

Cajas de ahorros y competencia bancaria*

José Pérez**

Las Cajas de Ahorros tienen la rara virtud de reclamar una atención especial en toda discusión relativa al funcionamiento y perspectivas del sistema bancario. En algunos debates se las muestra con tal *poderío*, que su posición de dominio amenaza con distorsionar la competencia; en otros, se las presenta con tal *endeblez*, que difícilmente pueden sobrevivir a ella, y siempre, al parecer, como consecuencia fatal de su particular naturaleza jurídica. Lo cierto es que las evidencias se muestran reacias y las cajas siguen ahí resistiendo las prevenciones que suscita su particular existencia.

Los informes preliminares de la Comisión Europea sobre banca al por menor han apuntado que la diversidad de formas de propiedad puede entrañar un peligro para la competencia competitiva y la mejor integración del mercado bancario europeo, bien porque constituyan barreras de entrada que dificultan un funcionamiento fluido de los mercados de control corporativo, o bien porque la naturaleza de cajas y cooperativas las hace especialmente proclives a la cooperación y a comportamientos colusorios. Aun cuando las afirmaciones del informe hayan sido finalmente matizadas, no dejan de subyacer en ellas grandes mistificaciones y, a mi entender, un enfoque inapropiado de política pública.

Entre las **mistificaciones que subyacen al informe** permítanme que subraye al menos tres de ellas. La primera es la idea latente de que existe un estado superior en la ordenación de las empresas, que conduce necesariamente a la sociedad anónima cotizada. **Ni el análisis económico ni la experiencia histórica permiten afirmar**

que hay una categoría "natural", o un estado superior, al que tienden o hayan de tender todas las demás formas jurídicas. Por el contrario, las estructuras de propiedad y organización empresarial son diversas y contingentes, con pesos que cambian según los sectores de actividad y el momento histórico. Así, **el negocio bancario cobija** hoy a lo ancho del mundo: sociedades anónimas, cajas de ahorros, mutuas, cooperativas y agencias públicas, cada una con justificaciones económicas y misiones diferentes. En ellas existen a su vez subespecies diferenciadas por: la composición concreta de la propiedad, la estructura de gobierno, el enfoque de negocio o la forma organizativa, que definen **una extensa multiplicidad de respuestas** a los entornos históricos, económicos y jurídicos en que se desenvuelven y a las exigencias de una optimización de su comportamiento como empresas sujeta a las preferencias de los clientes. **En definitiva, las estructuras organizativas y de propiedad son, en sí mismas, respuestas competitivas a las imperfecciones de los mercados y a las distintas necesidades de quienes operan en ellos.**

La segunda mistificación se refiere al papel, aparentemente primordial, que el informe otorga a los mercados de control corporativo, a la hora de determinar la eficiencia de las empresas y su contribución al bienestar general en el proceso de integración de los mercados bancarios europeos. Los mercados de control corporativo desempeñan, sin duda, un papel relevante en cuanto que mecanismos para reasignar los recursos gestionados por un equipo de administradores y gestores hacia otros equipos que se juzgan con mejor capacidad para extraer valor para los propietarios. Sin embargo, el valor creado por las empresas para el conjunto de la economía no se corresponde estrictamente con el beneficio o rentabilidad generada para los propietarios, ya que aquel ha de incluir también el excedente aportado a los consumidores, amén de posibles externali-

* Intervención en la presentación del número 114 de *Papeles de Economía Española*, 30 de enero de 2008.

** Presidente de INTERMONEY.

dades. En unos mercados competitivos de servicios financieros en los que los oferentes no encontrasen barreras de entrada y los demandantes se sintieran bien suministrados de productos alternativos, el bienestar de los consumidores estaría adecuadamente garantizado por la dinámica competitiva, y las decisiones de los propietarios estarían habitualmente correlacionadas con el bienestar general. Por el contrario, cuando existen imperfecciones y las estructuras competitivas otorgan poder de mercado a los productores, la optimización de valor para los propietarios no tiene por qué llevar consigo la maximización del bienestar general. Por consiguiente, **a pesar de la relevancia de unos mercados eficientes de control corporativo, estos no son la panacea para resolver eventuales problemas de poder de mercado, ni para solucionar las imperfecciones propias de los mercados de servicios financieros —asimetrías de información, relaciones de clientela, costes de búsqueda, etc.— que seguirán ahí, aun después de las operaciones de control corporativo, requiriendo las correcciones necesarias.** Conviene, por otra parte, tener en cuenta que las adquisiciones no son el único mecanismo de sustitución de equipos gestores, y que en el caso de las cajas de ahorros españolas las fusiones y adquisiciones, y las remociones de equipos gestores por los órganos de administración han funcionado, como dispositivos de control corporativo, con tanta frecuencia o más que en los bancos; y en última instancia, nada impide a priori que los activos y pasivos de una caja sean objeto de compraventa por otra entidad.

La **tercera mistificación** subyace en la idea de que la cooperación entre cajas (o cooperativas) restringe la competencia y es contraria al interés de los consumidores. Ello implica **asemejar la cooperación que se produce en el desarrollo de infraestructuras, y estándares comunes, con los acuerdos de colusión que limitan la competencia.** La propia naturaleza de los sistemas de pagos y los negocios bancarios puede requerir la cooperación entre competidores para el desarrollo de infraestructuras —sean estas operativas, técnicas, legales, comerciales, de apoyo a la gestión de riesgos o de información— sin que ello implique quebranto alguno de la competencia. Es más, por el contrario, en presencia de economías de red, el análisis económico y la evidencia empírica muestran que la pura rivalidad competitiva —sin cooperación alguna— puede alejar al mercado de las soluciones más eficientes y entrañar aumentos de costes, mermas de calidad, elevación de riesgos y, en fin, una pérdida de bienestar para los consumidores.

En lo que respecta al **enfoque de las políticas públicas, el informe** pertenece a ese tipo bienintencionado que busca eventuales fallos de mercado hasta debajo de las piedras, y propone remedios para todos ellos, sin ponderar suficientemente la gravedad de su alcance (o el hecho de

que pueden ser corregidos por la propia dinámica de los mercados), ni valorar que los costes de algunas intervenciones pueden superar notablemente sus beneficios potenciales, y, en última instancia, sin aceptar modestamente que el ideal de unos mercados completamente eficientes es difícilmente alcanzable en la tierra. Así, el informe está **muy alejado del ideario: “menos regulación y de más calidad”.**

En este sentido, volviendo al tema de la presencia de cajas y cooperativas en el sistema bancario, desde la perspectiva del interés general es muy probable que las pérdidas que pueda ocasionar una menor fluidez de los mercados de adquisición de empresa sean muy inferiores a los beneficios de la concurrencia de formas de propiedad con misiones y concepciones diferentes. Si esto es así, analizada la problemática de los mercados bancarios minoristas¹, con criterios de costes y beneficios, **las autoridades comunitarias debieran centrar sus esfuerzos preferentemente en el desarrollo y buen funcionamiento de las infraestructuras del mercado único —sistemas de pagos, compensación y liquidación de valores, centrales de información de riesgos, etc.— y de estándares operativos comunes que —amén de aumentar la eficiencia— faciliten la concurrencia y la elección de los consumidores entre alternativas múltiples, cualquiera que sea la estructura o forma de propiedad.**

A diferencia del informe mencionado, mi visión se apoya en la consideración de que las estructuras de propiedad y organización empresarial son diversas y contingentes. **A la larga, es la eficiencia global de las entidades la que debe decidir los pesos que unas y otras adquieran en los distintos sectores de la actividad.** Esta eficiencia dependerá, por un lado, de la excelencia con que atiendan las necesidades de sus clientes² y, por otro lado, de su capacidad para minimizar los costes inherentes al ejercicio del gobierno y control de la empresa³. **El regulador, y en general las autoridades públicas, no disponen de fundamentos rigurosos para decidir a priori a favor de unas u otras estructuras de propiedad de naturaleza privada, como es el caso de las cajas de ahorros. Por ello, son los procesos de selección social operados a través de unos mercados abiertamente competitivos los que deben decidir la ponderación de bancos, cajas y cooperativas en el sistema bancario.** En este sentido, **las polí-**

¹ Caracterizados por grandes economías de redes y fuertes imperfecciones: asimetrías de información, costes de búsqueda y transacción, entre otras.

² En términos de precios, calidad operativa, diversidad de servicios, confianza, estabilidad de la relación, satisfacción, etcétera.

³ Alinear intereses, adoptar decisiones colectivas, ejercer la supervisión oportuna de los gestores ejecutivos y, en fin, asumir los riesgos del negocio atrayendo en su caso el concurso del capital necesario.

ticas públicas deben de limitarse a allanar el terreno para facilitar estos procesos de selección.

La evidencia acumulada en este período muestra que:

a) Las cajas de ahorros españolas han superado con éxito las pruebas de la supervivencia y logrado el éxito en un entorno básico de equiparación institucional y rivalidad competitiva, mejorando sus cuotas al tiempo que descendía su poder de mercado.

b) La diversidad de estructuras jurídicas que concurren abiertamente en el sistema bancario español ha contribuido a: 1) aumentar la competencia en todos los ámbitos —espaciales o por clases— de negocio; 2) disminuir los peligros de concentración en el sistema bancario; 3) diversificar las fuentes de los servicios financieros suministrados a los consumidores; y 4) atenuar los riesgos de la uniformidad de enfoques empresariales en un mundo altamente cambiante. En este sentido, las cajas de ahorros españolas vienen desempeñando un papel muy significativo en la dinámica de competencia y eficiencia, con los be-

neficios consiguientes para los consumidores y para el conjunto de la economía.

c) El juego de la competencia en unos mercados bancarios fuertemente competitivos tiende, por vías directas e indirectas, a atenuar algunas diferencias entre las distintas estructuras de propiedad y a alinear sus comportamientos con el bienestar general. Las cajas de ahorros españolas han evidenciado a lo largo del período una gran capacidad de adaptación evolutiva a la hora de limar algunas de las debilidades y costes imputables a su naturaleza. La orientación plena al mercado, la autonomía de decisión empresarial y la apelación intensa a los mercados de capitales, son factores que vienen contribuyendo a una disciplina rigurosa y creciente en la gestión de las cajas.

En definitiva, mi conclusión es que la competencia de diversas estructuras y formas de propiedades es uno de los elementos que amplía la capacidad de contienda de los operadores en los mercados de banca al por menor y, con ello, favorece una mayor competencia en la atención de los consumidores de servicios financieros.