característicos del actual sistema bancario de la zona euro es la importancia que tienen dentro del mismo las cajas de ahorros, las mutualidades y las cooperativas de crédito. Estas entidades han jugado un papel fundamental como proveedores de servicios financieros a amplias sectores de la población, en especial a las pequeñas y medianas empresas y a las familias. Así, las peculiares condiciones de propiedad que reúne este tipo de entidades plantean, a juicio de los autores, una serie de limitaciones que pudieran llegar a afectar a su viabilidad misma y, en definitiva, al adecuado funcionamiento del sistema bancario, y que se señalan a continuación:

— Su escasa preocupación por los beneficios, al estar orientadas hacia finalidades de naturaleza social. Ello las hace menos eficientes.

— La importante presencia de que gozan este tipo de entidades en algunos países de la zona euro.

— Los privilegios de que pueden disfrutar en algunos países, que pueden limitar su capacidad para adaptarse al nuevo entorno competitivo derivado de los cambios en el sistema bancario de la zona euro.

— Las evidentes limitaciones que existen para su adquisición, —los autores señalan que son entidades *not for sale*—, lo que puede reducir las posibilidades de consolidación y concentración en el sistema bancario y, por lo tanto, la consecución de economías de coste y escala en el ámbito de la banca minorista.

— La importante barrera de entrada que suponen para otras entidades extranjeras, dada su importante presencia en el ámbito de la banca al por menor y los fuertes costes que implicaría el establecimiento de nuevas redes por parte de esas entidades. Ello limita las posibilidades de entrada de nuevos competidores dentro del sistema.

— Finalmente, el impedimento que pueden suponer para que las nuevas tecnologías lleguen de manera eficiente a los pequeños clientes, en la medida en que estas entidades traten de defender su mercado doméstico desarrollando plataformas propias sin las escalas apropiadas, con lo que no se alcanzarían las economías derivadas de este tipo de instrumentos.

Los procesos de concentración dentro de este tipo de entidades pueden dar lugar a grandes instituciones guiadas por las directrices de los respectivos gobiernos, ante la ausencia de control o dirección por accionista alguno de referencia. Todo ello en un marco de creciente participación de estas entidades en mercados y en la oferta de productos que poco tienen que ver con los motivos que originariamente dieron lugar a su creación y, consecuentemente, asumiendo riesgos que en muchos casos no son plenamente valorados por sus propios organismos de control interno.

La conclusión a la que se llega en el informe es que todas estas circunstancias determinan que el papel económico y social de este tipo de entidades deba ser reconsiderado. Así, dados

los cambios que se están produciendo en el sistema bancario, los autores apuestan por que los países que todavía cuenten con una importante presencia de este tipo de entidades se replanteen en qué medida los objetivos y finalidades sociales que les dieron vida deben continuar constituyendo parte importante del sistema financiero, especialmente en la medida en que esas entidades se encuentren de hecho bajo control público, ya que en ese caso su objetivo acabará siendo el de servir objetivos públicos.

En definitiva, los autores se limitan a plantear con carácter general la necesidad de reformar estas instituciones, obviando la realidad concreta y el importante papel que algunas de ellas desempeñan, como ocurre en el caso de las cajas de ahorros en el sistema financiero español. Así, entre las cuestiones que en la elaboración de este informe no se han tenido en cuenta, resalta la contribución decisiva de las cajas al desarrollo económico español, que probablemente sea una de las más importantes. El papel desempeñado por las cajas en este campo ha sido posible en la medida en que han facilitado:

- La movilización del ahorro, ofreciendo una amplia gama de productos financieros que combinan adecuadamente seguridad y rentabilidad.

- La integración de amplios sectores de la población en el sistema financiero, permitiendo el acceso generalizado a productos y servicios financieros, incluso de aquellos con recursos más reducidos.

- La puesta en práctica de políticas activas de orientación social, tanto en el desarrollo de políticas fundamentales para el bienestar social, tales como la de financiación de la vivienda, como a través de la reversión a la sociedad de un parte sustancial de los beneficios de su actividad financiera, mediante la obra social.

Este importante papel ha sido posible gracias a su peculiar forma jurídica, en la que la ausencia de accionistas les ha permitido utilizar los excedentes obtenidos en el cumplimiento de las tareas para las que fueron creadas. Consecuentemente, cualquier reforma de su actual forma institucional podría afectar irremediablemente a su capacidad para desarro-

llar su misión social, lo que podría tener graves consecuencias para el desarrollo económico futuro de nuestro país.

Pese a ello, es evidente que algunos sectores, en línea con lo que manifiestan los autores del informe, propugnan el cambio de su actual *status* jurídico, y mayoritariamente proponen su transformación pura y simple en sociedades anónimas. Este cambio, argumentan, reforzaría las vías con que hoy cuentan las cajas para ampliar sus recursos, lo que debería introducir mayores niveles de eficiencia en su funcionamiento, ya que permitiría que su gestión estuviera guiada por la fuerza incentivadora de los derechos de propiedad.

Consecuentemente, resulta necesario plantearse si en España se dan circunstancias que justifiquen el cambio institucional de estas entidades. Así, si analizásemos la evolución reciente de las cajas de ahorros españolas, no existirían motivos fundados para su transformación, ya que, pese a su forma de fundaciones privadas, han sido capaces de crecer de manera continuada y adquirir mayores cuotas de mercado durante los últimos años(11), manteniendo niveles más que aceptables de capitalización, así como de eficiencia y de rentabilidad.

Además, deberían tenerse muy presente las consecuencias que ese cambio ha tenido en el caso de otros países europeos. De acuerdo con esa experiencia, muchas de las entidades transformadas están pasando a manos de sus competidores, lo que implica la pérdida evidente de su independencia y su desaparición como tales entidades con finalidades de carácter social(12).

No obstante, no se debería obviar que la existencia diferenciada de las cajas de ahorros, en España en un contexto de creciente competencia, requiere que estas entidades realicen un importante esfuerzo para incrementar su eficiencia y solvencia. Para ello, la estrategia de las cajas quizá deberá girar sobre dos ejes fundamentales:

- Una gestión orientada a los resultados, lo que implica que estas entidades deberán prestar un atención prioritaria al control de sus costes operativos, a una selección cuidadosa de sus inversiones y una medición precisa de sus

riesgos efectivos, manteniendo una separación estricta de sus decisiones operativas y de sus finalidades sociales.

— La preservación de sus características institucionales, ya que éstas son las que justifican su existencia diferenciada. Para lo cual es evidente que deberán mantener su esfuerzo en la movilización del ahorro popular, en el desarrollo de la obra social y en sus vínculos territoriales, así como fomentar su presencia conjunta dentro del sistema financiero español.

En conclusión, se puede afirmar que las cajas de ahorros españolas podrán continuar existiendo como tales entidades en la medida en la que sean solventes, eficientes, rentables y mantengan, además, una gestión profesionalizada al servicio de su finalidad social, aunque siempre bajo los rigurosos principios de la economía de mercado.

## **2.5. Efectos de los cambios en la solidez y estabilidad del sistema**

En el informe se señalan tres líneas básicas de cambio dentro del sistema financiero de la zona euro: la integración de los mercados, la consolidación de entidades a través de mercados de productos y de manera creciente entre países y, por último, la aparición de entidades muy importantes que pueden incrementar el nivel de riesgo dentro del sistema.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la integración de los mercados interbancarios puede incrementar el riesgo de propagación de una crisis de liquidez en la zona, especialmente cuando la importancia de las transacciones no garantizadas es creciente, de tal modo que en la actualidad representan hasta tres cuartas partes de las operaciones a un día. No obstante, hay una serie de circunstancias que permiten tener una perspectiva más positiva respecto de esta cuestión: la eliminación de riesgo de cambio, la creciente liquidez y profundidad de estos mercados y el mayor número de transacciones garantizadas en los últimos meses, así como el establecimiento de nuevos sistemas de pago en tiempo real como, por ejemplo, el sistema TARGET, pueden reducir esos riesgos.

La consolidación, y la consecuente concen-

tración, que se está produciendo dentro del sistema bancario de la zona euro, así como los cambios en las líneas de negocio, están provocando que la naturaleza de los riesgos esté también cambiando y haciendo por tanto más difíciles de evaluar las posibles repercusiones que pudieran tener determinados hechos adversos en la estabilidad del sistema. Este hecho resulta especialmente evidente en el caso de la creación de conglomerados financieros que combinan actividades bancarias y no bancarias y, más recientemente, en la entrada de diferentes entidades en el comercio electrónico y sus alianzas con compañías de telecomunicación y proveedores de internet.

Consecuentemente, en el informe se recoge la necesidad de establecer mecanismos adecuados de supervisión del sistema bancario, en un entorno de consolidación básicamente nacional, con las dificultades que ello implica a la hora de considerar la posibilidad de establecer algún tipo de supervisión a escala puramente regional.

En nuestro país, se han establecido criterios de supervisión para hacer frente a los nuevos retos que implican los conglomerados financieros, que operan en varios sectores y en varios países simultáneamente, de tal modo que si la matriz es una entidad financiera, la inspección corresponde al Banco de España, y si es una aseguradora, a la Dirección General de Seguros. El objetivo que se pretende es garantizar la solvencia y estabilidad del sistema financiero a través de una supervisión especializada. No obstante, la Administración está barajando la posibilidad de establecer un Consejo de Mercados Financieros<sup>(13)</sup> al objeto de aumentar el grado de coordinación entre los diferentes órganos de supervisión españoles, lo que, a su vez, facilitaría la cooperación de éstos con sus homólogos europeos, redundando en una mejora del sistema de supervisión en España.

## **2.6. Validez de las actuales estructuras de supervisión**

La actual estructura de supervisión del sistema bancario en la zona euro se basa en un sistema de órganos supervisores de carácter nacional. Estas autoridades nacionales generalmente se configuran mediante un sistema de

supervisión especializada, es decir, separada por sectores (España, Portugal, Holanda...), mientras que en otros casos se ha establecido un sistema de supervisión integrada, en el que los diferentes sectores son supervisados por una única autoridad (Finlandia, Suecia y Dinamarca). Esta última alternativa está siendo objeto de consideración en otros países, ya que, en principio, debería facilitar la supervisión de los cada vez más frecuentes conglomerados financieros y, a su vez, mejorar la cooperación entre las diversas autoridades supervisoras de la zona. En cualquier caso, ya que por ahora la experiencia con la que se puede contar respecto a la supervisión integrada es reducida, no se debería obviar que la prioridad de cara a la supervisión de los conglomerados financieros exige, ante todo, determinar la entidad supervisora líder y establecer unos mecanismos adecuados de coordinación entre las diferentes autoridades, tanto a escala nacional como transnacional.

Consecuentemente, la combinación de una Unión Europea basada en una Unión Monetaria y la complejidad de las responsabilidades respecto del sistema financiero, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, así como la necesidad de determinar los criterios que deberán seguirse en la gestión y prevención de los problemas de liquidez<sup>(14)</sup> y solvencia que pudieran originarse dentro de la zona euro, han hecho plantearse en la práctica la necesidad de establecer una autoridad supervisora centralizada europea. Así, tal como se recoge en el informe comentado, recientes estudios, como los Dell'Araccia y Marquez (2000), inciden en las virtudes de un organismo regulador centralizado en un entorno de internacionalización de las entidades financieras y de creciente integración de los mercados financieros. No obstante, se reconoce que la integración de los diferentes órganos supervisores actuales en uno centralizado de carácter europeo plantea serias dificultades, ya que esos organismos supervisores individualizados dependen de diferentes unidades gubernamentales y mayoritariamente tienen un carácter especializado a escala nacional.

En cualquier caso, los autores estiman que resultaría conveniente establecer una unidad de vigilancia centralizada, que estaría coordinada con los diferentes organismos supervisores nacionales y que centraría su atención en

las actividades de las principales entidades bancarias de la zona euro, en la medida en que éstas mantienen una importante actividad global en los mercados financieros y juegan un papel fundamental dentro de los sistemas de pago de dicha zona. Así, consideran que Banco Central Europeo podría asumir este papel, ya que esta institución ha recibido el mandato de asegurar el buen funcionamiento del sistema pagos TARGET y, además, de hecho, tendría que jugar un papel fundamental para garantizar la estabilidad de los mercados a través de la provisión de liquidez en el caso de que se produjera una quiebra del sistema que los bancos centrales nacionales fueran incapaces de solventar.

En conclusión, de acuerdo con la experiencia de la que se dispone hoy, este sistema de supervisión debería basarse en un adecuado reparto de tareas, y en un respeto mutuo derivado del reconocimiento de la capacidad de las diferentes organismos supervisores nacionales respecto de las condiciones y características específicas de las entidades objeto de supervisión, para lo cual podría resultar de especial interés la experiencia reciente del Reino Unido y la separación de facultades y competencias entre la Financial Services Authority (FSA) y el Banco de Inglaterra. No obstante, cualquier tipo de posible integración a escala europea de los sistemas de supervisión exigiría una previa aproximación y armonización de los marcos legislativos de los diferentes estados implicados, así como de los procedimientos y prácticas generales de supervisión.

### 3. Tareas pendientes que plantea este informe

Es evidente que el informe que venimos comentando constituye una importante herramienta de trabajo para el estudio tanto de la situación actual como de las perspectivas futuras del sistema bancario de la zona euro, gracias a su análisis pormenorizado de la actividad que llevan a cabo las diferentes entidades, así como de los principales retos y tendencias a los que tendrán que hacer frente el conjunto de entidades implicadas. Constituye así la opinión fundada y razonada de unos expertos seleccionados por un reconocido organismo internacional –el Fondo Monetario Internacional– sobre las exigencias y condiciones que

regirán la actividad bancaria de la zona euro y sobre las próximas acciones que podrían tener que adoptarse no sólo por las propias entidades, sino por las autoridades de los estados miembros, en aras de la consecución de mayores niveles de solvencia y eficiencia dentro del sistema bancario. En la medida en que esas opiniones acaben formando la del FMI, es evidente que habrán de ser tenidas muy en cuenta por las autoridades económicas y por las entidades financieras de la zona euro.

No obstante, respecto de las que se denominan entidades *not for sale* –es decir, respecto a las cajas de ahorros, a las entidades mutuales y a las cooperativas de crédito–, el informe comentado establece una serie de aproximaciones y valoraciones que, al menos respecto del caso español, no tienen en cuenta la realidad concreta de las cajas de ahorros y del importante papel que juegan dentro de nuestro sistema financiero. Tal como ya se ha expuesto anteriormente, las cajas son entidades que, pese a su carácter fundacional, han sido capaces de competir abiertamente –y, en muchos casos, con enorme éxito– con otras entidades con forma de sociedades de capital, manteniendo niveles de solvencia y eficiencia más que aceptables y, lo que es más importante, enriqueciendo nuestro sistema en la medida en que no sólo han facilitado el acceso a los servicios financieros a amplios sectores de la población sino que han permitido mantener elevados niveles de competencia dentro de aquél.

Surge así la urgente e imperiosa necesidad de trasladar esta realidad de las cajas de ahorros españolas a éste y otros organismos internacionales. Hay que ser capaces de transmitir el importante papel que desempeñan estas entidades en nuestro sistema financiero y las virtudes que tiene el actual sistema de cajas frente a las alternativas que plantea el informe comentado, pues sólo así será posible defender a las cajas españolas de las malas interpretaciones que, respecto a su papel, pueden extenderse –y que, de hecho, ya se están extendiendo– en un ámbito tan influyente y decisivo como el de los organismos económicos internacionales.

Esa comprensión de la realidad española exige de una actuación decidida no sólo del propio sector de las cajas, sino también de los poderes públicos, que han de velar no sólo por

poner de manifiesto esas realidades, sino también por poner en marcha aquellos instrumentos y reformas que permitan a estas entidades jugar el papel decisivo y determinante que hasta ahora han tenido dentro de nuestro sistema financiero. Por ello, resulta imprescindible que se produzca una reforma de la legislación actual sobre las cajas que, garantizando su actual forma institucional de fundaciones, les garantice una gestión profesionalizada mediante una adecuada composición de sus órganos de gobierno y control, y les dote de los instrumentos necesarios para garantizar su solvencia, mejorando y ampliando las posibilidades que ofrecen, entre otras, las cuotas participativas.

Las propias cajas de ahorros deben igualmente desarrollar una importante labor en este sentido, ya que, si bien es cierto que su mejor tarjeta de presentación es la actividad que realizan a diario, resulta necesario impulsar y reforzar la imagen que estas entidades proyectan al exterior y la necesidad de su existencia diferenciada como garantes de la pluralidad dentro del sistema financiero, resaltando su aportación especial al conjunto de la sociedad. Todo ello requerirá de un mayor esfuerzo de coordinación entre las cajas de ahorros para hacer oír su voz en las principales instituciones financieras mundiales y, de este modo, defender su existencia como entidades especialmente involucradas en el desarrollo económico y en la satisfacción de las demandas financieras de una parte importante de la población.

#### NOTAS

(\*) Juan José Lagares Gómez–Abascal es doctor en Ciencias Económicas y profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá.

(1) Véase Belaisch, A.; Kodres, L., y Ubide, A., "The Euro–area banking at the crossroads". International Monetary Fund. *Workings Papers*. WP/01/28. Washington, Marzo 2001.

(2) La naturaleza de las cajas de ahorros como entidades fundacionales de carácter privado ha sido avalada en nuestro país por el propio Tribunal Constitucional.

(3) Esta definición se ha establecido en la Directiva 2000/52 del mes de julio del año pasado, que aborda la transparencia de las relaciones financieras entre estados y empresas públicas.

(4) Éstas, al menos, han sido las manifestaciones del ministro de Hacienda en la reciente Asamblea de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

(5) Como es bien conocido, la expresión ROA es el acrónimo de *Return on assets*, que podría traducirse por "rentabilidad sobre activos". La expresión ROE es el acrónimo de *Return on*

*equity*, que puede entenderse como "rentabilidad sobre los recursos propios".

(6) Gardener (1998), mencionando los trabajos de Berger (1993), plantea que existen ciertas reservas que deben ser tenidas en cuenta en relación con las fusiones bancarias.

(7) Éste es el caso reciente del intento de fusión entre BBVA y el Unicrédito italiano.

(8) Esa lista no sólo incluye a los cuatro grandes bancos (Barclays, HSBC, Lloyds TSB y Royal Bank of Scotland), que controlan alrededor de un 80% del mercados de PYME, sino también a otras entidades.

(9) Las conclusiones definitivas serán dadas a conocer el 19 de junio de este año.

(10) La conveniencia de esta medida es discutible, en cuanto no ayudaría directamente a las PYME e incluso podría perjudicarlas, por cuanto las entidades decidieran trasladar su coste a estas PYME.

(11) En especial tras la reforma impulsada por Fuentes Quintana en el año 1977, que equiparó, desde un punto de vista operativo, a las cajas y los bancos en España.

(12) Son numerosos los ejemplos de países en los que se ha producido una desaparición práctica de estas entidades cuando se ha producido su transformación, ya haya sido ésta directa (Reino Unido) o mediante una previa separación de la fundación propietaria y de la entidad financiera (Italia).

(13) Al parecer, este nuevo Consejo tendría un mero carácter coordinador y facilitaría las actuaciones conjuntas de los dife-

rentes órganos supervisores cuando las circunstancias lo hicieran necesario.

(14) Especialmente importante cuando los bancos nacionales no pueden proporcionar liquidez unilateralmente.

## BIBLIOGRAFÍA

Ballarat López, L. (1998), *El proceso de innovación en el sistema financiero español*, Editorial Instituto de Empresa.

Comisión Europea, (2000), "Report on financial stability", Comité Económico y Financiero, EFC/ECFIN/240/00, Bruselas.

Comisión de la Competencia del Reino Unido, (2000), "Supply of Banking Services by Clearing Banks to Small and Medium Sized Enterprises. Statement of issues", Londres.

— (2001), "Supply of Banking Services by Clearing Banks to Small and Medium Sized Enterprises. Statement of Hypothetical Remedies", Londres.

Dell' Ariccia, G., y Marquez, R. (2000), *Competition among Regulators*. Fondo Monetario Internacional, Washington.

Gardener, E.; Carbó, S.; Molineux, P., y Williams, J. (1998), "El futuro de las cajas de ahorros en el mercado único financiero de la Unión Europea", *Papeles de Economía Española*, nº 74-75.

Roldán, J. M. (2001), "La supervisión bancaria: nuevos enfoques para viejos problemas", *Economistas* nº 87.