

# El sistema financiero europeo: la importancia de la diversidad

*Santiago Carbó Valverde\**

El sector bancario representa la principal vía de acceso de hogares y empresas a la financiación en Europa. Entre los múltiples factores que pueden hacer que este acceso sea más o menos amplio y que, por lo tanto, haya un mayor o menor grado de inclusión financiera, la estructura institucional de este sector constituye una pieza clave del engranaje. En los últimos años, ha existido un debate en el marco del proceso de integración de los servicios financieros minoristas sobre las diferentes estructuras legales y de propiedad de las entidades bancarias europeas. El debate ha girado, en buena parte, sobre la propia idiosincrasia institucional de los sectores bancarios europeos, donde predomina una diversidad de estructuras legales e institucionales con diferencias marcadas entre proveedores de servicios financieros minoristas.

Desde un punto de vista estrictamente legal, esta diversidad de estructuras no solo parece justificada sino que es consecuencia del marco regulador que respecto a los derechos de propiedad y las formas de sociedad o empresa establecen los tratados y normas de la Unión Europea. El propio Tratado de la Unión Europea, en su artículo 295, señala que "en ningún caso debilita otras normas según las cuales la propiedad de las empresas se establezca en cada Estado europeo". Por lo tanto, cada Estado miembro tiene el derecho a establecer diferentes formas legales de propiedad para las empresas que actúan en su territorio y, entre ellas, para los proveedores de servicios financieros.

Al margen de estas consideraciones legales, el debate ha pasado a centrarse en la idoneidad de la diversidad desde un punto de vista del bienestar económico y social. El modelo más comúnmente establecido de sociedad empresarial, la sociedad por acciones, tiene en la banca co-

mercial su principal manifestación en el sector bancario europeo. Sin embargo, junto a este grupo de proveedores, en muchos mercados europeos predominan –contando con una participación mayoritaria incluso— otros grupos de entidades entre los que destacan las cajas de ahorros (en múltiples formas fundacionales y mutuales, públicas y privadas) y las entidades de crédito cooperativo.

En este artículo se discute la correspondencia entre la diversidad institucional en el sector bancario europeo y su valor económico y social. Esta correspondencia se evalúa en los términos que fundamentalmente determinan este debate a lo largo de los diferentes apartados de este artículo. Así, en un primer apartado, se discute la importancia de la diversidad como garantía de competencia para favorecer que la homogeneización en los servicios minoristas europeos esté en el acceso a productos y servicios que en las instituciones, siendo la primera cuestión una necesidad para la integración y la segunda un detimento para la competencia. El segundo apartado analiza algunos indicadores de capacidad, competencia y servicio en la Unión Europea, con objeto de establecer una comparación en la evolución de estas magnitudes para países con diferentes niveles de diversidad institucional bancaria. El artículo se cierra con algunas conclusiones sobre la posición de las entidades que propician una mayor diversidad institucional en Europa (en particular, las cajas de ahorros) ante los retos de estabilidad financiera que marca el entorno actual.

## 1. Diversidad institucional y de productos financieros

Cuando se habla de diversidad institucional en el sector bancario se alude, de forma común, a la presencia re-

\* Universidad de Granada y FUNCAS.

lativa de entidades de depósito distintas al modelo de banca comercial por acciones. En la UE, esta diversidad es una realidad generalizada. Aunque una clasificación sencilla y, en cierto modo, apresurada, distinguiría entre banca comercial, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, las diferencias que existen no sólo entre estos grupos sino dentro de ellos, hacen difícil establecer una taxonomía estricta y rigurosa de la diversidad institucional europea. Existen numerosas idiosincrasias y diferencias legales que hacen que esa clasificación de tres grandes grupos institucionales deba considerarse, cuando menos, con cierta cautela. En cualquier caso, para los propósitos de este artículo y teniendo en cuenta los datos y evidencia existentes, puede resultar una clasificación válida a efectos comparativos.

Ante las presiones propias de la competencia y de la búsqueda de la integración, la regulación europea ha seguido una cierta armonización en el servicio bancario minorista que, sin embargo, en algunos casos y hasta hace relativamente escaso tiempo, se ha confundido con una homogeneización institucional. En el centro de estas controversias se encuentran las cajas de ahorros alemanas, y, en menor medida, las españolas, que en ambos casos tienen una gran cuota de mercado en sus respectivos mercados nacionales. Estas cajas, aunque tienen en común un doble objetivo social y financiero, presentan algunas diferencias significativas en cuanto a su estructura de propiedad. Mientras que las cajas de ahorros españolas son entidades privadas de tipo fundacional, las cajas de ahorros alemanas presentan diversas formas de propiedad mutual y son, en muchos casos, entidades públicas o semi-públicas que, además cuentan con un respaldo o aval a su actividad por parte del sector público (o gobiernos de los *"Länder"*). *En otros países europeos, las cajas adoptan formas híbridas entre lo público y lo privado*, como en el caso de Austria. En cualquier caso, su misión histórica de unión de objetivos sociales y financieros les proporciona un cariz común que les distingue de la banca comercial articulada como sociedad por acciones. Por lo tanto, la diversidad institucional del sector bancario europeo lleva aparejada, por definición, la adhesión de objetivos de carácter social dentro de la actividad bancaria.

De forma similar, y dado que en la gestión de las cajas de ahorros intervienen un amplio número de colectivos de interesados (*stakeholders*) en lugar de los accionistas (*shareholders*) propios de la banca comercial, la diversidad institucional se ha entendido también como la mezcla de dos modelos de banca: uno con una mayor orientación al accionista denominado *shareholder-value-maximization* (maximización del valor del accionista) y otro con una orientación más social denominado *stakeholder-value maximization* (maximización del valor de los interesados). Desde el punto de vista del bienestar, podría ser conve-

niente combinar ambos objetivos. Sin embargo, el legislador europeo no ha abandonado completamente, en este terreno, su afán de armonización.

La Comisión Europea –tanto en el Plan de Acción de los Servicios Financieros que se desarrolló entre 1999 y 2005, como la agenda regulatoria 2006-2010 contenida en el Libro Blanco de los Servicios Financieros– ha trasladado este afán a numerosos ámbitos de los servicios financieros minoristas, convirtiendo a la industria bancaria en una de las más reguladas de la UE. Entre otros aspectos la regulación de capital, los seguros de depósitos, la supervisión en base consolidada, la venta de servicios a distancia, el pasaporte común, la prevención del blanqueo de dinero, los criterios contables y un sinfín de aspectos regulatorios están tratando de preservar un nivel homogéneo de actuación (*level playing field*) en los servicios financieros minoristas de los que se espera que el consumidor de estos servicios sea el más beneficiado. Sin embargo, esta armonización no debería trasladarse al ámbito de la estructura de propiedad por varias razones. La primera, la evidencia empírica ha mostrado que ninguna de estas estructuras presenta necesariamente ventajas en términos de rentabilidad y/o eficiencia respecto a la otra. Más aún, el desempeño de las entidades bancarias y, en general, de cualquier institución financiera parece, según la evidencia disponible, no depender de forma significativa de la estructura legal del proveedor. En este sentido, una concurrencia bajo reglas comunes hace que la competencia sea el gran factor determinante de la rentabilidad y eficiencia bancarias. La segunda, imponer una armonización carece de sentido práctico en la medida de que ningún modelo puede ser fácilmente impuesto o instaurado. Llevando incluso la clasificación institucional hasta el extremo, podríamos pensar que hay tantos modelos de entidad bancaria como entidades existen. Como se señalaba en un artículo anterior (Carbó y Méndez, 2006)<sup>1</sup>, la idea romántica de que las empresas por acciones son un fenómeno natural (*Naturerscheinung*) ha quedado completamente obsoleta cuando se considera la realidad actual de muchas industrias y, entre ellas, la bancaria.

En este contexto, el sector bancario evoluciona en el sentido más darwiniano, puesto que las estructuras legales responden tanto a una intencionalidad cambiante de los gestores como a la propia evolución de la demanda y de la sociedad en su conjunto. Incluso en Europa, bajo los objetivos de armonización, las directivas han dejado en manos de los legisladores nacionales algunos puntos esenciales de la implementación en los que, sin pérdida de armoni-

<sup>1</sup> Santiago CARBÓ y José María MÉNDEZ (2006): "La relevancia de la diversidad de estructuras de propiedad en el sector bancarios europeo", *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 88, páginas 87-105.

zación o generalidad, era preciso considerar la diversidad institucional y reconocer explícitamente que una visión única y singular de las instituciones bancarias europeas es simplemente incorrecta y refutable.

En cualquier caso, la simple observación de la irrelevancia práctica del concepto de homogeneización no es el único factor a favor de la diversidad institucional. Debe unirse, también, la evidencia empírica que muestra que gran parte de los indicadores de competencia, eficiencia y rentabilidad no presentan ventajas para ningún tipo de modelo en relación con el otro y que, sin embargo, la diversidad es la única garantía de que pueden cubrirse necesidades financieras en colectivos sociales de distinta naturaleza, evitando la exclusión financiera y la exclusión social, dos de las principales amenazas de la sociedad europea en la actualidad<sup>2</sup>.

## 2. Capacidad, competencia y servicio en los sistemas financieros europeos

En este apartado se trata de analizar algunos indicadores básicos de capacidad, competencia y servicio en la UE con objeto de determinar si existen diferencias significativas entre los países que cuentan con niveles de diversidad institucional significativamente distintos. Para ello, se parte de la clasificación de diversidad institucional empleada por Carbó y Méndez (2006) quienes emplean un indicador que refleja la representatividad de las entidades de depósito distintas de la banca comercial (fundamentalmente cajas de ahorros y cooperativas de crédito) respecto al total de entidades en cada país. Con este criterio básico, Alemania, España, Suecia, Dinamarca y Austria aparecen de forma destacada como los países europeos con mayor diversidad institucional y, por lo tanto constituirán nuestro *benchmark* para posibles comparaciones. En estas comparaciones, además, se emplean los datos ofrecidos por el Banco Central Europeo en su último informe sobre estructura bancaria en la UE<sup>3</sup>. En el cuadro 1 se muestran los indicadores de capacidad y servicio para la UE. Se aprecia que los países con mayor diversidad institucional como Alemania, España Austria o Francia cuentan con el mayor número de instituciones bancarias. Entrando en indicadores de servicio, el caso español destaca, de forma particu-

lar, por su elevada densidad de cajeros automáticos con la ratio "cajeros/población" más reducida (762 frente al promedio 1.355 de la UE-25). Los países de elevada diversidad institucional se encuentran, además, entre aquellos con menores ratios de "población/empleados" y "población/oficinas". Incluso teniendo en cuenta la relativamente reducida densidad poblacional de países como España (87 hab./km<sup>2</sup> frente a 116 hab./km<sup>2</sup> de la UE-25), en este país cada oficina atiende en promedio a 1.009 habitantes, frente a los 2.183 de la UE. Por último, la destacada vocación de servicio personal en los países con mayor diversidad institucional queda también reflejada en el valor de los activos gestionados por cada empleado, donde España (10.286), Alemania (9.605) y Austria (10.348) muestran ratios significativamente por debajo de la media de la UE-25 (12.069).

En cuanto a los niveles de competencia, el Banco Central Europeo publica de forma regular los indicadores de concentración en los países de la UE (cuadro 2). En particular, emplea el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI)<sup>4</sup> y la cuota de mercado de las cinco mayores instituciones bancarias. Si se atiende al primero de los indicadores, de nuevo países con elevada diversidad institucional como Alemania (178) y España (442) aparecen entre los de menor concentración en 2006. Estos valores contrastan con la elevada concentración observada en otros países con menor diversidad de entidades bancarias como Bélgica (2.041) u Holanda (1.822). Estas conclusiones se mantienen cuando las comparaciones se realizan en función de la cuota de las cinco mayores entidades donde Alemania (22 por 100) y España (40,4 por 100) muestran cuotas significativamente reducidas en comparación con otros estados miembros como Holanda (85,5) y Finlandia (82,3). Mención aparte merecen los indicadores que muestran los países de la Europa del Este, de reciente adhesión, con las ratios más elevadas de concentración –incluso superiores al 90 por 100 en el caso de la cuota de las cinco primeras entidades en muchos casos– lo que puede explicarse, en gran medida, por el dominio de una o pocas grandes entidades bancarias comerciales foráneas en estos países.

Los indicadores analizados permiten afirmar que la capacidad y penetración, el servicio y la competencia no son menores en los países que presentan mayor diversidad institucional sino, en todo caso, mayores. Debe tenerse en cuenta, además, que la propia Comisión Europea reconoce explícitamente algunas de estas ventajas, tal y como se señaló en el Segundo Informe de Seguimiento

<sup>2</sup> Para una revisión del alcance de la exclusión financiera en Europea y de las iniciativas institucionales públicas y privadas para paliarla, véase CARBÓ, S.; GARDENER, E. P. M. y MOLYNEUX, P. (2005), *Financial Exclusion*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke (Reino Unido).

<sup>3</sup> Banco Central Europeo (2007): *EU Banking Structures, Occasional Paper*, octubre.

Cuadro 1

## INDICADORES DE CAPACIDAD DEL SECTOR BANCARIO DE LA UNIÓN EUROPEA EN TÉRMINOS RELATIVOS RESPECTO A LA POBLACIÓN (2006)

	Número de entidades de crédito	Población por cajero automático	Población por empleado	Población por oficina	Densidad de población (hab./km <sup>2</sup> )	Activos por empleado (miles de euros)
Bélgica	105	1.484	155	2.306	319	16.509
República Checa	57	3.122	271	5.458	130	3.034
Dinamarca	191	1.848	117	2.536	126	17.726
Alemania	2.050	1.528	119	2.045	231	10.286
Estonia	14	1.465	237	5.489	30	2.707
Irlanda	78	1.287	109	4.549	61	30.090
Grecia	62	1.667	179	3.005	84	5.068
España	352	762	168	1.009	87	9.605
Francia	829	1.322	145	1.579	115	13.156
Italia	807	1.468	172	1.813	195	8.218
Chipre	336	1.534	71	818	83	6.860
Letonia	27	2.404	196	3.751	35	1.947
Lituania	77	2.962	394	3.805	52	2.012
Luxemburgo	154	1.135	19	1.975	179	33.919
Hungría	212	2.643	256	3.105	108	2.35
Malta	18	2.651	115	3.687	1.268	8.693
Holanda	345	2.014	140	4.728	400	16.078
Austria	809	1.037	109	1.945	99	10.348
Polonia	723	3.837	245	7.393	118	1.216
Portugal	178	663	182	1.889	115	6.822
Eslovenia	27	1.319	170	2.885	99	2.943
Eslovaquia	24	2.704	275	4.588	110	2.125
Finlandia	361	1.606	220	3.296	16	10.651
Suecia	204	3.235	193	4.561	20	16.438
Reino Unido	401	1.002	134	4.700	247	21.304
Eurozona	6.130	1.249	143	1.744	126	11.338
UE-25	8.441	1.355	152	2.183	116	12.069
Bulgaria	32	2.090	287	1.379	69	834
Rumanía	39	3.605	369	4.828	91	873

Nota: El Banco Central Europeo elabora estas cifras a partir de los datos de entidades de crédito europeas registradas, así como del Libro Azul de Medios de Pago del propio Banco Central Europeo y otros datos de Naciones Unidas.

Fuente: Banco Central Europeo (*EU Banking Structures*, octubre 2007).

sobre Cuentas Corrientes y Otros Servicios Relacionados" (*Interim report II on current accounts and related services*) publicado en julio de 2006. En este informe se reconoce que en Alemania y España —países donde las cajas tienen una importancia relativa mayor— se observan los menores niveles de concentración. Asimismo, se

señala que entre los países con mayor rentabilidad bancaria media también se encuentran algunos países con diversidad institucional (por ejemplo, los beneficios antes de impuestos superan el 40 por 100 del margen ordinario en España). De forma similar, la comparación de las ratios de eficiencia "costes de transformación/margen

Cuadro 2

**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE HERFINDAHL-HIRSCHMAN (HHI) Y CUOTAS DE MERCADO DE LAS MAYORES ENTIDADES DE CRÉDITO DE LA UNIÓN EUROPEA EN ACTIVOS TOTALES (2002-2006)**

	Índice HHI (rango 0-10.000)					Cuota de mercado de las 5 mayores entidades de crédito				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Bélgica	1.905	2.063	2.102	2.112	2.041	82,0	83,5	84,3	85,3	84,4
República Checa	1.199	1.187	1.103	1.155	1.106	65,7	65,8	64,0	65,5	64,1
Dinamarca	1.145	1.114	1.146	1.115	1.071	68,0	66,6	67,0	66,3	64,7
Alemania	163	173	178	174	178	20,5	21,6	22,1	21,6	22,0
Estonia	4.028	3.943	3.887	4.039	3.593	99,1	99,2	98,6	98,1	97,1
Irlanda	553	500	556	600	600	46,1	44,0	43,9	46,0	45,0
Grecia	1.164	1.130	1.070	1.096	1.101	67,4	66,9	65,0	65,6	66,3
España	513	506	482	487	442	43,5	43,1	41,9	42,0	40,4
Francia	551	597	623	758	727	44,6	46,7	49,2	52,3	52,3
Italia	270	240	230	230	220	30,5	27,5	26,4	26,8	26,3
Chipre	938	946	940	1.029	1.056	57,8	57,2	57,3	59,8	63,9
Letonia	1.144	1.054	1.021	1.176	1.271	65,3	63,1	62,4	67,3	69,2
Lituania	2.240	2.071	1.854	1.838	1.913	83,9	81,0	78,9	80,6	82,5
Luxemburgo	296	315	304	312	294	30,3	31,8	29,7	30,7	29,1
Hungría	856	783	798	795	823	54,5	52,1	52,7	53,2	53,5
Malta	1.806	1.580	1.452	1.330	1.185	82,4	77,7	78,5	75,3	71,4
Holanda	1.788	1.744	1.726	1.796	1.822	82,7	84,2	84,0	84,5	85,1
Austria	618	557	552	560	534	45,6	44,2	43,8	45,0	43,8
Polonia	792	754	692	650	599	53,4	52,3	50,2	48,6	46,5
Portugal	963	1.043	1.093	1.154	1.134	60,5	62,7	66,5	68,8	67,9
Eslovenia	1.602	1.496	1.425	1.369	1.300	68,4	66,4	64,6	63,0	62,0
Eslovaquia	1.252	1.191	1.154	1.076	1.131	66,4	67,5	66,5	67,7	66,9
Finlandia	2.050	2.420	2.680	2.730	2.560	78,6	81,2	82,7	82,9	82,3
Suecia	800	760	854	845	856	56,0	53,8	54,4	57,3	57,8
Reino Unido	307	247	376	399	394	29,6	32,8	34,5	36,3	35,9
Eurozona (media ponderada)	551	578	600	641	629	39,3	40,5	41,6	42,7	42,8
Eurozona (media simple)	903	941	966	1.001	971	52,7	53,1	53,3	54,3	53,7
UE-25 (media ponderada)	520	546	570	601	589	38,3	39,8	41,0	42,2	42,1
UE-25 (media simple)	1.158	1.141	1.132	1.153	1.118	59,3	58,9	58,8	59,6	59,2
Bulgaria	Nd	Nd	721	698	707	Nd	Nd	52,3	50,8	50,3
Rumania	Nd	1.251	1.111	1.115	1.165	Nd	55,2	59,5	59,4	60,1

Fuente: Banco Central Europeo (*EU Banking Structures*, octubre 2007).

ordinario” —medida a partir de los mercados relevantes minoristas definidos en el citado estudio— muestra de nuevo que en países con diversidad institucional las ratios se encuentran entre las más reducidas de las UE (en torno al 50 por 100).

### 3. Implicaciones de la diversidad institucional para la estabilidad financiera

Los indicadores señalados anteriormente evidencian que la diversidad institucional no representa una merma para la competencia y eficiencia de los mercados europeos. Teniendo en cuenta, además, su papel social, no parece plausible intervenir sobre la diversidad institucional. En particular, la disciplina de mercado y el desempeño de las entidades bancarias no parecen estar ligados a la estructura legal de estas entidades. En este punto, conviene plantear otras consideraciones de igual relevancia, las relacionadas con la estabilidad financiera, en un contexto como el actual donde la crisis crediticia impone estas reflexiones. La diversidad institucional no debería tampoco ponerse en tela de juicio si se tienen en cuenta fundamentos como los que rigen la inestabilidad actual y el papel que juegan entidades como las cajas de ahorros en comparación con la

banca comercial. En primer lugar, la banca comercial americana y europea han participado de forma notablemente más marcada (liderando el proceso) en los mecanismos de reingeniería financiera (*conduits* y otros vehículos estructurados de inversión) que han propiciado la pérdida de confianza en los mercados interbancarios y de bonos internacionales. Sin renunciar a una diversificación del negocio, las entidades que representan la alternativa institucional a la banca comercial han mantenido los parámetros básicos de su modelo de negocio y cuentan, por ello, con la mayor reputación en los mercados interbancarios. Del mismo modo, estas entidades pueden aprovechar las ventajas de su modelo de banca relacional para suavizar los efectos cíclicos de las crisis y participar en los mecanismos de refinanciación y apoyo a los sectores y hogares más desfavorecidos.

Teniendo en cuenta estos factores (especialización y banca relacional), si el pluralismo se abandonara, la inestabilidad financiera podría aumentar al reducirse de forma significativa el acceso a la financiación y se exacerbarían los efectos cíclicos de las crisis crediticias. Por todas estas razones, la regulación comunitaria debe seguir siendo neutral y no conducir a una reestructuración artificial del sector bancario europeo, o situar a determinado tipo de instituciones en desventaja competitiva como resultado de artificiales exigencias de hiper-regulación financiera.