

# PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

106

## El futuro de las cajas de ahorros



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

# PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

106

2012



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

## PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS

*(Presidente)*

JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN

*(Vicepresidente)*

FERNANDO CONLLEDO LANTERO

*(Secretario)*

MARIO FERNÁNDEZ PELAZ

AMADO FRANCO LAHOZ

JORDI MESTRE GONZÁLEZ

ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ

JUAN MANUEL SUÁREZ DEL TORO RIVERO

ADOLFO TODO ROVIRA

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

## PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

### **Director**

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

### **Editor**

SANTIAGO CARBÓ VALVERDE

### **Coordinadora de Edición y Documentación**

MYRIAM GONZÁLEZ MARTÍNEZ

### **Edita**

Fundación de las Cajas de Ahorros

Caballero de Gracia, 28; 28013 Madrid

### **Maquetación**

Fundación de las Cajas de Ahorros

### **Impresión**

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Formación, 16 - Pol. Ind. Los Olivos

28906 Getafe (Madrid)

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO no se solidariza necesariamente con las opiniones, juicios y previsiones expresadas por los autores de los artículos incluidos en la publicación, ni avala los datos que estos, bajo su responsabilidad, aportan.

Depósito legal: M. 7.461.-1993  
ISSN: 1132-9564



# SUMARIO

|   |    |
|---|----|
| ■ INTRODUCCIÓN EDITORIAL .....  | V  |
| ■ LAS CAJAS DE AHORROS EN EL MARCO DE LA CRISIS<br><i>Teresa Herrero Batalla y Luis Teijeiro Pita da Veiga</i> .....  | 1  |
| ■ REESTRUCTURACIÓN BANCARIA, BANCA RELACIONAL Y CAJAS DE AHORROS<br>EN ESPAÑA<br><i>Santiago Carbó Valverde y Carlos Ocaña Pérez de Tudela</i> .....  | 9  |
| ■ LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS<br><i>Joaquín Maudos</i> .....  | 21 |
| ■ LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS Y SU ALEJAMIENTO DEL MODELO<br>TRADICIONAL<br><i>Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez</i> .....  | 35 |
| ■ LA OBRA SOCIAL EN LA ENCRUCIJADA<br><i>Alain Cuenca y Enrique Uldemolins</i> .....  | 65 |
| ■ LA VALORACIÓN DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS<br>POR PARTE DE LOS CLIENTES BANCARIOS: ASPECTOS DIFERENCIALES<br>DE LAS CAJAS DE AHORROS<br><i>Santiago Carbó Valverde, Eduardo Maqui López y Francisco Rodríguez Fernández</i> ..... | 75 |



# Introducción

Históricamente, la actividad desarrollada por las cajas de ahorros españolas ha estado caracterizada por un modelo tradicional que ha delimitado un perfil de instituciones financieras locales o regionales, centradas en la cobertura de las necesidades financieras de empresas y hogares y enfocadas al desarrollo de acciones sociales orientadas a la comunidad. Las cajas de ahorros han sido desde siempre instituciones canalizadoras del ahorro e impulsoras del desarrollo económico y financiero en sus ámbitos de actuación territoriales, al tiempo que han tenido que atender las demandas y exigencias de los mercados financieros, combinando de manera simultánea el desarrollo de su actividad fundacional con la necesidad de progresar en un sistema financiero cada vez más globalizado y competitivo.

La crisis financiera ha supuesto, sin embargo, retos de enorme relevancia para las cajas de ahorros en España, dando lugar a una transformación hacia un nuevo entorno para las cajas. Los procesos de reestructuración y reforma experimentados en estos últimos años, plantean un nuevo escenario en el que deben de integrarse distintas y novedosas configuraciones tanto en términos jurídicos, como competitivos y estratégicos. Si bien las reformas llevadas a cabo hasta la fecha han traído consigo en cierta medida resultados deseables en términos de garantizar la estabilidad del sistema financiero español, es preciso definir aún muchos aspectos de la realidad futura de lo que ahora son ya fundamentalmente grupos de cajas de ahorros y entidades adheridas. Las potenciales implicaciones de esta nueva ordenación han puesto de manifiesto la necesidad de reconfigurar el papel diferencial de las cajas de ahorros dentro del sector financiero español.

A partir de este volumen la investigación sobre el sistema financiero que realiza la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) va a pasar a publicarse en la revista bimensual *Spanish Economic and Financial Outlook* que, tras un año de exitosa andadura, toma el relevo de *Perspectivas del Sistema Financiero*, doblando la frecuencia de la publicación y ampliando considerable-

mente su difusión fuera de España. Para el lector en español, buena parte de esos contenidos estarán también disponibles en la revista *Cuadernos de Información Económica*. Además, como en el pasado, la revista *Papeles de Economía Española* seguirá prestando atención a los aspectos más estructurales del sector.

Este número, es por tanto, un punto y aparte en el análisis que venía desarrollando *Perspectivas del Sistema Financiero*. El volumen persigue aportar un análisis pormenorizado del estado actual de las cajas de ahorros en España y ofrecer una comprensión del horizonte que se plantea para el sector en los próximos años tras este contexto de reforma intensa. Para ello, y con ánimo de aportar un elevado valor al análisis y la comprensión de esta realidad, se incluyen en este volumen diferentes estudios y colaboraciones de especialistas provenientes de distintos ámbitos públicos y privados, cuyos análisis está fundamentalmente orientados a delimitar los retos futuros de las cajas de ahorros.

Abre el volumen el artículo titulado «Las cajas de ahorros en el marco de la crisis», de **Teresa Herrero Batalla** y **Luis Teijeiro Pita da Veiga** (CECA). En este artículo los autores analizan el contexto económico y financiero previo a la crisis, prestando especial atención a los desequilibrios económicos acumulados y resaltando las particularidades del sector de las cajas de ahorros. El artículo revisa los principales hechos regulatorios acontecidos en el proceso de reestructuración y precisa los resultados alcanzados hasta el momento, destacando las limitaciones intrínsecas del antiguo modelo de cajas. Asimismo, los autores ofrecen diversas reflexiones relacionadas con las claves del futuro del sector, que afirman estarán condicionadas por la delimitación de un nuevo modelo de cajas y por el nuevo entorno regulatorio europeo. Los autores plantean una serie de rasgos diferenciales que deberán fundamentar la adaptación del negocio de las cajas al proceso de restauración de la imagen del sector, tales como la bancarización y el acceso a los servicios financieros de mercado, el apoyo al desarrollo local y el

papel de la obra social. En última instancia, según los autores, resultará primordial poner énfasis en un activo de máxima importancia tanto para el anterior como para el nuevo modelo de cajas: el foco en la clientela.

Profundizando en el estudio de la evolución de la reestructuración financiera en España, el artículo de **Carlos Ocaña Pérez de Tudela** y **Santiago Carbó Valverde** (Funcas) titulado «Reestructuración bancaria, banca relacional y cajas de ahorros en España» se centra en el estudio del impacto potencial de la reestructuración para la banca relacional. Los autores ponen en perspectiva la reestructuración bancaria en España y examinan las principales iniciativas regulatorias y la configuración resultante del sector financiero, resaltando las expectativas futuras de la banca relacional en España a partir de los cambios acontecidos en las cajas de ahorros con la reestructuración. Para ello, el artículo delimita el valor de la banca relacional desde un punto de vista tanto teórico como práctico, y define su papel potencial como factor facilitador para la salida de la crisis en España. Tras examinar los diversos elementos de cambio estratégico en las cajas de ahorros, los autores brindan una serie de reflexiones sobre hacia dónde puede avanzar el sector bancario español en materia de banca relacional, destacando que mantener un modelo de negocio «relacional» tiene ventajas para las nuevas cajas, para el desarrollo de la competencia en el mercado bancario y para la reactivación del crédito en la salida de la crisis.

En este mismo plano se encuentra el artículo «La reestructuración de las cajas de ahorros españolas» de **Joaquín Maudos** (Universidad de Valencia e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), en el que se analiza el proceso de reestructuración de las cajas de ahorros españolas mediante un repaso de los desequilibrios acumulados en la etapa previa al estallido de la crisis. En el artículo se delimitan y examinan las distintas etapas de la crisis bancaria y las medidas adoptadas para mitigar sus efectos, y se ofrece una comparativa entre el sector de las cajas y el de los bancos en base a la evidencia aportada. El artículo profundiza asimismo en la reflexión sobre los aciertos y desaciertos que se desprenden del proceso de reestructuración acometido, analizando de manera específica la aprobación del FROB, la reforma de la Ley de las cajas de ahorros, el Real Decreto Ley de reforzamiento del sistema financiero y otras medidas en este terreno. Se detallan las implicaciones de las exigencias del Memorándum de Entendimiento suscrito con las autoridades europeas para el futuro del sector de las cajas de ahorros y las recomendaciones de los últimos informes del FMI. Entre sus reflexiones, el autor destaca que si bien la corrección del exceso de capacidad podría tener efectos sobre el papel y la función de las cajas de ahorros, la profunda reestructuración de estas instituciones no

debería suponer una amenaza para su objetivo de contribuir a luchar contra la exclusión financiera. Como consecuencia también de la reestructuración del sector compuesto por las cajas de ahorros, el autor resalta las implicaciones potenciales en términos de rivalidad competitiva de la profunda consolidación y concentración sobre el poder de mercado tanto a escala nacional como regional.

En el artículo «La crisis de las cajas de ahorros y su alejamiento del modelo tradicional» de **Víctor Pérez-Díaz** y **Juan Carlos Rodríguez** (Analistas Socio Políticos), los autores explican el proceso que ha llevado a la reestructuración de las cajas de ahorros españolas y a una transformación sustancial de éstas dados los cambios regulatorios experimentados por el sector. El artículo se centra en el estudio de la evolución del modelo institucional tradicional de cajas de ahorros y su transformación posterior, la evaluación del papel de los principales actores estratégicos en este proceso y el análisis de la percepción de las cajas de ahorros por parte de su clientela. Entre los actores estratégicos dentro del proceso de reestructuración, los autores resaltan el papel de los bancos centrales como supervisores de las entidades financieras, el papel de los directivos de las cajas, la influencia de la clase política en las cajas y el papel de los empleados y sindicatos.

Por su parte, el artículo «La Obra Social en la encrucijada» de **Alain Cuenca** (Universidad de Zaragoza y Funcas) y **Enrique Uldemolins** (Universidad San Jorge) plantea el estudio de diversas hipótesis en torno a la realidad de la obra social de las cajas de ahorros y a las posibles características de la misma en el futuro. Los autores ofrecen las principales cifras en relación al desarrollo de la obra social en los últimos años y prevén una probable disminución de los presupuestos de la obra social en su conjunto, de manera continuada en los próximos años. Por otro lado, los autores ahondan en el análisis de la reforma regulatoria de las cajas de ahorros desde el inicio de la crisis. En este sentido, identifican las principales etapas en la reforma del sistema financiero, destacando el proceso de reestructuración mediante fusiones y reducción de la capacidad, el proceso de recapitalización mediante el incremento de las provisiones y los requerimientos de capital y, finalmente, el proceso de saneamiento de las entidades. Se resaltan también las profundas reformas relativas a la naturaleza jurídica y la gobernanza de las cajas de ahorros en España y se examinan las diferentes opciones estratégicas que podrían desarrollarse por las cajas en el futuro. Así, se establecen tres diferentes tipologías dadas por el modelo de continuidad, el modelo minoritario y el modelo testimonial, y se evalúa el estado potencial de la obra social en cada escenario. Los autores afirman que la tradicional diferenciación entre bancos y cajas no se verá disgregada si se esta-

blece la obra social como aspecto diferenciador de las nuevas entidades creadas por o entorno a las cajas.

Finalmente, se presenta la colaboración de **Santiago Carbó Valverde**, **Eduardo Maqui López** y **Francisco Rodríguez Fernández** (Funcas) con su artículo titulado «La valoración de las entidades financieras por parte de los clientes: aspectos diferenciales de las cajas de ahorros», en el que se analiza la relación entre la confianza en las entidades financieras y los atributos que caracterizan a las instituciones financieras en España. Tras un breve repaso de la literatura económica relacionada con esta temática, los autores ofrecen un análisis descriptivo de la encuesta realizada en 2009 por el Instituto de Encuestas y Opinión Pública (IMOP) sobre la confianza en las entidades financieras por parte de los clientes bancarios. Con objeto de profundizar en el estudio, el artículo hace uso de un modelo logístico multinomial para estudiar la relación entre la percepción de las características bancarias y la confianza en las entidades financieras españolas. La evidencia empírica

ofrecida por los autores refleja que los factores de sensibilidad, eficacia, actividad social y compromiso se encuentran positivamente relacionados con el nivel de confianza de los clientes. Asimismo, los resultados sugieren que mejoras marginales en estas características de servicio de las entidades podrían contrarrestar significativamente una potencial pérdida de confianza en las entidades financieras generada con la crisis.

En definitiva, el número 106 de *Perspectivas del Sistema Financiero* analiza los aspectos más relevantes relacionados con la actividad y el papel de las cajas de ahorros en el sistema financiero español de hoy y mañana. La conclusión fundamental es que la tradicional especialización de las cajas puede persistir de manera activa en el nuevo entorno competitivo generado en España, estimulando al mismo tiempo la competencia en el sector bancario español y favoreciendo la recuperación de la actividad crediticia, condiciones claves para abordar la salida de la crisis.



# Las cajas de ahorros en el marco de la crisis

Teresa Herrero Batalla (\*)  
Luis Teijeiro Pita da Veiga

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera ha ocasionado una ingente actividad regulatoria, tanto en el plano europeo como en el nacional. Este hecho, unido a la persistencia de la crisis económica, está en la base de una transformación sin precedentes del sistema financiero español, especialmente patente en el caso de las cajas de ahorros españolas. A fin de analizar dicho proceso y las consecuencias que de él se derivan, este artículo se estructura de la forma siguiente: tras la introducción, el apartado dos se dedica a revisar el contexto económico y financiero previo a la crisis financiera, desde los desequilibrios económicos acumulados en el periodo de auge hasta algunas peculiaridades del sector de cajas de ahorros, que justifican el proceso de reestructuración posterior. En el punto tres se revisan los principales hitos regulatorios de este proceso, para pasar en el epígrafe cuatro a detallar los principales resultados cosechados hasta la fecha, haciendo mención a la transformación realizada por la propia CECA. El punto cinco se dedica a reflexionar sobre las claves de futuro del sector, que lógicamente estarán condicionadas por el nuevo entorno regulatorio europeo pero, sobre todo, por el comportamiento del nuevo modelo de cajas. Por último, el artículo finaliza con el apartado seis de conclusiones.

## II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

### 1. Contexto económico y financiero (1997-2007)

A mediados de la década de los noventa la economía española inicia una larga etapa expansiva que se prolonga hasta 2007, impulsada por una conjunción de factores de ámbito nacional e internacional. En primer lugar, un escenario de estabilidad macroeconómica derivada de los procesos de convergencia europea y la consiguiente generación de un clima de confianza

entre los agentes económicos. En segundo término, un contexto internacional que se caracteriza por unas condiciones financieras extraordinariamente laxas, impulsadas por la Reserva Federal a raíz de la crisis de las «punto.com», y por una política monetaria predominantemente expansiva del Banco Central Europeo (BCE), que en el caso de la economía española se tradujo en unos tipos de interés reales negativos. Estos factores, unidos al impulso demográfico que supuso el *boom* migratorio, sentaron las bases de un periodo de intenso crecimiento económico de la economía española, especialmente focalizado en el sector inmobiliario, que pasa a duplicar su peso con respecto al PIB entre 1997 y 2007.

Bajo este favorable contexto, las entidades de depósito experimentaron un periodo de fuerte crecimiento de la actividad y un notable aumento de su capacidad instalada. Desde 1997 a 2007, estas entidades incrementaron en un 21 por 100 el número de oficinas y en un 11,5 por 100 la cifra de empleados. De forma paralela, el volumen de activos gestionados por el sector prácticamente se triplicó, hasta más de 2.837 miles de millones de euros en 2007, registrando tasas de crecimiento notablemente superiores a las del PIB nominal, incluso por encima del 20 por 100 durante la segunda mitad de 2005 y la primera de 2006.

En un entorno de reducidos tipos de interés e intenso dinamismo económico, el crédito a la clientela experimentó un elevado ritmo de crecimiento, registrando la financiación concedida al sector privado residente una tasa de aumento promedio del 17 por 100 interanual durante la década expansiva, que alcanzó el 24 por 100 en 2006 y 2007. Ligado al auge del sector inmobiliario, el crédito hipotecario mostró un crecimiento especialmente intenso, del 25 por 100 interanual de media en 2006 y 2007.

A diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, el sistema financiero español resistió bien

la primera oleada de la crisis *subprime*, en buena medida gracias a un modelo de negocio centrado en la banca minorista, con ausencia de exposición a los denominados activos tóxicos, así como a la existencia de un elemento singular de nuestro ordenamiento, las provisiones dinámicas, que ayudaron a amortiguar el impacto del incremento inicial de la morosidad en los balances de las entidades.

Sin embargo, a partir de 2009, la traslación de la crisis financiera a la economía real, agravada en el caso español por los desequilibrios generados en el mercado inmobiliario, se tradujo en una intensa recesión económica, que llevó aparejados un fuerte aumento del desempleo y un repunte de la tasa de morosidad. Este efecto fue especialmente intenso en aquellas entidades en las que la concentración en el segmento de la promoción inmobiliaria resultaba particularmente elevada, dado que el deterioro de la calidad crediticia ha sido especialmente palpable en este sector, alcanzando la ratio de dudosa un 20,8 por 100 a diciembre de 2011 para el conjunto de las entidades de depósito, y presionando al alza la tasa de dudosa del crédito al sector privado.

En este periodo se inicia también una senda descendente en la rentabilidad de las entidades. Por una parte, debido al incremento de las provisiones con cargo a resultados para cubrir el deterioro de la calidad de los activos. Pero también, con motivo de un cambio de tendencia en la evolución del margen de intereses a partir de finales de 2009, que empieza a registrar una contracción que se prolonga hasta finales de 2011, con una caída media de en torno al 20 por 100 entre 2010 y 2011. Esta evolución es debida a unos menores ingresos asociados al descenso de la inversión, así como a la repercusión de la caída del euríbor en los préstamos hipotecarios, unido a unos mayores costes asociados al encarecimiento de la financiación mayorista y de la propia financiación minorista, inmersa en una fase de creciente competencia por la captación de estos recursos.

## **2. Limitaciones intrínsecas del antiguo modelo de cajas**

El entorno económico desfavorable al que se enfrenta el conjunto del sistema financiero español explica, en gran medida, el reducido crecimiento del negocio y las menores tasas de rentabilidad de las entidades financieras en el periodo más reciente. No obstante, a estos factores generales se añaden, en el caso del sector de cajas algunas peculiaridades derivadas tanto de su dimensión y modelo de negocio, como de su estructura de gobierno corporativo que no fueron corregidas durante la etapa de expansión.

A finales de 2010, el sector de cajas de ahorros estaba formado por 45 entidades con un tamaño medio de activos de 28,5 mil millones de activos. A pesar de la heterogeneidad existente dentro del propio sector, las cajas de ahorros eran predominantemente entidades de tamaño mediano dentro del sistema financiero español lo que, unido a su peculiar forma jurídica, determinó en buena medida su evolución en los últimos años.

Así, tanto el tamaño como la estructura jurídica impidieron la adopción de una estrategia de diversificación internacional vía crecimiento inorgánico como la seguida por las grandes entidades financieras de nuestro país, y determinaron su apuesta por un modelo de negocio con vocación minorista, centrado en el mercado doméstico y, particularmente, en el mercado hipotecario, donde tradicionalmente han mantenido una posición de liderazgo. Asimismo, la caracterización de banca mediana, y la amplia base de depósitos captados durante el proceso de auge, posibilitó a este segmento de entidades el expandir su negocio en actividades asociadas a la construcción y la promoción inmobiliaria. Es, por tanto, esta orientación de negocio la que las ha hecho especialmente vulnerables a la situación de fragilidad de la economía nacional.

La especial naturaleza jurídica de las cajas a la que se ha hecho referencia supuso también que, a diferencia de lo que ocurre con los bancos, las cajas de ahorros españolas estaban reguladas y supervisadas, de una parte, por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, y por otra, por las Comunidades Autónomas, quienes además participan en sus órganos de gobierno.

Esta superposición de reguladores y supervisores, unos estatales y otros autonómicos ha sido una de las constantes en la realidad de las cajas de ahorros, especialmente desde la aprobación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA). La atribución competencial de la Constitución contenida en los artículos 149.1.11 y 149.1.13 («bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» y «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») se limita a encomendar al Estado las bases de la ordenación del crédito, por lo que el problema del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se mantiene, esta vez articulado en torno al concepto de «bases». El legislador autonómico fue limitando paulatinamente el contenido de las «bases» sin que el Tribunal Constitucional reaccionase, a pesar de que la Unión Europea (UE) iba creando un mercado financiero único.

Los conflictos surgidos en estos veinticinco años entre ambas jurisdicciones han sido continuos, como

muestran las cerca de veinte sentencias del Tribunal Constitucional y algunas más del Tribunal Supremo. Así, el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar en distintas ocasiones sobre la definición de la noción de «bases» o «legislación básica» como un concepto material, no vinculado a una forma jurídica determinada, sino marcado por su contenido. Esta conflictividad constitucional no ha hecho sino favorecer, en algunas entidades, la injerencia política, amparada en la consideración de no básicos de los aspectos organizativos y procedimentales relativos a las cajas de ahorros.

Otro lastre de las cajas era su incapacidad para aumentar sus recursos propios de máxima calidad. Al no tener acciones, sus recursos propios solo aumentaban sobre la base de acumulación de reservas. Esta regulación era muy cuestionable ante la perspectiva de una nueva normativa internacional más exigente en cuanto a la calidad y composición del capital (Basilea II y III), y explica también la generalización de los instrumentos híbridos de capital en el sector durante la etapa de expansión (que curiosamente también fueron emitidos por la banca comercial).

### III. NUEVO MARCO REGULATORIO

El 29 de marzo de 2009, el Banco de España llevó a cabo la primera intervención de una entidad de crédito en nuestro país en el marco de la actual crisis financiera con la sustitución de los administradores de Caja Castilla-La Mancha. El saneamiento de esta entidad se abordó con la participación del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) en cajas de ahorros, algo habitual en otras crisis, dada la capacidad legal de los fondos de garantía de depósitos para contribuir al saneamiento de las entidades.

A partir de entonces, y debido a la previsión de que otras entidades necesiten también ser saneadas, se plantea la necesidad de acometer un proceso de reestructuración del sector financiero, especialmente centrado en el sector de cajas, con cuatro ejes fundamentales: reducir su dimensión, aumentar la eficiencia, sanear los balances y reforzar la solvencia de las entidades más débiles. Y para ello queda claro que los fondos de garantía de depósitos son insuficientes. Esto es algo que sin embargo las autoridades de los países de nuestro entorno constatan ya al principio de la crisis, creando instrumentos de resolución extraordinarios (bancos malos), cuando no acuden a la inyección directa de capital. Lo que es indudable es que instrumentos como el FGD estaban previstos para hacer frente a problemas de entidades concretas, y no a una crisis de carácter sistémico como la que padecemos.

Esta constatación de la insuficiencia del ordenamiento existente provocó el primer hito regulatorio dentro del proceso de reestructuración del sector bancario español, con la publicación del Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Este Real Decreto Ley creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), con una dotación inicial de 9.000 millones de euros, pero que debido a su capacidad de endeudarse por hasta diez veces esa cantidad, contaba con una capacidad potencial de 99.000 millones de euros.

Su objetivo era doble: por una parte, financiar la reestructuración de entidades de crédito no viables; por otra, dar apoyo a los procesos de integración facilitando la recapitalización de entidades viables, como una vía para mejorar su tamaño y eficiencia ante el nuevo entorno económico y facilitar su acceso a los mercados.

El Real Decreto Ley 9/2009 fue modificado posteriormente en varias ocasiones, con el objeto de adaptar los instrumentos utilizados y las condiciones establecidas para acceder a los fondos a las circunstancias de cada momento, para ser derogado recientemente con la publicación del Real Decreto Ley 24/2012, que establece un nuevo régimen de funcionamiento del FROB, reforzando sus funciones y estructura para la gestión de los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Si el Real Decreto Ley 9/2009 supuso el punto de partida de la reforma legislativa necesaria para la reestructuración del sector financiero en España ante la crisis financiera internacional, el Real Decreto Ley 11/2010 sentó las bases de un nuevo régimen jurídico para las cajas de ahorros. Así, los factores propios de la crisis financiera, unidos a las limitaciones intrínsecas que las cajas de ahorros tenían para generar recursos propios de la máxima calidad, llevaron a la conclusión de que había que adoptar medidas adicionales. Por ello, las cajas impulsaron una reforma de la LORCA, y el 18 de junio de 2010 el Consejo de la CECA aprobó una propuesta de reforma normativa, orientada principalmente a reforzar los recursos propios de las cajas de ahorros. El principio fundamental que presidió la propuesta era la preservación del modelo de cajas de ahorros, caracterizado por elementos como la Obra Social, la denominación «caja de ahorros» o la composición plural de los órganos de gobierno (diversidad de *stakeholders*).

Esta reforma contó con gran consenso político (se aprobó con tan solo siete votos en contra, lo que representa el mayor consenso de la pasada legislatura), permitió a las cajas elegir el perfil institucional que más les favoreciera para capitalizarse y ser capaces de afrontar los requerimientos de capital que se imponían.

El grueso del sector, a través de un proceso de consolidación, ha optado por segregar los activos y pasivos de la caja (o cajas) en un banco en cuyo capital participa, concentrándose la caja (transformada o no en fundación) en la administración de la obra benéfico-social.

Además, el Real Decreto Ley 11/2010 impulsó importantes cambios en la estructura de gobierno, con objeto de avanzar en la profesionalización de las cajas de ahorros. Para ello, se llevó a cabo una reducción del peso máximo de los poderes públicos y una regulación del régimen de incompatibilidades, a fin de avanzar en la línea de las mejores prácticas a nivel internacional.

Al margen de los desequilibrios generados en la fase expansiva, otra de las causas detonantes de la reestructuración del sector se encuentra en el incremento de los requerimientos de capital impulsado desde el Comité de Basilea y que a nivel nacional tiene su punto de partida a principios de 2011, con la publicación del Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. Esta norma introdujo nuevos requerimientos de capital para las entidades de crédito, anticipando e incluso incrementando los establecidos por Basilea III para 2013. Se incorpora una nueva definición de capital (el denominado «capital principal»), más restrictiva, y para la que se establece un nivel mínimo del 8 por 100, que ascenderá al 10 por 100 para entidades no cotizadas, o sin inversores privados relevantes cuya dependencia neta de financiación en los mercados mayoristas supere el 20 por 100. Su cumplimiento por parte del sector motivó un segundo impulso al proceso de concentración, y llevó aparejadas desinversiones y la captación de recursos tanto con salidas a Bolsa y captación de inversores privados como con recurso a fondos del FROB.

Como complemento a este incremento de las exigencias de recursos propios, en el primer semestre de este año se publicaron dos normas adicionales que elevaron de forma notable las provisiones ligadas al sector de promoción y construcción inmobiliaria: el Real Decreto Ley 2/2012 y el Real Decreto Ley 18/2012.

Sin embargo, la evolución normativa ligada a la crisis financiera tuvo su hito más relevante el pasado mes de junio, cuando a raíz de la insostenible situación de la crisis de la deuda soberana España solicitó a la Comisión Europea asistencia financiera internacional para culminar la reestructuración del sistema financiero. Los detalles del acuerdo se concretaron en el llamado *Memorandum of Understanding* (MoU), que tiene en cuenta los acuerdos alcanzados en dicha cumbre, e incluye tanto condicionalidad específica para las entidades que reciban ayudas como medidas de carácter horizontal para reforzar el marco regulatorio.

Así, para las entidades con ayudas públicas, sus aspectos más destacados se centran en la absorción de pérdidas por los tenedores de instrumentos híbridos y la segregación de activos dañados a una sociedad de gestión de activos. También se incluyen condiciones aplicables a todo el sistema financiero, como un incremento de los requerimientos de capital de alta calidad (*Core Tier 1*) hasta el 9 por 100 (según la definición de la Autoridad Bancaria Europea) antes del 1 de enero de 2013. En el caso concreto de las cajas, destaca el refuerzo de su gobernanza y la de los bancos controlados por ellas, estando prevista una nueva normativa que clarifique el rol de las cajas como accionistas de bancos (con el objetivo de reducir eventualmente su participación por debajo del umbral de control), y que incorpore medidas de refuerzo de los órganos de gobierno, incrementando las incompatibilidades de sus miembros. El recientemente publicado Real Decreto Ley 24/2012 supone un primer paso en la adaptación de nuestro ordenamiento a los compromisos adquiridos en el MoU.

## **IV. PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN**

### **1. Resultados tangibles del proceso**

Una vez revisado el contexto económico, financiero y regulatorio que ha marcado el devenir del sector a lo largo de los últimos años, conviene tener en cuenta los resultados obtenidos. Y estos ponen de manifiesto que el proceso de reestructuración acometido por las cajas de ahorros ha tenido consecuencias muy importantes en el sector, tanto en términos de saneamiento del balance, como de concentración, reducción de la capacidad instalada y capitalización.

En primer lugar, el esfuerzo de saneamiento realizado por las cajas de ahorros ha sido muy relevante, con una dotación cercana a los 65 mil millones de euros (6 por 100 del PIB) en concepto de provisiones, entre enero de 2008 y diciembre de 2011. A estas dotaciones se sumará el esfuerzo de las derivadas de los Reales Decretos Leyes 2/2012 y 18/2012, que algunas entidades ya han reflejado en sus resultados hasta septiembre, y las que pueda ocasionar el traspaso de activos deteriorados a la sociedad de gestión de activos.

Por otro lado, las sucesivas reformas normativas acometidas desde 2009 han facilitado el mayor proceso de concentración en la historia de las cajas. Así, de un total de cuarenta y cinco cajas de ahorros (a comienzos de 2010), cuarenta y tres han participado en algún proceso de integración (ya sea fusiones o sistemas institucionales de protección), lo que en volumen de activos representa el 99,9 por 100 del sector. Este intenso proceso de consolidación ha alterado

significativamente el panorama del sector, reduciendo el número de entidades de cuarenta y cinco a principios de 2010, a catorce entidades o grupos a septiembre de 2012. Una consecuencia directa de esta dinámica ha sido la ampliación de la dimensión media por entidad, que ha pasado de 28,5 mil millones de euros en activos totales a comienzos de 2010, a 88 mil millones de euros a septiembre de 2012, más del triple.

La reestructuración también ha tenido efectos tangibles en el ámbito de la eficiencia. Así, los planes de integración han permitido corregir parte del exceso de capacidad instalada en el sector. Los ajustes previstos en dichos planes contemplaban recortes de entre el 10 y el 25 por 100 en el número de oficinas, y de entre el 12 y el 18 por 100 en el de empleados, que prácticamente se han realizado ya. Así, las cajas de ahorros han reducido su red de oficinas en un 19,2 por 100 desde el tercer trimestre de 2008, en el que alcanzó un máximo histórico, pasando a registrar 19.330 sucursales en septiembre de 2012. En términos de personal, la caída ha sido del 18,3 por 100, reduciendo el número de empleados de cajas a 104.504 en septiembre de 2012.

El proceso también ha favorecido un drenaje de competencias autonómicas en todo lo que se refiere a la solvencia y estabilidad del sistema, derivado de la segregación del negocio de las cajas en bancos. Este refuerzo de los instrumentos de supervisión del Banco de España facilitará el tránsito de España a la nueva arquitectura europea de supervisión prevista en el proyecto de unión bancaria al que más tarde haremos referencia.

## 2. Ayudas de Estado

En base a la última evaluación realizada por la Comisión Europea (1) (lo que podríamos llamar «*mid-term review*» sobre las ayudas financieras a la banca, en el periodo 2008-2010 las ayudas agregadas al sector financiero español supusieron un 8,4 por 100 del PIB (siendo la mayor parte de las mismas en forma de avales a las emisiones). Este dato contrasta fuertemente con el de países como Reino Unido (17,8 por 100) o Bélgica (20,5 por 100), y especialmente con el caso de Irlanda (268,5 por 100 del PIB). La media de ayudas en la UE-27 se situaba a cierre de 2010 en un 13,1 por 100 del PIB. Es decir, en las primeras fases de la crisis, y mientras otros países aprobaban cuantiosos programas de ayuda para sus entidades, en España las ayudas comprometidas fueron más reducidas.

Además, el coste real para el erario público hasta la fecha también ha variado mucho de unos países a otros. Los datos ofrecidos por el Eurostat (2) muestran que en el periodo 2008-2011 el Estado español tuvo una pérdida de unos 2.000 millones de euros derivada

de las ayudas otorgadas al sector financiero (fundamentalmente, por las inyecciones de capital computadas como déficit menos la suma de la remuneración al FROB y las comisiones por avales públicos). Esto contrasta fuertemente con las pérdidas sufridas en otros países en el mismo periodo: 40.200 millones de euros en el caso de Alemania, 9.100 millones de euros en Reino Unido y más de 41.000 millones de euros en Irlanda.

En definitiva, es todavía pronto para determinar el posible coste final para el contribuyente del proceso de reestructuración, pues dependerá de diversos factores. En primer lugar, del importe que finalmente se fije para las necesidades de capital de la banca española, en el marco de la asistencia financiera solicitada por el Gobierno español el pasado 20 de julio. En base a los resultados del informe elaborado por el consultor externo Oliver Wyman, las necesidades del sector se acercan a 60 mil millones de euros, si bien la cifra final será probablemente inferior, condicionada por las distintas acciones que acometerán las entidades para reducir sus necesidades finales de capital, entre ellas, la transmisión de activos a la Sociedad de Gestión de Activos (SGA). En segundo término, de si la situación económica permitirá a todas las entidades devolver las ayudas recibidas, y de la forma y plazo en que se realicen las desinversiones por parte del FROB (dado que no son ayudas a fondo perdido sino participaciones en el capital o en instrumentos convertibles en capital, que en última instancia podrían venderse a inversores terceros).

## 3. Adaptación de CECA

La CECA es una caja de resonancia de lo que acontece al propio sector. Por ello, está experimentando intensamente el proceso de reestructuración, desde una doble perspectiva:

– *Como Asociación:* acompañando a las entidades en sus propias transformaciones, representando sus intereses ante las Administraciones, y ofreciendo productos y servicios que responden a las necesidades de las cajas precisamente en sus procesos de consolidación.

– *Como Entidad:* la nueva configuración del sector y el nuevo contexto económico financiero tienen un claro impacto en la actividad de negocio de la Confederación, surgiendo nuevos retos y oportunidades que hay que saber afrontar.

Al igual que el resto de entidades del sector, CECA ha realizado grandes avances en su proceso de adaptación, destacando tres hitos fundamentales:

- 1) *Adopción de los nuevos Estatutos* de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, para posibilitar la incorporación a la Asociación de las nuevas entidades surgidas a raíz del proceso de reestructuración.
- 2) *Revisión de la cartera de productos y servicios*: se ha llevado a cabo una revisión del catálogo que ha derivado en la fusión de algunos servicios, el cierre de algunas líneas de negocio y la identificación de aquellas que son necesarias reorientar o potenciar, como es el caso de la depositaria de instituciones de inversión colectiva y planes de pensiones.
- 3) *Creación de Cecabank*: el pasado mes de marzo el Consejo de Administración acordó iniciar los trámites para la segregación del negocio financiero de la entidad a una entidad bancaria de nueva creación, a través de la cual CECA ejercería su actividad de manera indirecta. Tras la aprobación en la Asamblea del mes de julio, Cecabank ha comenzado a operar como entidad de crédito el pasado 12 de noviembre de 2012.

Este proceso tiene grandes ventajas. Desde el punto de vista de la propia entidad, se refuerza su posición financiera, se mejora su posicionamiento comercial y se delimitan las responsabilidades de los órganos de gobierno: el de la asociación —volcado a la defensa de los intereses del sector— y el del banco —centrado en el negocio—. Desde la óptica de las entidades adheridas, la transformación permite materializar el derecho de propiedad (a raíz del canje de cuotas participativas de asociación por acciones), una generación de plusvalías (por la actualización del valor de su participación) y la posibilidad de percepción de dividendos.

Con esta nueva configuración, CECA como Asociación se centrará en la representación de intereses de sus entidades adheridas, que incorporan a los nuevos bancos creados por las cajas y que en conjunto suponen en torno al 50 por 100 del sistema financiero español. Cecabank, por su parte, nace como una entidad con vocación de banca mayorista, que es ya en la actualidad uno de los principales agentes en España del negocio de depositaria de instituciones de inversión colectiva y planes de pensiones, y que complementa su oferta financiera con la prestación de servicios tecnológicos y de consultoría para entidades financieras.

## V. CLAVES DE FUTURO

### 1. Nuevo contexto regulatorio

De cara al futuro, un cambio estructural muy relevante es el traslado del foco regulatorio a diversas

instancias internacionales, especialmente de ámbito europeo. Un primer hito fue la reforma de la arquitectura de supervisión de la Unión Europea, que se concretó en la creación de una Junta Europea de Riesgo Sistemático, cuyo objetivo es velar por que se detecten con antelación suficiente los riesgos macroprudenciales y macroeconómicos, y tres Autoridades Europeas de Supervisión, responsables de la banca, los seguros y el mercado de valores, respectivamente, que deben velar por garantizar una supervisión reforzada y una mejor coordinación entre las autoridades nacionales de supervisión.

Actualmente, nos encontramos a las puertas del segundo paso en esta reforma, que consiste en la elaboración de un marco regulatorio que permita el correcto funcionamiento de los servicios financieros a través de normas más rigurosas. Esta reforma de la estructura bancaria tiene actualmente dos frentes principales: la reforma de la estructura del sistema financiero y la llamada «unión bancaria».

Por una parte, se acaba de publicar, el pasado 3 de octubre, el informe del llamado Grupo Liikanen, o Grupo de Expertos al que se le encomendó la labor de, en palabras textuales del Comisario Europeo de Mercado Interior Michel Barnier, sopesar «las ventajas potenciales de una reforma estructural del sector». Dicho informe aboga por una separación entre las actividades de negociación por cuenta propia y la de captación de depósitos, de forma que la primera no suponga un riesgo para la segunda. También se muestra favorable a una mayor integración de la supervisión europea, y al establecimiento de mecanismos de absorción de pérdidas por parte de los tenedores de instrumentos híbridos, como medio para fomentar la disciplina de mercado.

El segundo frente es la iniciativa a favor de la unión bancaria europea, que se basa en tres pilares:

- Un mecanismo único de supervisión para todos los bancos de la Eurozona bajo la autoridad del BCE.
- Un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo.
- Un esquema único de gestión y resolución de crisis, con el objetivo de crear una Autoridad Europea de Resolución a medio plazo.

La unión bancaria constituye un avance fundamental hacia una Unión Europea más integrada, donde el Banco Central Europeo podrá actuar como prestamista de último recurso, un ingrediente básico de un sistema monetario estable. Sin él, la supervivencia de la eurozona es cuestionable, dado que no existen mecanismos claros para estabilizar el sistema monetario y financiero en situaciones de crisis.

Estas iniciativas complementan a las existentes en materia de solvencia (la llamada CRD IV, que supone un avance importante en la armonización de la definición de capital en la UE e incrementa notablemente los requerimientos) y de gestión de crisis (con importantes avances hacia un mecanismo europeo de resolución), y conjuntamente con ellas están llamadas a conformar la espina dorsal de la regulación financiera europea para los próximos años.

## **2. Nuevo modelo de negocio**

En el horizonte más inmediato, el sector de cajas debe esforzarse por culminar su proceso de reestructuración alcanzando las cotas previstas de capitalización y eficiencia.

En el medio plazo, todo parece apuntar a que la banca de las próximas décadas va a ser muy diferente a la actual. Y el camino a seguir es probablemente un camino de vuelta, al modelo de banca tradicional centrado en la intermediación financiera: captar depósitos y conceder crédito tras una prudente evaluación del riesgo y un profundo conocimiento del cliente.

Este retorno se verá condicionado también por la evolución prevista de la economía en los próximos años, que augura una etapa prolongada de débil crecimiento económico y de márgenes estrechos en el negocio, así como por el nuevo entorno regulatorio que hemos descrito, fruto de un *tsunami* normativo sin precedentes que abarca todos los productos y servicios y avanza en el proceso de armonización con el resto de la Unión Europea

En este complejo escenario, más de cuatro años después del comienzo de la crisis, y pese a la contracción registrada en los créditos y depósitos del sector privado residente, el sector de cajas de ahorros, incluso en plena transformación, sigue manteniendo su posición de liderazgo en el negocio minorista.

Así, la cuota de mercado del sector en depósitos del sector privado se situaba en junio de 2012 en el 47,5 por 100, lo que supone dos puntos porcentuales menos que al inicio de la crisis. Por su parte, la cuota de crédito al sector privado del sector cajas se ha mantenido prácticamente estable durante este periodo, hasta situarse en el 46,0 por 100. Esta situación supone un buen punto de partida para afrontar el nuevo escenario, en el que dada la situación de los mercados mayoristas se hace más importante que nunca contar con un adecuado equilibrio entre depósitos y créditos.

La adaptación del negocio debe ir en paralelo a un proceso de restauración de la imagen del sector, que

debe fundamentarse en sus principales características diferenciales, entre las que destacan las siguientes:

### **1) Bancarización y acceso a los servicios financieros**

Las cajas han sido tradicionalmente el principal agente de bancarización en España, y pese a la disminución del número de oficinas para reducir el exceso generado en los años de auge, actualmente, las redes del sector cajas cubren todavía al 96 por 100 del total de la población, y el 25 por 100 de sus oficinas se ubica en municipios de menos de 10.000 habitantes.

Por otro lado, las cajas también se han caracterizado por su lucha contra la exclusión financiera y social, diseñando productos y servicios adecuados a las necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión, como es el caso de la plataforma para el envío de remesas, los microcréditos o los montes de piedad.

### **2) Apoyo al desarrollo local**

El negocio tradicional de las cajas ha tenido siempre un enfoque minorista y local: se captaba el ahorro de familias y pymes para financiar el tejido económico en su ámbito de actuación. La mayor dimensión media de las entidades, fruto del proceso de concentración sectorial, no debe hacer perder el anclaje que el sector tiene con la economía local, caracterizada por esa cercanía entre el ahorrador y el inversor.

### **3) La Obra Social**

La Obra Social (OBS) supone la máxima expresión del compromiso social del sector, que canaliza parte de sus beneficios hacia la financiación de proyectos de interés social, cultural, medioambiental y científico, y ha convertido a las cajas en una de las primeras inversoras en acción social del mundo.

En el ejercicio 2011, las cajas invirtieron 1.125 millones de euros en Obra Social, un 23,1 por 100 menos que en el ejercicio anterior, reflejando parcialmente la caída del beneficio atribuido del sector. Dicha inversión ha permitido financiar 124.498 actividades, que han beneficiado a más de 79 millones de usuarios acumulados en el año; es decir, cada español, de media, se ha beneficiado dos veces de la Obra Social.

De cara al futuro el reto principal es garantizar la cobertura social y la continuidad de los proyectos a pesar de la merma de la dotación de los fondos a causa de la crisis, para lo que hay que seguir incrementando

la profesionalización de la gestión, la búsqueda de la eficiencia y la cooperación entre las distintas obras sociales.

## VI. CONCLUSIONES

Las cajas de ahorros españolas se enfrentan a la que, sin duda, es la coyuntura más difícil en sus doscientos años de historia, y a cambios trascendentales que afectan a su propia naturaleza jurídica.

La reforma operada en su régimen jurídico en 2010 (con un fuerte consenso político) está favoreciendo la consolidación, la reducción de capacidad y la capitalización (pública y privada) a estas entidades. Todo este proceso se está realizando manteniendo un gran nivel de servicio, como prueba el mantenimiento de la fidelidad de la clientela.

Es interesante hacer el ejercicio de mirar atrás en el tiempo para comprobar si en la historia de las cajas se habían producido episodios semejantes. Y de esa forma se constatan cosas francamente interesantes, como, por ejemplo, que la primera ley integral reguladora de las cajas de ahorros, que data de 1880, ya admitía diversas modalidades corporativas, hasta el punto de que muchas cajas fueron constituidas como sociedades por acciones, y así se mantuvieron hasta el Decreto de 1933. Es decir, la reforma no ha hecho más que retomar el espíritu liberal de la primera regulación de las cajas, que identificaba a estas entidades no tanto por su estructura de propiedad, sino por su vocación minorista y su Obra Social.

Del mismo modo, si miramos hacia nuestros socios europeos, la propia Agrupación Europea de Cajas de Ahorros (ESBG) y el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros (IMCA) aglutinan entre sus miembros a entidades financieras de diversa naturaleza jurídica. A pesar de la amplia diversidad que esto supone en cuanto a su

estructura de gobierno, todas estas entidades mantienen un nexo común que puede resumirse en un modelo de negocio basado en las tres «R»: *retail* (minorista), «regional» (compromiso regional o local) y *responsable* (responsabilidad social y obra social).

Al margen de los cambios en su estructura de propiedad, que están favoreciendo su capitalización e incremento de tamaño, el perfeccionamiento del «Modelo de Cajas» debe partir del mantenimiento de aquellos elementos del mismo que están en la base de su fortaleza y su propuesta diferencial, que como hemos visto se fundamentan en un modelo de negocio minorista, de banca de proximidad centrada en particulares, autónomos y pymes y vinculada al territorio, y con una orientación social, cimentada sobre la Obra Social y las políticas de responsabilidad social corporativa.

En este contexto, no hay que dejar de poner en valor un activo muy importante para el sector, que no es otro que una clientela que valora positivamente este modelo de cajas, como prueba la gran fidelidad mostrada en los últimos años, a pesar de la reestructuración y la fuerte presión mediática a la que el sector se ha visto sometido.

Si somos capaces, con estas herramientas, de adaptarnos al nuevo entorno, las cajas de ahorros podrán seguir jugando en España el importante papel que en las últimas décadas han desarrollado a favor de las familias y pymes, ahora en un contexto que hace más necesario si cabe este esfuerzo.

### NOTAS

(\*) CECA.

(1) Fuente: European Commission, DG Competition, State Aid Scoreboard, Autumn 2011 Update (1/12/2011).

(2) Eurostat, Supplementary tables for the financial crisis (4/2012, datos actualizados 9/2012).

# Reestructuración bancaria, banca relacional y cajas de ahorros en España

Santiago Carbó Valverde (\*)  
Carlos Ocaña Pérez de Tudela (\*\*)

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando se afronta la reestructuración de un sistema financiero como parte de la estrategia de resolución de una crisis bancaria, las cuestiones relacionadas con la solvencia se convierten en el foco fundamental del análisis a corto y medio plazo. Sin embargo, las implicaciones de esa reestructuración van más allá y, en el largo plazo, pueden afectar a cuestiones tan esenciales como la estructura de mercado y la competencia bancaria, el modo en que los intermediarios prestan sus servicios a los clientes y, en general, al vínculo entre financiación e inversión productiva.

La reestructuración del sector bancario español desde 2009 ha sido al mismo tiempo una respuesta a la crisis y una consecuencia de la misma. La respuesta ha venido expresada en una reducción del número de entidades, de las oficinas y, en general, en un proceso de concentración que ha elevado la dimensión media de los intermediarios financieros. Este cambio en la estructura de mercado está orientado a establecer una relación más adecuada entre demanda y oferta, así como a proporcionar un mayor acceso a los mercados de liquidez y de capitales, donde el tamaño se ha convertido en una variable fundamental para poder operar. La reestructuración también es una consecuencia de la crisis en, al menos, dos aspectos. Por un lado, se han identificado problemas de deterioro de activos —principalmente asociados a las inversiones relacionadas con el mercado inmobiliario— muy considerables y, en alguna medida, buena parte de los procesos de integración que se han observado han tratado de convertirse en parte de la respuesta a los problemas de solvencia. Por otro lado, España ya partía desde antes de la crisis de una situación de elevada bancarización de la economía, tanto en la participación de las entidades de depósito en los flujos de financiación, como en la infraestructura

física con la que el sector bancario ofrecía sus servicios en relación con el promedio europeo. Cuando el mercado se ha estrechado para la industria financiera (en todo el mundo) este nivel de bancarización ha supuesto un exceso de oferta que ha debido corregirse (y, de hecho, sigue corrigiéndose en gran medida) mediante esos procesos de reestructuración.

Las cajas de ahorros han sido protagonistas de buena parte de estos cambios en España, si bien resulta cada vez más evidente que es el conjunto del sector bancario español y no solo las cajas, el que atraviesa un proceso de recomposición con esta crisis financiera. Debe tenerse en cuenta que el que las cajas de ahorros hayan concentrado gran parte de los procesos de reestructuración —a iniciativa propia y por los significativos cambios regulatorios que se han producido— viene explicado de forma casi endógena por la propia evolución y configuración que había adoptado el sector bancario español en las tres últimas décadas. En particular, el considerable aumento de cuota de mercado en los segmentos de intermediación financiera tradicional (créditos y depósitos) de las cajas de ahorros frente a los bancos comerciales les situaba al comienzo de la crisis en una situación de liderazgo en la especialización en financiación del sector privado. Al margen de los fallos que supusieron una elevada asunción de riesgos (y que responden a un amplio conjunto de factores), la presencia intensa de las cajas en la intermediación financiera al comienzo de la crisis —y sus propias limitaciones para el acceso a los mercados de capitales— las situaba, de por sí, como objetivos naturales de los procesos de saneamiento y reestructuración.

Este artículo persigue un doble objetivo:

1) Analizar la evolución y las implicaciones de la reestructuración financiera en España para las cajas de ahorros.

2) Estudiar el posible impacto que la reestructuración puede tener para un elemento esencial del vínculo entre sistema financiero e inversión productiva que ha funcionado tradicionalmente de forma eficiente en España: la banca relacional, entendida como el conjunto de relaciones que las entidades financieras y sus clientes mantienen a lo largo del tiempo y que favorecen las condiciones de acceso a la financiación de los colectivos con mayor riesgo de exclusión financiera: las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los hogares.

Las cajas de ahorros españolas lideraron el modelo de banca relacional en España en los treinta años que separaron la anterior crisis bancaria a finales de la década de 1970 y la crisis actual. En este sentido, es importante determinar cómo ahora que las cajas se han visto inmersas en diferentes procesos de cambio — como la segregación de parte de su negocio en torno a modelos que permiten el acceso al capital por acciones y/o la agrupación de buena parte de ellas en torno a grupos financieros consolidados — parece necesario analizar cómo se puede mantener y, a ser posible, reforzar ese carácter distintivo de banca relacional que aporta un valor más social al negocio de las cajas y es un elemento fundamental de inclusión financiera y de apoyo a la inversión productiva.

El artículo se estructura en tres apartados que siguen a esta introducción. En el apartado dos se estudia la reestructuración bancaria en España en perspectiva, repasando las principales iniciativas regulatorias y la configuración resultante del sector financiero, con especial atención a las cajas de ahorros y sus entidades financieras adheridas. A continuación, en el apartado tres, se analiza el valor de la banca relacional, tanto de un punto de vista teórico como desde una perspectiva práctica, como elemento que potencialmente puede coadyuvar a la salida de la crisis en España. En este punto, se analizan las perspectivas de la banca relacional en España a partir de los cambios acontecidos en las cajas de ahorros con la reestructuración. El apartado cuatro cierra el artículo con las principales conclusiones y algunas reflexiones sobre hacia dónde pueda avanzar el sector bancario español en materia de banca relacional.

## II. LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA EN PERSPECTIVA

En el análisis de la evolución de la reestructuración bancaria que se realiza en este apartado se distinguen dos elementos. Por un lado, el análisis de las principales iniciativas de reforma del sector bancario desde 2009, con especial atención a sus efectos sobre la reestructuración y, en particular, sobre las cajas de ahorros. Por otro lado, el impacto en términos prácticos de esa reestructuración, mostrando los principales datos de

consolidación y reducción de oficinas y empleados del sector bancario español.

### 1. Las iniciativas regulatorias

El pilar original sobre el que se instrumentó la reforma del sector bancario en España fue el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre «reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito». En aquella disposición se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Como su propio nombre sugería, esta reforma se iba a orientar (y en lo sucesivo así se comprobaría) hacia un proceso que apostaba por «reestructurar» y favorecer movimientos de integración (soluciones, fundamentalmente privadas) antes de pasar a un reforzamiento de la solvencia que, al fin y la postre, tendría que acabar recabando ayudas públicas. También destaca su carácter «ordenado», lo que ofrecía ventajas en términos de evaluación y tratamiento individualizado de soluciones a cada problema específico pero también supuso un cierto retraso de la recapitalización que se produjo posteriormente, de forma más lenta y progresiva.

El FROB siguió un esquema que, en cierto modo, ha prevalecido durante toda la reforma financiera en España: la evaluación de la situación individual de entidades y el ofrecimiento de plazos para planes de reestructuración y recapitalización. En aquel entonces, las entidades que presentaban problemas de solvencia, a iniciativa propia o del Banco de España, debían presentar en treinta días un plan de viabilidad que tendría que ser aprobado por el propio ente supervisor y la principal vía por la que estos planes fueron considerados, era a través de planes de integración (fusión o adquisición).

En todo caso, la diversidad institucional del sector bancario español y las dificultades que por su naturaleza tenían algunas entidades (cajas de ahorros) para acceder a los mercados de capitales, orientó una nueva reforma, esta vez en 2010. En particular, se aprobó un importante cambio normativo para proporcionar nuevas fórmulas de configuración jurídica a las cajas para acceder al capital en forma de acciones a través del RD-L 11/2010, de «órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros». El objetivo era el de facilitar la entrada de capital privado en las cajas de ahorros por varias vías. La reforma introducía novedades importantes en el ámbito de las cuotas participativas, la estructura de propiedad que las cajas de ahorros podían adoptar y otros aspectos entre los que destacaba la posibilidad de extensión del FROB para entidades solventes que, en escenarios especialmente adversos (entiéndase, de estrés) pudieran atravesar dificultades, aun cuando no participasen en procesos de integración. Las novedades más importantes se refirieron a los modelos de cajas de ahorros que podrían

adoptarse en el ámbito de la posible entrada de capital privado en las mismas. La principal alternativa que ofreció el RD 11/2010 fueron los llamados Sistemas Institucionales de Protección (SIP), que ya tuvieron algún desarrollo normativo anterior en el Real Decreto Ley 6/2010, de «medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo». El SIP es un mecanismo de apoyo y defensa mutuo entre las entidades integrantes, cuyo objetivo primordial es el de garantizar la liquidez y solvencia de todos sus miembros, permitiendo a su vez a cada miembro mantener su identidad y personalidad jurídica. No se trataba en aquel momento de una fusión —ya que las entidades integrantes mantenían su forma jurídica y su capacidad de decisión—. Se trataba de configurar una sede central en torno a una sociedad anónima y que las cajas participantes representaran, al menos, un 50 por 100 del accionariado. También se ofrecía la posibilidad de «ejercicio indirecto de la actividad». Esta posibilidad implicaba la cesión de todo el negocio financiero de la caja (o parte, si se prefiere) a un banco. Las cajas que optaran por este modelo podrían conservar su naturaleza jurídica. En este supuesto, la caja debía participar en ese banco en, al menos, el 50 por 100 de sus derechos de voto y el banco podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa. Otra posibilidad era la transformación de la caja en fundación de carácter especial segregando sus funciones financieras de las benéfico-sociales. Las cajas que optaran por esta opción deberían traspasar todo su patrimonio afecto a la actividad financiera a un banco a cambio de acciones de este último, transformándose en fundaciones de carácter especial y perdiendo su condición de entidad de crédito.

En general, las distintas alternativas con que contaron las cajas de ahorros para su configuración desde el RD-I 11/2010, suponían una interesante combinación para que estas entidades pudieran preservar sus principios fundacionales al tiempo que adaptar su estructura financiera y de recursos propios a las exigencias del mercado, con mayor acceso al capital por acciones. Hasta la aplicación de este real decreto, en todo caso, la mayor parte de la respuesta del sector a las nuevas iniciativas regulatorias se materializó —como se muestra más adelante— en procesos de integración y en planes de reducción de oficinas y de plantilla orientados a aumentar la eficiencia y adaptar la capacidad operativa a la demanda. Esto no quiere decir que los objetivos de solvencia pasaran completamente a un segundo plano. En el propio RD 11/2010 se insistía en la «recapitalización de entidades individuales». En concreto, se admitía la posibilidad de que, excepcionalmente, el FROB pueda adquirir títulos emitidos por entidades individuales que, sin incurrir en las circunstancias previstas

en el artículo 6 de dicho real decreto ley («debilidades en su situación económico-financiera que, en función del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, pudieran poner en peligro su viabilidad y determinen la conveniencia de que acometa un proceso de reestructuración»). Sin embargo, esta posibilidad de recapitalización mediante ayudas públicas ganó posteriormente peso cuando la reforma financiera se centró en 2011 y, sobre todo, en 2012 en el proceso de recapitalización.

Conforme avanzaba la reestructuración en cuanto a procesos corporativos y adaptación de capacidad operativa, se evidenciaba que buena parte del sector bancario español iba a precisar de un apoyo para la recapitalización mayor que el inicialmente proyectado, entre otros factores por la extensión del deterioro macroeconómico y sus implicaciones para la solvencia bancaria. Durante 2011 y 2012 se sucedieron varias iniciativas de reforma que, en cierto modo, constituyeron un reconocimiento progresivo de las necesidades de recapitalización del sector. La primera de esas medidas fue el Real Decreto Ley 2/2011 de «reforzamiento del sistema financiero». Este decreto le dio una vuelta de tuerca más al FROB (de hecho se le denominó «FROB 2»). Se exigió con carácter general que el capital principal se situara por encima del 8 por 100 como porcentaje de los activos ponderados por riesgo, y del 10 por 100 para las entidades que no hubieran colocado en el sector privado más del 20 por 100 de su capital y que tuvieran una dependencia de la financiación de los mercados mayoristas superior al 20 por 100. Al mismo tiempo, el RD-I 2/2011 supuso una transición efectiva desde el modelo que prevaleció durante 2010 de agrupación de cajas en torno a SIP para avanzar en el proceso de ejercicio indirecto de la actividad, porque exigía transferir la actividad de las cajas al banco creado cuando solicitaran financiación del FROB para cumplir con las exigencias de recapitalización. Durante 2011 se avanzó en ese ejercicio de transferencia y se desarrollaron las primeras pruebas de esfuerzo del sector, que estimaron las necesidades de capital, en aquel entonces, de 15.000 millones de euros. Conforme se avanzaba hacia 2012 se hacía cada vez más evidente que esas necesidades de recursos propios serían bastante más significativas a la postre.

Entre febrero y mayo de 2012, se desarrollaron dos reformas adicionales, orientadas, ya de forma casi específica, al saneamiento y la recapitalización. En primer lugar, el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, «de saneamiento del sector financiero». La iniciativa seguía recayendo principalmente en las propias entidades financieras, de las que se esperaba que realizaran provisiones adicionales de 50.000 millones de euros para cubrir la exposición problemática. La reforma se estructuraba principalmente a través de tres tipos de requerimientos: una provisión específica de 25.000

millones de euros, un colchón de capital para suelo y promociones en curso de 15.000 millones de euros, una provisión genérica de 10.000 millones para el crédito aparentemente sano. También se establecía que si las entidades financieras se embarcan en proyectos de fusión, tendrán un año extra para cumplir con los nuevos requerimientos. Los recursos estimados y las provisiones exigidas en el RD-I 2/2012 suponían un avance en el reconocimiento del deterioro de activos bancarios en España pero, el mayor cambio en ese reconocimiento aún estaba por producirse ese mismo año. El 12 de mayo de 2012 se publicó el Real Decreto Ley 18/2012 sobre «saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero». Con la nueva reforma se estimaba que el sector iba a tener que realizar provisiones adicionales por 30.000 millones de euros que se añadirán a los más de 50.000 millones ya exigidos en la anterior reforma anterior (RD-I 2/2012). Un elemento esencial del RD 18/2012 es que ofrecía mecanismos para instrumentar ayudas públicas al sector bancario en forma de capital contingente (los llamados *CoCos*). En aquel entonces, además, el gobierno estableció que dos auditoras independientes serían las encargadas de ofrecer las valoraciones pertinentes. Con la introducción de valoraciones independientes en paralelo al RD-I 18/2012, se trataba de aproximar la magnitud del deterioro de activos y necesidades de capital en el sector bancario español. En este punto, era especialmente importante determinar esta magnitud para poder establecer las capacidades de ayuda financiera del Estado en un contexto de importantes restricciones presupuestarias.

Las entidades bancarias españolas contaban hasta el 11 de junio de 2012 para presentar un plan en el que detallaran las medidas para dar cumplimiento al RD-I 18/2012. De estos planes podría surgir déficit de capital principal o de recursos propios computables. En este sentido, bien porque el Banco de España así lo valorara o a petición de la propia entidad, podría contemplarse la solicitud de apoyo financiero del FROB. Asimismo, el RD-I 18/2012 contemplaba la creación de sociedades de gestión de activos (SGA), lo que comúnmente se conoce como «banco malo».

El 8 de junio de 2012, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicaba las recomendaciones finales de su Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero (*Financial System Assessment Program*, FSAP) en el que se afirmaba que «el grado y la persistencia del deterioro económico pueden implicar nuevas pérdidas para los bancos. La plena implementación de las reformas, así como el establecimiento de un mecanismo de respaldo público creíble, serán críticos para mantener la estabilidad financiera en el futuro». El FMI estimaba necesidades de capital de 38.000 millones de euros. Un día después, el 9 de junio, el Eurogrupo confirmaba

en un comunicado la aprobación de una ayuda contingente para España de hasta 100.000 millones de euros para proceder a la recapitalización de las entidades financieras que lo precisaran. Se trataba de un elemento fundamental en la resolución de la crisis bancaria en España tanto por la introducción de un volumen importante de recursos contingentes, como por el establecimiento de una coordinación y apoyo de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, lo que daba mayor credibilidad aún al proceso. La aceptación formal de la ayuda se produjo el 25 de junio de 2012. El 22 de junio ya se habían presentado las dos primeras valoraciones independientes de las necesidades de capital del sector bancario español, a cargo de Oliver Wyman y Roland Berger. El propósito de esa aproximación del conjunto del sector era evaluar, mediante un test de estrés, la capacidad de resistencia de las entidades financieras españolas bajo desarrollos macroeconómicos adversos. Los resultados sugerían que, como máximo, el sector bancario precisaría capital adicional de 62.000 millones de euros.

En lo que se refiere a la reestructuración de la que se ocupa particularmente este artículo, la ayuda aprobada por el Eurogrupo para el sector bancario español llevaba aparejada un conjunto de condiciones firmadas el 20 de julio de 2012: el Memorando de Entendimiento (MoU) sobre la «condicionalidad política del sector financiero». El MoU sigue una hoja de ruta que describe una implementación progresiva desde julio de 2012 a junio de 2013. Las disposiciones del MoU son amplias y escapan a los objetivos de este artículo (1). Cabe destacar, además, la implantación de buena parte de los aspectos contenidos en el MoU a través del Real Decreto Ley 24/2012, de 31 de agosto, «de reestructuración y resolución de entidades de crédito» en el que, entre otras cuestiones, se establece un mínimo común de capital principal del 9 por 100 para todas las entidades de depósito españolas.

Junto con los aspectos relacionados con la transparencia, evaluación, recapitalización y esquemas subordinados de asunción de pérdidas, el MoU requiere planes de eficiencia individuales para las entidades que reciben ayudas. Estos planes suponen la continuación del esfuerzo que ya se venía realizando desde 2009 a 2012 y 2013 y que, con diferencias para cada caso particular, contiene planes para reducción de oficinas y plantillas, así como de venta de activos y participaciones y, en algunos casos particulares, de enajenación mediante subasta de las entidades nacionalizadas. De forma específica, el MoU indica que «los planes de reestructuración deberán basarse en un recorte significativo de las actividades no rentables, procediendo a su cesión cuando sea factible, en la reducción del riesgo mediante la segregación de los activos más problemáticos, en el reequilibrio de la estructura de financiación, incluida una

CUADRO NÚM. 1

**PRINCIPALES DISPOSICIONES REGULATORIAS PARA LA REFORMA Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL CON IMPLICACIONES PARA LAS CAJAS DE AHORROS**

| <i>Disposición normativa</i>  | <i>Principales contenidos</i>  |
|---|--|
| Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. | Creación del FROB, establecimiento de planes contingentes para las entidades según su situación de solvencia.                                    |
| Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.                                  | Regulación de los sistemas institucionales de protección (SIP).  |
| Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros.                | Establecimiento de posibilidades de configuración jurídica para las cajas de ahorros y desarrollo del FROB 2.                                    |
| Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.   | Establecimiento de nuevos sistemas de provisiones para afrontar el deterioro de activos.   |
| Real Decreto Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.                        | Reforzamiento de la normativa de provisiones y previsión de inyección de capital para las entidades que lo precisaran. Creación de «banco malo». |
| Real Decreto Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.  | Implementación de las principales disposiciones del FROB y clarificación de poderes de supervisión.  |

*Fuente:* elaboración propia.

menor dependencia del banco central para disponer de liquidez, en la mejora de la gobernanza corporativa y en la reestructuración funcional mediante la racionalización de las redes de sucursales y las plantillas».

En cuanto a los elementos más recientes cabe destacar que el pasado 3 de diciembre se produjo la solicitud formal de 36.968 millones de euros para las cuatro entidades nacionalizadas, así como de 2.500 millones de euros destinados a la aportación del FROB a la Sareb (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria). Por otro lado, para el resto de grupos bancarios que recibieron alguna ayuda pública y que presentaron necesidades de capital según los test de estrés, se aportarán otros 1.800 millones de euros adicionales.

El cuadro núm. 1 resume las principales disposiciones regulatorias que han determinado buena parte de la reestructuración y otros cambios en las cajas de ahorros durante la crisis financiera:

## **2. La reestructuración en la práctica**

¿Qué cambios han supuesto las iniciativas de reestructuración bancaria desde 2009 para la configuración del sector bancario español? En primer lugar, resulta de interés comparar el esfuerzo relativo de adaptación de estructuras de oficinas y empleados en

España respecto al resto de la eurozona. El cuadro núm. 2 muestra esta comparación entre 2007 y 2011 para Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y la propia España, empleando los datos del Banco Central Europeo. España presentaba ya en el período considerado una reducción acumulada del 11,9 por 100 de sus oficinas —siendo el siguiente país en reducción de sucursales Reino Unido, con un -6,8 por 100—. También se observa una reducción del 10,7 por 100 entre 2007 y 2010 en el número de empleados, equiparable a la registrada en Francia y superior a la de Reino Unido (-10,7 por 100), Italia (-7,2 por 100) o Alemania (-4 por 100). Es previsible, además, que ese mayor esfuerzo relativo desde España se acentúe en 2012 y 2013 con la aplicación de los planes de eficiencia contenidos en el MoU.

La consolidación del sector bancario en España es también muy evidente en la reducción del número de entidades. En 2007 operaban 201 entidades de depósito y en 2012 se han reducido hasta 181, según los datos del Banco de España. En cualquier caso, esos datos incluyen un número importante de entidades de escasa representatividad cuantitativa. Hay que tener en cuenta que entre los cinco primeros bancos comerciales y las cajas de ahorros y entidades financieras adheridas se concentran más del 90 por 100 de los activos del sector. En lo que se refiere a las cajas de ahorros, a principios de 2010 había en España 45 cajas

**CUADRO NÚM. 2**  
**EVOLUCIÓN DE OFICINAS Y EMPLEADOS EN LOS SECTORES BANCARIOS EUROPEOS**

|             | <i>Oficinas</i> |        |        | <i>Empleados</i> |         |        |
|-------------|-----------------|--------|--------|------------------|---------|--------|
|             | 2007            | 2011   | % var. | 2007             | 2011    | % var. |
| Alemania    | 39.777          | 37.853 | -4,8   | 691.300          | 663.800 | -4,0   |
| España      | 45.500          | 40.103 | -11,9  | 275.506          | 245.956 | -10,7  |
| Francia     | 39.175          | 38.323 | -2,2   | 424.732          | 379.199 | -10,7  |
| Italia      | 33.230          | 33.561 | 1,0    | 340.443          | 315.979 | -7,2   |
| Reino Unido | 12.425          | 11.586 | -6,8   | 505.661          | 454.087 | -10,2  |

Fuentes: Banco Central Europeo (BCE) y elaboración propia.

y, desde entonces, 43 de ellas se han visto involucradas en procesos de integración en alguna medida. Esto ha dado como resultado la configuración de catorce entidades o grupos de cajas de ahorros en España en 2012. Los procesos corporativos han sido la creación de siete sistemas institucionales de protección (con posterior transferencia de negocio financiero a un banco que agrupa a las cajas que los conforman), nueve fusiones y dos adquisiciones.

En el cuadro núm. 3 se muestran algunos indicadores dimensionales de las cajas de ahorros españolas

durante la crisis en comparación con el sector bancario español. Junto con la evolución del número de entidades anteriormente comentada, cabe destacar que el tamaño medio de los grupos de cajas de ahorros ha aumentado desde 29.440 millones de euros en diciembre de 2009 hasta los 84.967 millones de euros en septiembre de 2012. Por otro lado, el número de oficinas ha disminuido un 19,2 por 100 en el mismo período y el de empleados un 22,4 por 100.

Aunque el impacto que estos cambios dimensionales y corporativos en las cajas de ahorros solo puede eva-

**CUADRO NÚM. 3**  
**NUEVOS INDICADORES DIMENSIONALES DE LAS CAJAS DE AHORROS FRENTE AL PROMEDIO DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL (2012)**

|                               | Diciembre de 2009                                  |                               | Septiembre de 2012                                 |                               |
|-------------------------------|--|-------------------------------|--|-------------------------------|
|                               | Cajas de ahorros y entidades financieras adheridas | Total sector bancario español | Cajas de ahorros y entidades financieras adheridas | Total sector bancario español |
| Número de entidades           | 45   | 192                           | 14   | 181                           |
| Activos/entidad (mill. euros) | 29.440   | 16.264                        | 84.967   | 18.065                        |
| Oficinas                      | 23.917   | 44.085                        | 19.330   | 39.072                        |
| Empleados                     | 104.504  | 263.093                       | 81.054   | 242.726 (a)                   |
| Empleados/oficinas            | 4,4  | 6,0                           | 4,2  | 6,2                           |

(a) Dato correspondiente a 2011.

Fuentes: CECA, Banco de España y elaboración propia.

luarse con el rigor necesario en el largo plazo, parecen derivarse algunas implicaciones estratégicas y competitivas de este proceso de reestructuración, tal y como se muestra en el diagrama 1.

En primer lugar –y aún cuando el MoU va a imponer aún esfuerzos considerables- puede considerarse que la combinación de diseño e implementación de la reestructuración en los grupos de cajas de ahorros españoles y entidades adheridas se encuentra en una fase avanzada. Por otro lado, la consolidación y el aumento significativo del tamaño medio de estas entidades, les permite un mayor acceso al mercado, ya que tanto la liquidez como el capital se negocian, hoy más que nunca, a escala internacional. Asimismo, aun cuando las cajas han aumentado su tamaño medio por efecto de la consolidación, han emprendido y siguen afrontando un proceso de venta de activos como parte de un proceso de desapalancamiento (*deleveraging*) similar al que se vive en el sector bancario europeo. El objetivo es reforzar la solvencia (disminuyendo los activos) y centrarse en el *core business*, desprendiéndose de participaciones empresariales y orientándose en mayor medida hacia la intermediación bancaria tradicional. Por otro lado, las cajas de ahorros tienen la oportunidad de hacer valer los beneficios de un negocio financiero más centralizado y potente desde el punto de vista de la señalización ante los mercados con una descentralización comercial que les permite mantener su valor de franquicia relacional. Estos aspectos, precisamente se analizan en el siguiente apartado.

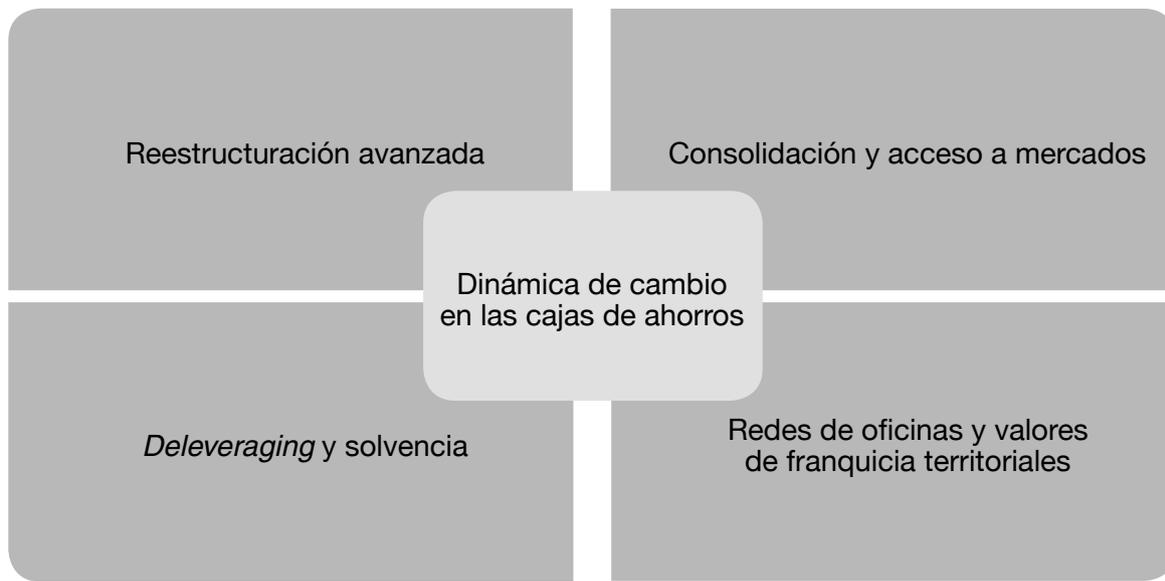
### III. EL VALOR DE LA BANCA RELACIONAL COMO REFERENCIA PARA LAS CAJAS DE AHORROS TRAS LA REESTRUCTURACIÓN

En el objetivo de analizar cómo los grupos de cajas de ahorros que han surgido con la reestructuración bancaria en España pueden mantener y potenciar sus valores tradicionales de banca relacional, el estudio de algunas de las principales contribuciones académicas sobre este tipo de banca y, en particular, de algunas de las aportaciones más recientes, puede ser de especial utilidad.

La literatura sobre crédito relacional destaca el papel de las entidades financieras para reducir asimetrías de información y problemas de riesgo moral en el proceso de concesión de crédito. Este hecho es particularmente relevante para las pyme, las cuales son más opacas y presentan mayores dificultades de valoración de su riesgo crediticio. En general, la actividad de intermediación financiera implica la recolección de dos tipos de información sobre el prestatario: (i) información dura, que puede reducirse fácilmente a registros numéricos como el historial crediticio, el balance de la empresa, el volumen de crédito solicitado o la calificación crediticia y, por otro lado, (ii) la información blanda, que es más difícil de codificar, como por ejemplo la honestidad y diligencia profesional del prestatario, la habilidad en la gestión del empresario o la capacidad de respuesta de los empleados (véase Cotugno *et al.*, en prensa). Por lo tanto, el crédito relacional se basa en el desarrollo

DIAGRAMA NÚM. 1

#### ELEMENTOS DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LAS CAJAS DE AHORROS CON LA REESTRUCTURACIÓN



Fuente: elaboración propia.

de información detallada, con un contacto repetido a lo largo de varios periodos con la empresa en la cual el banco invierte en recabar información blanda.

La literatura financiera ha utilizado diversos indicadores para medir la estrechez de la relación entre el banco y la empresa como la duración, la amplitud (número de contratos), y la exclusividad de la relación entre ambos. La literatura empírica ha demostrado que la disponibilidad, plazos y costes del crédito mejoran con la banca relacional (Petersen y Rajan, 1994). Otros estudios se han centrado en estudiar la exclusividad de la relación y los beneficios de la acumulación de información, especialmente la información blanda, en un solo prestamista (Berger *et al.*, 2005). En la relación banca-empresa, influye también la distancia entre la entidad financiera y la empresa. La distancia afecta a la habilidad del banco para recabar la información blanda del prestatario y transferirla dentro de la propia organización bancaria (Alessandrini *et al.*, 2009).

La posibilidad de mantener los beneficios del crédito relacional durante las crisis financieras ha sido refrendada por varios estudios. Ferri *et al.* (2001) demuestran la habilidad del crédito relacional para mitigar los efectos de la crisis financiera asiática de 1997-1998, en particular para las empresas que eran más dependientes de la financiación bancaria. Los autores argumentan que una relación banca-empresa sólida reduce los efectos de las restricciones financieras y por consiguiente, disminuye la probabilidad de quiebra de la empresa. No obstante, la estructura y la salud del sistema bancario en cada país pueden resultar diferentes en tiempos de crisis. Jiangli *et al.* (1998) investigan si el crédito relacional ha beneficiado a las empresas durante la crisis asiática y descubren que los prestatarios tailandeses y coreanos tuvieron mayores posibilidades de obtener crédito, mientras que por otro lado, el crédito relacional parece no haber tenido impacto sobre las empresas filipinas e indonesias. Chavan y Purnanandam (2011) examinan la contracción de crédito que siguió a la crisis rusa de 1998, y demuestran que los prestatarios más dependientes de la banca sin acceso a los mercados de deuda pública experimentaron menores pérdidas de valor. Otros autores han examinado la evidencia de la crisis actual para el caso italiano. En particular, De Mitri *et al.* (2010) demuestran que las empresas nacionales que obtuvieron crédito de un mayor número de bancos sufrieron, por término medio, una mayor reducción del crédito bancario y experimentaron una mayor probabilidad de reducción del saldo vivo de crédito bancario en su balance que aquellas empresas que mantenían una relación de largo plazo con una sola entidad financiera.

En todo caso, es también importante que el crédito relacional se vea acompañado de un cierto nivel de competencia financiera para evitar consecuencias

negativas como el llamado «bloqueo» (*hold up*). Este se produce cuando un excesivo monopolio de información del banco causa comportamientos oportunistas por parte del mismo, como endurecer las condiciones del crédito. Degryse y Van Cayseele (2000) demuestran, utilizando una muestra de empresas belgas, que existe relación directa entre el tipo de interés del crédito y el período de la relación entre la entidad financiera y la empresa. Angelini *et al.* (1998) llegan a conclusiones similares al analizar la política de valoración de una muestra de noventa cooperativas de crédito italianas, y demuestran la existencia de políticas de *hold-up* para prestatarios con una relación duradera con la entidad financiera. En este sentido, se han formulado varias propuestas para mitigar los efectos del problema del bloqueo. Algunos autores sugieren la introducción de términos en el contrato más flexibles, especialmente para financiación a largo plazo (Von Thadden, 1995); otros sugieren la superioridad del modelo bancario múltiple (*multiple banking model*), al señalar que en aquellos países donde conviven distintos tipos de entidades con diferentes niveles de banca relacional (como sería el caso de España) la posibilidad del *hold-up* se ve mitigada de forma significativa por los efectos de la competencia entre estas entidades (Detragiache *et al.*, 2000; Farinha y Santos, 2002).

En relación con los sistemas tradicionales de préstamo bancario se ha demostrado que el progreso tecnológico y los sistemas de *credit scoring* pueden ayudar a los bancos a resolver solo una parte limitada de las asimetrías informativas relativas a la distancia entre prestamista y prestatario. De hecho, las pyme pueden beneficiarse de los avances tecnológicos solo si su solvencia puede capturarse y transmitirse en términos cuantitativos, una cuestión que resulta difícil en la medida en que la mayor parte de ellas no cuentan con elementos de señalización tan importantes como el *rating*. De este modo, algunos estudios para Estados Unidos muestran que casi siempre es necesario un prestamista vinculado localmente para evaluar procesos de crédito de manera más efectiva (véase DeYoung *et al.*, 2008). Incluso se ha demostrado que los bancos que (por procesos de consolidación, por ejemplo) están geográficamente más dispersos respecto al potencial prestatario y con una estructura organizativa más compleja tienen incentivos muy importantes a la inversión en la obtención de información blanda (Degryse y Ongena, 2005; Liberti y Mian, 2009; Agarwal y Hauswald, 2010; Cogtugno *et al.*, en prensa).

De las anteriores contribuciones se desprenden algunas lecciones para las cajas de ahorros españolas en el contexto de la reestructuración que están viviendo con la crisis financiera actual. La principal es que el aumento del tamaño y la centralización de decisiones financieras son compatibles con el mantenimiento de la inversión

y la vinculación con la banca relacional, en la medida en que produce beneficios en términos de rentabilidad, riesgo y captación de clientes. Por otro lado, la existencia de una elevada competencia en los segmentos tradicionales entre bancos y grupos de cajas de ahorros —además de las cooperativas de crédito— garantiza la contestabilidad del mercado a escala local y la existencia de incentivos para desarrollar esa banca relacional con los precios competitivos que se supone que lleva aparejada. Como señalan Carbó y Rodríguez (2011), «corresponde a las marcas principales de las cajas de ahorros reforzar el valor relacional, hacer práctica la descentralización y diversificación geográfica del negocio, mantener una cobertura y un servicio amplio, y en definitiva movilizar el ahorro». Estos objetivos se pueden conseguir combinando varios de los ingredientes de la configuración de las cajas de ahorros tras la reestructuración financiera:

— Centralización de unidad financiera y descentralización del negocio y los sistemas de información: la creación de grandes grupo de cajas de ahorros con unidades centralizadas de negocio permite el acceso a los circuitos de liquidez y capital internacionales al tiempo que una distribución más eficiente de esa liquidez dentro del propio territorio de actuación nacional (circuitos internos de capital). Esto permite políticas de diversificación y gestión de la liquidez centralizadas pero la descentralización del negocio y de los sistemas de información, para que se puede seguir recabando la información blanda que precisa la banca relacional.

— Cobertura territorial: la reducción de oficinas no es óbice para que los grupos de cajas de ahorros sigan contando con la mayor cobertura geográfica y con el mantenimiento de las relaciones crediticias generadas a lo largo de los años.

— Refuerzo del valor relacional: las cajas podrían mantener su valor distintivo de marca haciendo hincapié en ese componente relacional. En este sentido, la especialización en préstamos a pyme será un elemento esencial competitivo en los próximos años, en la medida en que gran parte del negocio estará en ese segmento y estas empresas dependen esencialmente del componente «relacional».

#### **IV. CONCLUSIONES**

La reforma del sector financiero tiene implicaciones importantes en al menos tres áreas: la estrategia de las nuevas entidades, la competencia en el sector financiero y, a nivel agregado, el restablecimiento del crédito y la salida de la crisis.

En primer lugar, el proceso de reestructuración bancaria en España tiene un impacto significativo sobre la estrategia y el modelo de negocio de las cajas de ahorros y de los bancos surgidos de ellas, Hay varios factores que apuntan a un acercamiento del modelo de negocio de las cajas —o de los bancos nacidos de estas— al de los bancos tradicionales. Aunque las fronteras entre las estrategias de unas entidades y otras son difusas, en el pasado las cajas han tendido a desarrollar un modelo de negocio más inclinado, en comparación con la media del sector, a la banca relacional, esto es, más centrado en familias y pymes, basado en una red comercial más densa y con una relación con los clientes más prolongada en el tiempo,

Entre los factores que apuntan a la convergencia entre los modelos de negocio de cajas y bancos están:

- a) Los cambios en el modelo de gobierno y de forma societaria de las cajas y los bancos ligados a ellas. Con los últimos cambios regulatorios estos modelos se asimilan ahora al de los bancos tradicionales,
- b) La reducción del negocio hipotecario y del crédito inmobiliario, mercados en los que las cajas tenían una mayor presencia relativa lo que tendrá como consecuencia una menor diferenciación entre el negocio de unas y otras entidades;
- c) El aumento del tamaño y del ámbito geográfico de muchas de las entidades, debido a la ola de fusiones y adquisiciones, lo que puede dar mayor acceso a la financiación en los mercados internacionales, cambiar los procedimientos internos de gestión difuminar la vinculación de las entidades a sus zonas de origen, y
- d) La reducción en el número de oficinas.

Por supuesto la incidencia de estos factores es muy distinta en cada institución concreta dependiendo de su tamaño y especialización territorial antes y después de la reestructuración, de su estrategia y especialización por tipos de clientes y de las condiciones regulatorias específicas impuestas a algunas de ellas.

Esta tendencia a la convergencia entre cajas y bancos, plantea la cuestión de ¿cómo van a competir en el futuro los nuevos bancos surgidos de las cajas? En el pasado, las cajas han jugado con algunas ventajas competitivas importantes —por ejemplo de tipo reputacional y las derivadas de su implantación y especialización geográfica— que explican, en buena parte, su éxito durante muchos años pero que no necesariamente van a perdurar en el futuro. La principal conclusión de este artículo es que el aumento del tamaño y la centrali-

zación de decisiones financieras son compatibles con el mantenimiento de la inversión y la vinculación con la banca relacional, en la medida en que produce beneficios para las propias entidades en términos de rentabilidad, riesgo y captación de clientes.

La tradicional especialización de las cajas en un modelo de banca relacional seguirá aportando una ventaja competitiva a muchos de los bancos surgidos de ellas. Entre las ventajas de seguir ese modelo cabe señalar:

- a) El punto de partida –las cajas siguen teniendo mayor presencia entre las economías domésticas y las pymes así como una mayor vinculación y conocimiento de las zonas en las que operan;
- b) El relativo menor tamaño de la mayor parte de las cajas (o de los bancos frente a otros competidores, que hace más atractiva una estrategia especializada en la banca relacional; y,
- c) En el caso de las instituciones sujetas a regulaciones especiales que limitan su actividad y expansión geográfica, la misma dificultad o imposibilidad para desarrollar otras estrategias alternativas, hace más atractivo el desarrollo de una banca relacional.

Segundo, la reestructuración bancaria afecta por varias vías a las condiciones competitivas del sector. Por una parte, el mercado bancario va a evolucionar hacia una estructura más concentrada, consecuencia de la reducción en el número de entidades que operan en España. Esta tendencia apuntaría a una menor intensidad competitiva en el sector.

Por otra parte, las entidades resultantes de la fusión de cajas de ahorros pueden seguir jugando un papel crucial como dinamizadores de la competencia en el sector. La mayor fortaleza financiera de las nuevas cajas, que tendrán más fácil acceso a los mercados de capitales y de liquidez y mayor capacidad para movilizar el ahorro interregionalmente, puede actuar como contrapeso al aumento de la concentración. También la adopción de estrategias relacionales, necesariamente centradas en los mercados locales y regionales, obliga a las nuevas entidades a seguir compitiendo con intensidad.

En tercer lugar, desde el punto de vista del conjunto de la economía, el retorno del crecimiento necesita de la reactivación de los flujos de crédito a familias y empresas. Para conseguirlo, la «banca relacional», que opera preferentemente a escala local, tiene un potencial importante. Es probable que junto a las bases tradicionales de esta estrategia basada en la cercanía y la con-

fianza, haya que desarrollar otros instrumentos como, por ejemplo, nuevos modelos de evaluación crediticia para pymes, o nuevos sistemas de garantía y financiación crediticia. En definitiva, el mantenimiento de una estrategia relacional por las nuevas cajas ayudaría a la recuperación económica.

En resumen, pese al indudable acercamiento en la organización, gobierno y estrategia de cajas y bancos que se está produciendo desde el inicio de la crisis, mantener un modelo de negocio cercano a las bases tradicionales de la «banca relacional» tiene ventajas para las nuevas cajas, para el desarrollo de la competencia en el mercado bancario y para la reactivación del crédito en la salida de la crisis.

#### NOTAS

(\*) Bangor Business School y Funcas.

(\*\*) Funcas.

(1) Desde la publicación *Spanish Economic and Financial Outlook* de Funcas se realiza una descripción y seguimiento detallados de los elementos del MoU y otros aspectos de la reforma financiera en España: <http://www.funcas.es/Publicaciones/Index.aspx?Id=47>

#### BIBLIOGRAFIA

AGARWAL, S. y R. HAUSWALD (2010), «Distance and private information in lending», *Review of Financial Studies*, 23, 2757–2788.

ALESSANDRINI, P., PRESBITERO y A.F., ZAZZARO (2009), «Banks, distances and firms' financing constraints», *Review of Finance*, 13, 261–307.

ANGELINI, P., DI SALVO, R. y G. FERRI (1998), «Availability and cost of credit for small businesses: customer relationships and credit cooperatives», *Journal of Banking and Finance*, 22, 925–954.

BERGER, A.N., MILLER, N.H., PETERSEN, M.A., RAJAN, R.G. y J.C. STEIN (2005), «Does function follow organizational form? Evidence from the lending practices of large and small banks», *Journal of Financial Economics*, 76, 237–269.

CARBÓ, S. y F. RODRÍGUEZ (2011), «Las cajas de ahorros del siglo XXI», *Cuadernos de Información Económica*, 223, 77-81.

CHAVA, S., PURNANANDAM, A., (2011), «The effect of banking crisis on bank dependent borrowers», *Journal of Financial Economics*, 99, 116–135.

COGTUGNO, M., MONFERRÀ y G., SAMPAGNARO (2013), «Relationship lending, hierarchical distance and credit tightening: Evidence from the financial crisis», *Journal of Banking and Finance*, en prensa.

DE MITRI, S., GOBBI, G., y E. SETTE (2010), «Relationship Lending in a Financial Turmoil», *Banca d'Italia Working Paper*, 772.

DEGRYSE, H. y S. ONGENA (2005), «Distance, lending relationships, and competition», *Journal of Finance*, 60, 231–266.

DEGRYSE, H. y P. VAN CAYSEELE (2000), «Relationship lending within a bank-based system: evidence from European small business data», *Journal of Financial Intermediation*, 9, 90–109.

DETRAGIACHE, E., GARELLA, P. y L. GUIISO (2000), «Multiple versus single banking relationships: theory and evidence», *Journal of Finance*, 55, 1133–1161.

DEYOUNG, R., GLENNON, D., y P. NIGRO (2008), «Borrower–lender distance, credit scoring, and loan performance: evidence from informationally opaque small business borrowers», *Journal of Financial Intermediation*, 17, 113–143.

FARINHA, L.A., y J.A.C. SANTOS (2002), «Switching from single to multiple bank lending relationships: determinants and implications», *Journal of Financial Intermediation*, 11, 124–151.

FERRI, G., KANG, T.S. y I.J. KIM (2001), «The Value of Relationship Banking During Financial Crises: Evidence from the Republic of Korea», *World Bank Policy Research Working Paper*, 2553.

JIANGLI, W., YOM, C. y H. UNAL (2008), «Relationship lending, accounting disclosure, and credit availability during the Asian financial crisis», *Journal of Money Credit and Banking*, 40, 25–56.

LIBERTI, J.M. y A.R. MIAN (2009), «Estimating the effect of hierarchies on information use», *Review of Financial Studies*, 22, 4057–4090.

PETERSEN, M.A. y R.G. RAJAN (1994), «The benefits of lending relationships», *Journal of Finance*, 49, 3–37.

VON THADDEN, E.L. (1995), «Long-term contracts, short term investment and monitoring», *Review of Economic Studies*, 62, 557–575.



# La reestructuración de las cajas de ahorros españolas

Joaquín Maudos (\*)

## I. INTRODUCCIÓN (1)

Han pasado ya más de cinco años desde que estallara la crisis financiera en verano de 2007 y todavía estamos sufriendo sus consecuencias. Una crisis que comenzó en el corazón del sector bancario estadounidense y que se extendió rápidamente al resto de sistemas financieros y economías de todo el mundo. No hay más que ver la caída en las tasas de crecimiento del PIB y el aumento de las tasas de paro en un buen número de economías para bautizar a esta crisis como la *gran recesión*.

El sector bancario español también ha sufrido las consecuencias de la crisis, o mejor dicho, de las varias crisis por las que ha atravesado nuestro país en los últimos cinco años. Inicialmente, la crisis de las hipotecas *subprime* norteamericanas generó un clima de desconfianza e incertidumbre en los mercados mayoristas de financiación, tanto interbancario como de emisión de deuda bancaria, que afectó a la liquidez de nuestros bancos, altamente dependientes de esa financiación de los mercados internacionales. Pero ya en 2009 la crisis financiera se transformó en económica, como demuestra la caída del PIB (-3,7 por 100) y el aumento de la tasa de paro (hasta el 18,8 por 100, más del doble del nivel de mediados de 2007) que sufrió España. Y ya desde mediados de 2010 que apareció la crisis de la deuda soberana inicialmente focalizada en Grecia y posteriormente en Irlanda y Portugal, tanto la zona euro como por extensión la economía mundial, están sufriendo las consecuencias de los altos niveles de endeudamiento de algunas economías europeas y el círculo vicioso que se ha establecido entre la calidad de los balances bancarios (riesgo bancario) y la emisión de deuda pública (riesgo soberano) para financiar déficit públicos y rescates bancarios. Como es ampliamente conocido, desde verano de 2011, la economía española ha sido cuestionada por los mercados, como refleja la elevada prima de riesgo y las dificultades que tienen

nuestros bancos para captar financiación en los mercados mayoristas.

Los problemas que está sufriendo una parte del sector bancario español son fruto de los desequilibrios acumulados en la anterior etapa de expansión y que se resumen en: tasas de crecimiento excesivas en el crédito bancario; creciente concentración de riesgos en el sector inmobiliario, que es el que ha sufrido en mayor medida las consecuencias de la crisis tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria; alta dependencia de la financiación de los mercados mayoristas, dada la insuficiencia de los depósitos para financiar la expansión del crédito; y la acumulación de un exceso de capacidad instalada en términos de oficinas y empleo.

Estos desequilibrios se han acentuado en una parte del subsector de las cajas de ahorros. Y decimos una parte ya que si bien a nivel agregado la evidencia demuestra que las cajas de ahorros han sufrido en mayor medida las consecuencias de la crisis en comparación con los bancos, esa imagen agregada enmascara importantes diferencias entre entidades, al igual que ocurre en los bancos comerciales. De hecho, aunque es cierto que son las cajas de ahorros las que han protagonizado el proceso de reestructuración del sector bancario español (cuyo máximo exponente es la caída en el censo de 45 cajas a menos de la tercera parte), hay un buen número de cajas de ahorros que han resistido los embates de la crisis, algunas incluso mejor que los bancos. Así, el reciente informe del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012) que agrupa las entidades españolas según su capacidad para hacer frente a necesidades de recapitalización ante un escenario adverso de estrés, identifica cuatro grupos de entidades, y el que corresponde a las cajas que han recibido ayuda pública representa el 22 por 100 del sector bancario en términos de activo. Pero el grupo que denomina G2 y que representa el 17 por 100 del activo total, engloba a otras cajas de ahorros que resisten

*shocks* adversos hasta cierto punto, al menos para superar una ratio de solvencia del 4 por 100 en términos de *Core Tier 1*. Y entre las tres grandes entidades bancarias españolas (que representan el 47 por 100 del total en términos de activo) que pueden afrontar nuevos deterioros en las condiciones económicas, se sitúa una caja de ahorros. Estos resultados se han visto corroborados por las pruebas de resistencia realizadas por la consultora Oliver Wyman y difundidas a finales de septiembre, que muestran que si bien las necesidades de recapitalización se concentran en las cajas, también hay bancos con necesidades de capital y cajas con elevados colchones de capital incluso en el escenario adverso manejado.

El balance de los cinco años de crisis que llevamos en España es que su intensidad, junto con los desequilibrios acumulados por algunas cajas de ahorros han obligado a una profunda reestructuración del sector que ya está dando sus frutos. Así, se ha corregido una parte del exceso de capacidad que existía y se ha realizado un profundo saneamiento, en ocasiones previa intervención y nacionalización utilizando financiación externa privada en algunos casos (con cargo al Fondo de Garantía de Depósitos, FGD) y pública en su mayoría (a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria –FROB– y del fondo de rescate europeo).

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar el proceso de reestructuración de las cajas de ahorros españolas. Para ello, el trabajo hace un repaso de los desequilibrios acumulados en la etapa del *boom* inmobiliario, comparando el sector de las cajas con el de los bancos. En base a la evidencia aportada se analizan las distintas etapas de la crisis bancaria y las medidas adoptadas para paliar sus efectos. Con la perspectiva que da el tiempo ya transcurrido desde que se adoptaran algunas de esas medidas y la situación actual del sector, se realiza una reflexión de las ventajas e inconvenientes de la vía de reestructuración elegida, con medidas tan importantes como la aprobación del FROB, la reforma de la ley de las cajas de ahorros, el RDL de reforzamiento del sistema financiero y los dos RDL ya en 2012, de saneamiento del sector de promoción inmobiliaria. Finalmente, el artículo analiza el futuro del sector de las cajas de ahorros a la luz de las exigencias que impone el Memorandum de Entendimiento (MoU, en sus siglas en inglés) que acompaña al rescate bancario aprobado a finales de junio de 2012 (algunas ya implementadas como el reciente RDL 24/2012 de 31 de agosto de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la creación del banco malo), así como las recomendaciones del último informe del FMI de junio de 2012 y los resultados del último test de estrés realizado a finales de septiembre de 2012.

## II. EL ORIGEN DE LOS DESEQUILIBRIOS DE LAS CAJAS DE AHORROS

---

Existe un consenso generalizado que apunta a que el origen de la virulencia con la que la crisis ha impactado en las cajas de ahorros obedece a tres motivos: a los desequilibrios acumulados en la anterior etapa de expansión que tuvo lugar hasta finales de 2007; a la práctica imposibilidad que tenían las cajas para poder captar en los mercados capital de calidad; y a las lagunas existentes en su estructura de gobierno corporativo. En el primer caso, algunos de los desequilibrios son comunes al resto de entidades de depósito que conforman el sector bancario español (como el excesivo crecimiento del crédito y la elevada dependencia de la financiación mayorista con un creciente *gap* de liquidez créditos/depositos), si bien en algún caso han sido de mayor intensidad en las cajas (como la concentración de riesgos en el sector inmobiliario) y en otros los desequilibrios no se han dado en los bancos y sí en las cajas (como el crecimiento de la red de oficinas y el empleo que han dado lugar a un exceso de capacidad instalada). Y en el segundo, la única vía de acceso al mercado de capitales era mediante la emisión de cuotas participativas que nunca han sido *de facto* una solución al problema de la capitalización de las cajas de ahorros.

### 1. Desequilibrios acumulados en la etapa de expansión

---

#### 1.1. Excesivo crecimiento del crédito

Como se documenta con detalle en Maudos (2012), con la entrada de España en el euro, la desaparición del riesgo de tipo de cambio permitió que los bancos españoles pudieran acceder en mejores condiciones a la abundante financiación existente en los mercados mayoristas, lo que alimentó una tasa de crecimiento del crédito bancario que llegó a alcanzar en algún año 20 puntos porcentuales (pp.) por encima del PIB, mientras que en la eurozona la diferencia apenas superó los 5 pp. En los años de mayor apogeo (2000-2007), solo en Irlanda el crédito al sector privado creció más deprisa que en España.

En el caso concreto de las cajas de ahorros, el crédito al sector privado residente (OSR) creció a una tasa media anual en el periodo 2000-2007 del 20,6 por 100, 4,6 pp. por encima de los bancos. El crédito concedido por las cajas creció más deprisa tanto en el destinado a las actividades productivas como a los hogares, siendo la diferencia con respecto a los bancos superior en el primero (21,8 por 100 vs. 15,5 por 100) que en el segundo (19,6 por 100 vs. 16,8 por 100). Es de destacar el comportamiento del crédito al sector servicios, donde la diferencia cajas-bancos es mayor al crecer en las

primeras a una tasa media anual 7,5 pp. por encima de los bancos. Y en el caso del crédito a las actividades relacionadas con la construcción y el sector inmobiliario (en sentido amplio, es decir, incorporando también el crédito para la compra de vivienda), en las cajas el crecimiento fue del 24 por 100 al año, 2 pp. por encima de los bancos, produciéndose la mayor diferencia en el destinado a la construcción donde en las cajas creció 3,6 pp. más que en los bancos.

en febrero y mayo de 2012, como a través de la creación de la agencia de gestión de activos o banco malo (Sareb) a través del RDL 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito de finales de agosto.

Si bien la excesiva concentración de riesgos en el sector inmobiliario es un problema genérico del conjunto del sector bancario español, este adquiere mayor intensidad en el caso concreto de las cajas de ahorros.

CUADRO NÚM. 1

**TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (OSR) EN EL PERIODO 2000-2007 (PORCENTAJE)**

|                                    | <i>Bancos</i> | <i>Cajas</i> |
|------------------------------------|---------------|--------------|
| <b>Total OSR .....</b>             | <b>16,0</b>   | <b>20,6</b>  |
| <b>I. Actividades productivas</b>  |               |              |
| <b>Total .....</b>                 | <b>15,5</b>   | <b>21,8</b>  |
| Agricultura .....                  | 13,1          | 8,8          |
| Industria .....                    | 7,9           | 11,0         |
| Construcción .....                 | 18,3          | 21,9         |
| Servicios .....                    | 18,0          | 25,5         |
| <b>II. Hogares</b>                 |               |              |
| <b>Total .....</b>                 | <b>16,8</b>   | <b>19,6</b>  |
| Consumo .....                      | 13,8          | 10,7         |
| Vivienda .....                     | 18,4          | 20,6         |
| <b>Crédito sector inmobiliario</b> |               |              |
| <b>Total .....</b>                 | <b>22,0</b>   | <b>24,0</b>  |
| Vivienda .....                     | 18,4          | 20,6         |
| Construcción .....                 | 18,3          | 21,9         |
| Promoción inmobiliaria .....       | 36,6          | 37,3         |

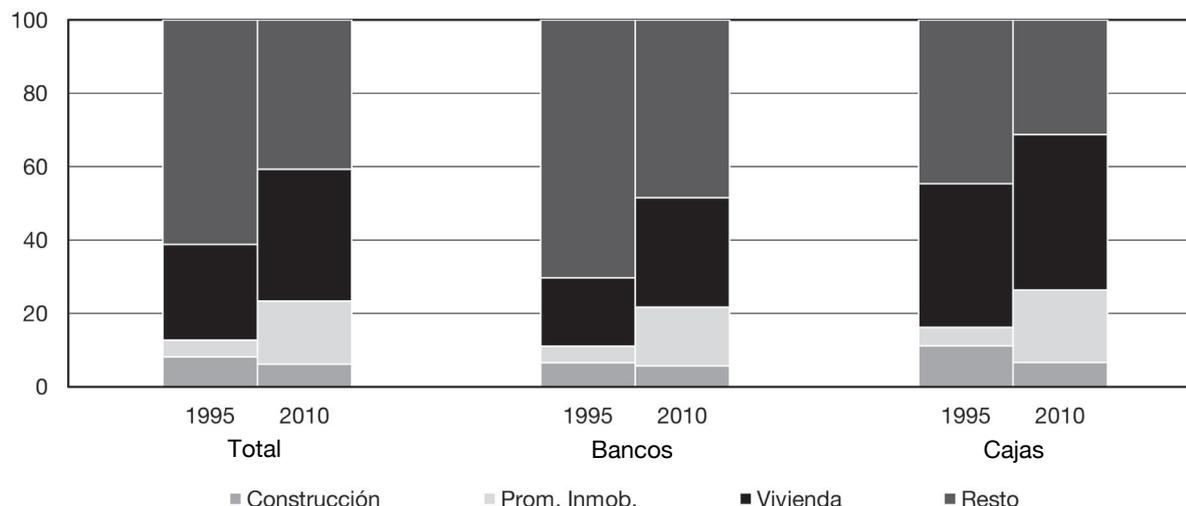
Fuente: Banco de España.

**1.2. La elevada concentración de riesgos en el sector inmobiliario**

Como es manifiestamente conocido, el problema más grave al que tiene que hacer frente el sector bancario español es la pérdida asociada al deterioro de la calidad de los activos bancarios vinculados con el sector inmobiliario, siendo sin lugar a dudas el aspecto que más preocupa a los inversores internacionales y que explica en gran parte el cierre de los mercados mayoristas de financiación. Este problema es el que justifica las últimas reformas llevadas a cabo, tanto en términos de exigencia de mayores provisiones, a través de los RDL aprobados

Así, utilizando la última información agregada del sector que proporcionaba el Banco de España hasta diciembre de 2010, en esa fecha el crédito destinado a la construcción, promoción inmobiliaria y compra de vivienda representaba en las cajas el 68,8 por 100 del total del crédito a OSR, 17,3 pp. más que en los bancos. La mayor diferencia cajas-bancos tiene lugar en el préstamo para la adquisición de vivienda, ya que representa el 42,4 por 100 del crédito total en las cajas, 12,5 pp. más que en la banca. Las diferencias son mucho más reducidas en el crédito a la promoción inmobiliaria (19,7 por 100 en cajas y 15,9 por 100 en bancos) y a la construcción (5,7 por 100 en bancos y 6,6 por 100 en cajas).

GRÁFICO 1  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (OSR)  
(PORCENTAJE)**



Fuente: Banco de España.

Esa mayor concentración de la actividad crediticia de las cajas en la actividad inmobiliaria, se ha traducido en que una parte muy elevada sea problemática una vez se pincha la burbuja del precio de esos activos y se deterioran las condiciones macroeconómicas. Las últimas estimaciones disponibles del Banco de España referidas a diciembre de 2010 situaban la exposición de las cajas al sector de la construcción y promoción inmobiliaria en 217.000 millones de euros, de los que 100.000 millones (46 por 100) eran de dudoso cobro, de riesgo subestándar o activos adjudicados o recibidos en dación de pago. Esta cifra ha crecido en el tiempo conforme el precio de los activos reales ha seguido bajando y ha ido aumentando la tasa de morosidad, el volumen de activos adjudicados, y los préstamos refinanciados al sector inmobiliario han sido reconocidos como morosos. Así, para el total de cajas y bancos, las estimaciones ofrecidas a junio de 2011 sitúan en 323.000 millones de euros la exposición al sector promotor, de los que el 54 por 100 eran problemáticos.

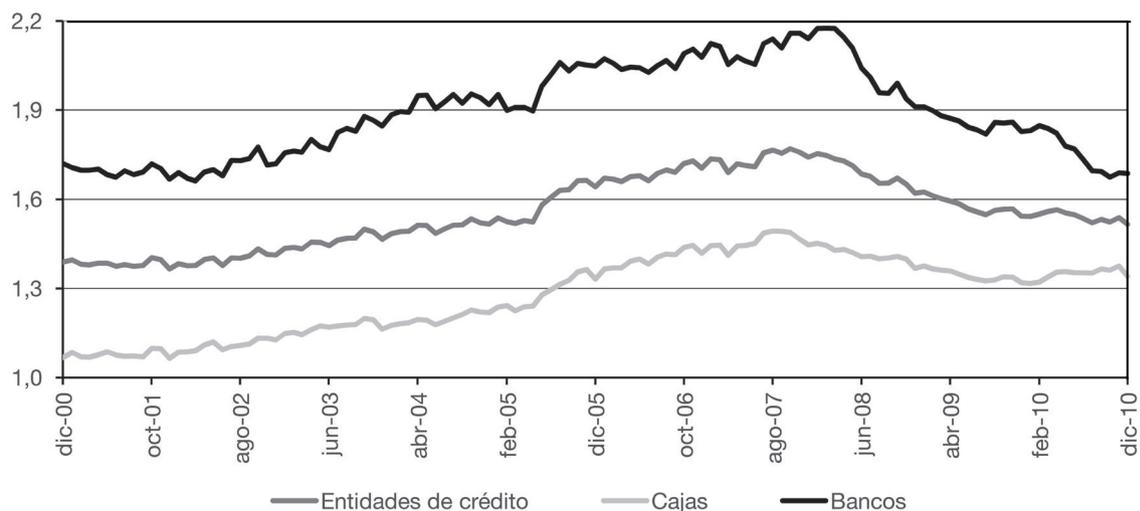
### 1.3. La elevada dependencia de la financiación mayorista

El intenso ritmo de crecimiento del crédito bancario que tuvo lugar en la anterior etapa de expansión fue posible gracias a la abundante financiación disponible en los mercados mayoristas. Los depósitos bancarios eran claramente insuficientes para financiar la expansión crediticia, lo que dio lugar a un creciente *gap* de liquidez créditos-depósitos. El riesgo que conlleva esa

estrategia de financiación dependiente de los mercados mayoristas es el estrangulamiento que se produce en el crédito una vez se cierra el acceso a esa financiación, como se ha demostrado claramente en la actual crisis. Además, la necesidad de hacer frente a los abundantes vencimientos de deuda ha obligado a las entidades a apelar intensamente a los depósitos como fuente de financiación, lo que se ha traducido en una agresiva competencia en precios que ha afectado negativamente a los márgenes bancarios. La penalización que supuso la reforma del FGD en 2011 (RDL 771/2011 de 3 de junio) con el objetivo de hacer frente a la guerra del pasivo (quintuplicando la aportación al FGD en caso de ofrecer tipos pasivos por encima de un determinado umbral en relación al euríbor) no consiguió rebajar la tensión y, además, ha provocado un auge en la emisión de productos sustitutivos de los depósitos (como los empréstitos), que conllevan más riesgo para el cliente al no estar cubiertos por el FGD. La ineficacia de esa penalización para frenar la guerra de los depósitos y la necesidad de reducir la dependencia de la financiación mayorista han obligado a eliminar la penalización a finales de agosto de 2012, a lo que ha seguido una pronta reacción de las entidades subiendo el tipo de interés de los depósitos.

Como muestra el gráfico 2, la ratio créditos/depósitos del sector privado residente de las cajas de ahorros experimentó un aumento de 2.000 a mediados de 2007, situándose en verano de 2007 en un valor máximo de 1,5, por lo que un 50 por 100 del crédito OSR tuvo que ser financiado con pasivos distintos a los depósitos.

GRÁFICO 2  
**GAP DE LIQUIDEZ: RATIO CRÉDITOS/DEPÓSITOS AL SECTOR PRIVADO RESIDENTE (PORCENTAJE)**



Fuente: Banco de España.

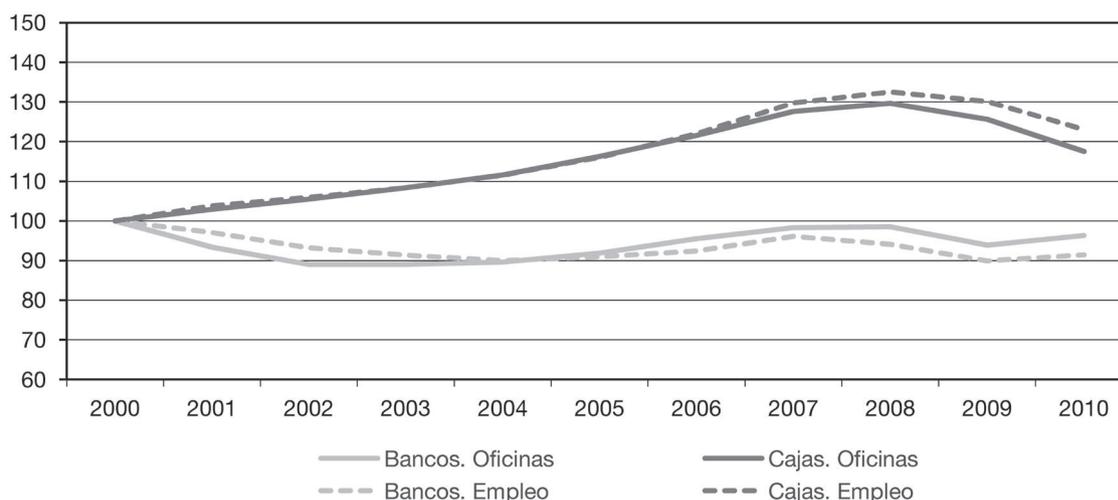
La incertidumbre que se extendió a los mercados de deuda con el estallido de la crisis financiera obligó a las cajas a recurrir al depósito como fuente de financiación, iniciándose una caída de la ratio hasta llegar a diciembre de 2010 a un valor del 1,34. En comparación con los bancos, las cajas presentan un menor *gap* de liquidez en todo el periodo analizado. También los bancos comerciales han sufrido el impacto de la crisis de los mercados financieros, teniendo que suplir con depósitos desde inicios de 2008 las restricciones en el acceso a los mercados mayoristas. La última

información referida a diciembre de 2010 sitúa la ratio créditos/depósitos del sector privado residente de las cajas en el 1,34, 0.35 pp. por debajo de los bancos.

#### 1.4. Exceso de capacidad instalada

Si bien los tres desequilibrios señalados anteriormente son comunes a bancos y cajas, aunque con distinto grado de intensidad, el cuarto desequilibrio que se comenta a continuación es exclusivo de las cajas

GRÁFICO 3  
**EVOLUCIÓN DE LA RED DE OFICINAS Y EMPLEO AÑO (2000=100)**



Fuente: Banco de España.

(y también de las cooperativas de crédito), y no así de los bancos. Como muestra el gráfico 3, en el periodo de máximo crecimiento del crédito bancario 2000-2008, la red de oficinas de las cajas de ahorros aumentó un 30 por 100, mientras que la de los bancos se redujo en 1,5 por 100. Un comportamiento similar es el que ha tenido lugar en la evolución de la cifra de empleados, donde en las cajas aumentó un 32 por 100 y en los bancos disminuyó un 6 por 100. Como se comentará posteriormente, con el proceso de reestructuración que se ha producido en las cajas de ahorros tras la aprobación del FROB en 2009, que condiciona la financiación otorgada al cumplimiento de un plan de viabilidad que incorpore una reducción de la capacidad instalada, se ha producido una reducción tanto de la red como del empleo de las cajas de ahorros.

## **2. Las restricciones de las cajas al acceso al capital de calidad**

---

Una de las diferencias fundamentales entre bancos y cajas que explican el mayor impacto de la crisis en las últimas, es la imposibilidad de las cajas para acceder al capital de máxima calidad. Los bancos, en cuanto sociedades anónimas, tienen la posibilidad de emitir capital en los mercados para reforzar su solvencia. Por el contrario, las cajas de ahorros históricamente han recurrido a la retención del beneficio como mecanismo fundamental de capitalización. Si bien desde 1985 las cajas podían emitir cuotas participativas que computan como capital de calidad (*Tier 1*), los hechos demuestran que no ha sido la solución al problema genuino de las cajas, ya que solo una entidad emitió cuotas.

En ciclos económicos regulares, las cajas han sido capaces de generar recursos propios con cargo a los beneficios destinados a reservas. Además, en épocas recientes las entidades han podido emitir a costes reducidos instrumentos híbridos que computaban como capital de calidad. Sin embargo, la intensidad de la crisis ha supuesto una brusca caída en los resultados de las cajas que ha impedido seguir recurriendo a la acumulación de reservas como vía para mejorar la solvencia. Por otra parte, la crisis ha obligado a cambios regulatorios de gran calado, uno de los cuales es la nueva regulación del capital. Los nuevos requisitos de Basilea III, mucho más exigentes en términos de más capital y más calidad, han supuesto un impacto de gran calado en las cajas de ahorros, ya que hasta la nueva ley aprobada en junio de 2010 las cajas de ahorros solo podían emitir un instrumento de capital de calidad pero que *de facto* no era efectivo (sobre todo por no tener derechos políticos y, además, ser un instrumento atípico y poco atractivo para inversores extranjeros), y los híbridos (participaciones preferentes y deuda subordinada) dejaban de computar como *Tier 1* en la nueva regulación. Además, aunque hasta ahora las entidades

han podido utilizar los híbridos para generar beneficios extraordinarios mediante canjes por debajo del nominal (fortaleciendo así su solvencia vía reservas), el Memorandum de Entendimiento asociado al rescate bancario exige imponer pérdidas a los tenedores de estos títulos, por lo que en el futuro no va a ser posible recurrir a estos instrumentos con la alegría e incluso abuso que se ha hecho en el pasado.

Como se ha comentado anteriormente, las cajas de ahorros, al igual que los bancos, han realizado una apelación intensa a la financiación mayorista. En la etapa del *boom*, la generación de beneficios era suficiente para que los inversores confiaran en la solvencia de las cajas. Pero una vez estalla la crisis y se derrumba la cuenta de resultados, los mismos inversores perciben el mayor riesgo que supone financiar a entidades que no tienen acceso al mercado de capitales, poniendo en serias dificultades a las cajas de ahorros. Esto explica que las distintas reformas financieras aprobadas recientemente en España hayan incentivado la bancarización de las cajas de ahorros (exigiendo por ejemplo un 10 por 100 de capital principal en lugar del 8 por 100 si la entidad no tenía al menos un 20 por 100 de inversores privados en su capital y una dependencia de la financiación mayorista superior al 20 por 100), con el objetivo de que pudieran acceder a través de los nuevos bancos creados al capital de calidad. Con el RDL 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito, todas las entidades deben de tener a partir del 1 de enero de 2013 un capital principal del 9 por 100 (como porcentaje de los activos ponderados por riesgo), eliminando la anterior discriminación existente entre entidades sistémicas y no sistémicas, y entre las que tenían más o menos del 20 por 100 de capital privado y dependencia de la financiación mayorista mayor o menor del 20 por 100.

## **3. Debilidades en la estructura de gobierno corporativo**

---

El tercero de los motivos que explica el impacto de la crisis en las cajas de ahorros y la necesaria reestructuración que ha sido necesaria acometer es la debilidad en su gobierno corporativo. El conflicto de interés que a veces se produce entre los distintos tipos de objetivos de las cajas de ahorros (luchar contra la exclusión financiera, favorecer el ahorro en los menos favorecidos y el desarrollo regional, y la realización de actividades benéficas sociales) ha contaminado la gestión, a lo que ha contribuido la politización y falta de profesionalidad de algunas entidades. La elevada presencia de las Administraciones Públicas en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, así como el conflicto de interés que existe entre el papel de las Comunidades Autónomas como supervisor/regulador y su poder para elegir representantes en esos órganos de dirección, ha

contaminado lo que debería de haber sido una gestión profesional e independiente. El hecho de que las cajas no estén sometidas a la disciplina del mercado, ha impedido disciplinar a los gestores poco diligentes.

Estos problemas de gobierno corporativo están en la base de la nueva ley de cajas que además de reducir del 50 por 100 al 40 por 100 el peso máximo de las AA.PP. en los órganos de gobierno, exige criterios más estrictos de profesionalidad. En cualquier caso, la reducción al 40 por 100 es insuficiente, ya que el sector público puede fácilmente tener el control *de facto* de la entidad en presencia de otros grupos de interés descoordinados (como los impositores) o mediante alianzas con grupos altamente politizados (como los representantes de los trabajadores). Además, los nuevos requisitos de profesionalidad son demasiado laxos. Así, se exige que los miembros del Consejo de Administración posean los conocimientos y experiencia específicos para el ejercicio de sus funciones: «se considera que poseen conocimientos y experiencia específicos para ejercer sus funciones en el Consejo de Administración de una caja de ahorros quienes hayan desempeñado, durante un plazo no inferior a cinco años, funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas de, al menos, análoga dimensión» lo que implica que simplemente por haber desempeñado tareas de gestión se está capacitado legalmente para estar en un Consejo, con independencia de si la gestión fue buena o mala.

### III. LA REESTRUCTURACIÓN COMO RESPUESTA A LOS PROBLEMAS

Entre las muchas enseñanzas que ha traído la crisis, una de ellas es la necesidad de avanzar en la creación de un mercado único bancario, para cuyo fin es necesario conseguir una supervisión única a nivel europeo, una protección también única a los depositantes a través de un fondo de garantía de depósitos europeo y un mecanismo europeo de resolución de crisis bancarias. En este último caso, la falta de homogeneidad es total. Unos países han optado por inyectar enormes cantidades de capital público en los bancos con problemas, sin llevar a cabo al mismo tiempo una reestructuración de esas entidades. En cambio, otros países como España, inicialmente afrontaron la crisis con una profunda reestructuración del sector bancario inyectando una cantidad limitada de fondos públicos condicionados a la presentación y cumplimiento de planes de viabilidad. Por este motivo, en junio de 2012 la Comisión Europea ha presentado una propuesta de directiva en la que fija un marco para el rescate y resolución de entidades de crédito y que ha sido tenida en cuenta a la hora de elaborar el reciente RDL 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito en España.

La figura 1 es fiel reflejo de la profunda reestructuración llevada a cabo en el sector bancario español. Desde que en 2009 se aprobó el FROB, el máximo exponente de la reestructuración es la reducción en el número de grupos bancarios existentes, habiendo protagonizado las cajas de ahorros las fusiones que han tenido lugar. Solo de 2009 a 2010 se produjeron trece procesos de integración, siendo el de mayor tamaño la creación del grupo Banco Financiero y de Ahorros (Bankia) por fusión de siete cajas de ahorros. De 2010 a 2011, tuvieron lugar cinco fusiones más (la mayor por tamaño fue la adquisición de la CAM por el Banco Sabadell). Y en 2012 se produjeron seis procesos de integración, y está pendiente de conocerse el destino de las entidades nacionalizadas: Nova Caixa Galicia y CatalunyaCaixa.

#### 1. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: el FROB1

El punto de arranque de la profunda reestructuración del sector bancario español es la aprobación del Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito cuyo objetivo fue facilitar los procesos de fusión entre entidades viables, reforzando la solvencia de las entidades resultantes, suministrando financiación pública para financiar el proceso. Además, un objetivo adicional del RDL fue suministrar una rápida y efectiva solución a las entidades de crédito que no fueran capaces de resolver sus dificultades. De esta forma, una vez se corregían los desequilibrios acumulados en la etapa de expansión (entre ellos, exceso de capacidad instalada), el FROB pretendía mejorar la imagen del sector, facilitando así el acceso a la financiación en los mercados mayoristas. El FROB concedió 10.066 millones de euros de financiación a ocho procesos de integración, de los que casi la mitad corresponde a la creación del grupo BFA-Bankia.

Con la perspectiva que da el plazo de tiempo ya transcurrido desde que se aprobara el FROB, podemos señalar las siguientes ventajas e inconvenientes de la vía de reestructuración elegida. Entre las primeras destacan: *a)* condicionar la concesión de financiación en forma de préstamos (a través de la adquisición de participaciones preferentes convertibles en acciones o capital social si en el plazo máximo de cinco años no se devolvían las ayudas) a exigir a las entidades un plan de viabilidad para ganar eficiencia y que se ha concretado en un compromiso de reducción de plantilla y oficinas que ha permitido corregir el exceso de capacidad instalada. En concreto, el número de oficinas y empleados ha caído un 17 por 100 y un 14,3 por 100, respectivamente; *b)* se ha producido una drástica reducción del número de cajas de ahorros, pasando en poco tiempo de 45 a menos de una docena de grupos bancarios;

FIGURA NÚM. 1  
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL

| 2009                     | 2010  | 2011   | 2012   |
|--------------------------|---|--|--|
| Banco Santander          | Banco Santander   | Banco Santander                                      | Banco Santander  |
| BBVA                     | BBVA  | BBVA   | BBVA   |
| Caixa Sabadell           |   | Unnim<br>(Intervenida por el FROB y vendida al BBVA) |  |
| Caixa Terrasa            | Unnim   |  |  |
| Caixa Manlleu            |   |  |  |
| La Caixa                 | La Caixa  | La Caixa   | Caixabank - Banco de Valencia<br>(intervenido por el FROB y vendido a CaixaBank)               |
| Caixa Girona             |   |  |  |
| Cajasol                  | Cajasol - Guadalajara                                     | Banca Cívica   |  |
| Guadalajara              |   |  |  |
| Caja Navarra             |   |  |  |
| Caja Burgos              | Banca Cívica  |  |  |
| Caja Canarias            |   |  |  |
| Caja Madrid              |   |  |  |
| Bancaja                  |   |  |  |
| Caja Insular Canarias    |   |  |  |
| Caixa Laietana           | BFA - Bankia  | BFA - Bankia   | BFA - Bankia (Nacionalizada por el FROB)   |
| Caja Ávila               |   |  |  |
| Caja Segovia             |   |  |  |
| Caja Rioja               |   |  |  |
| Caixa Catalunya          | Catalunya Caixa   | Catalunya Caixa (Nacionalizada por el FROB)          | Catalunya Caixa (Nacionalizada por el FROB)  |
| Caixa Tarragona          |   |  |  |
| Caixa Manresa            |   |  |  |
| Caixa Galicia            | Nova Caixa Galicia  | Nova Caixa Galicia (Nacionalizada por el FROB)       | Nova Caixa Galicia (Nacionalizada por el FROB)   |
| Caixanova                |   |  |  |
| Banco Sabadell           | Banco Sabadell  | Banco Sabadell                                       | Banco Sabadell   |
| Banco Guipuzcoano        |   |  |  |
| CAM                      | CAM (Intervenida por el FROB y vendida al Banco Sabadell) |  |  |
| Banco Popular            | Banco Popular   | Banco Popular  | Banco Popular  |
| Banco Pastor             | Banco Pastor  | Banco Pastor   |  |
| Unicaja                  | Unicaja   | Unicaja  | Unicaja (El acuerdo de fusión está pendiente de negociación)                                   |
| Caja Jaén                |   |  |  |
| Caja Duero               | Ceiss   | Ceiss  |  |
| Caja España              |   |  |  |
| BBK                      | BBK   |  |  |
| Cajasur                  |   |  |  |
| Caja Vital               | Caja Vital  | Kutxa Bank   | Kutxa Bank   |
| Kutxa                    | Kutxa   |  |  |
| Caja Murcia              |   |  |  |
| Caixa Penedés            |   |  |  |
| Caja Granada             | Banco Mare Nostrum  | Banco Mare Nostrum                                   | Banco Mare Nostrum (Una vez finalice la recapitalización, el FROB será accionista mayoritario) |
| Sa Nostra                |   |  |  |
| Ibercaja                 | Ibercaja  | Ibercaja   |  |
| CAI                      | CAI   |  |  |
| Caja Círculo             | Caja Círculo  | Caja 3   | Ibercaja   |
| Caja Badajoz             | Caja Badajoz  |  |  |
| Bankinter                | Bankinter   | Bankinter  | Bankinter  |
| Cajastur                 | Cajastur  |  |  |
| CCM                      |   |  |  |
| Caja Extremadura         | Caja Extremadura  | Liberbank  | Liberbank  |
| Caja Cantabria           | Caja Cantabria  |  |  |
| Pequeños bancos privados |   |  |  |
| Otros bancos nacionales  |   |  |  |
| Cooperativas de crédito  |   |  |  |

Fuentes: FMI y elaboración propia.

c) el tamaño medio de una caja se ha más que triplicado, lo que ha permitido explotar las posibles economías de escala que existían desaprovechadas; d) además, la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIPs) fue la vía de doblegar a algunos gobiernos regionales a aceptar fusiones interregionales, en la medida en la que inicialmente planteaban una mutualización parcial de los beneficios y una cesión parcial de activos a los bancos creados, sin renunciar las cajas a una cierta independencia. Una vez las fusiones se habían consumado, el Banco de España obligó a mutualizar el 100 por 100 del beneficio y a transferir el 100 por 100 de la actividad a los bancos creados, pasando así de meras fusiones frías a auténticos procesos de fusión.

Sin embargo, dada la situación en la que se encuentran muchas de las cajas de ahorros que iniciaron su reestructuración con financiación del FROB, queda patente que las ayudas concedidas no consiguieron mejorar la solvencia al no aportar capital, habiéndose destinado gran parte de esa financiación a prejubilaciones. La creación de SIPs no ha sido la solución a los problemas de las cajas de ahorros, dado que en muchos casos las entidades involucradas en la fusión adolecían de los mismos problemas, sobre todo en términos de elevadas concentraciones de su negocio en el sector inmobiliario. En el caso de las fusiones intrarregionales a la defensiva (es el caso de las fusiones de las cajas catalanas Unnim, CatalunyaCaixa, y de las gallegas en torno a Novacaixagalicia), las integraciones planteadas han terminado en nacionalizaciones totales o parciales. Unnim ha sido adjudicada a un precio simbólico de un euro a BBVA, CatalunyaCaixa y Novacaixagalicia están en poder del FROB a la espera de una decisión. Finalmente, otra de las fusiones intrarregionales, Caja España-Duero (que han creado el Banco Ceiss), que recibió también ayuda del FROB, ha acabado recurriendo a la fusión con Unicaja, si bien en el momento de redactar estas líneas no está clara dicha fusión.

## **2. La reforma de la ley de las cajas de ahorros**

La solución a los desequilibrios acumulados por las cajas de ahorros en la etapa de expansión previa al estallido de la crisis presentaba un problema no compartido por los bancos: la imposibilidad de captar capital en los mercados. Esta restricción en la generación de recursos propios también iba a ser un serio problema para el cumplimiento de los cambios que se avecinaban en la regulación internacional del capital, ya que los nuevos acuerdos de Basilea III iban a exigir más capital y de más calidad. En consecuencia, era necesario reformar el estatus jurídico de las cajas de ahorros con objeto de abrirles la puerta a los mercados de capitales.

Con este objetivo, en julio de 2010 se aprobó el RDL 11/2010 de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros con el objetivo de «reformar el modelo de cajas para garantizar su permanencia y las considerables ventajas que aporta a nuestro sistema financiero». Además de permitir el acceso al capital de máxima calidad, la nueva ley de las cajas de ahorros tenía como objetivo corregir otro de los problemas que afectaba a la gestión e imagen del sector: la falta de profesionalidad y politización de sus órganos de gobierno.

Aunque con la nueva ley las cajas que lo desearan podían permanecer en su estatus actual de fundación-empresa, el nuevo RDL les ofrecía tres posibilidades para acceder al capital: crear a través de un SIP un banco al que las cajas transfirieran la actividad bancaria; traspasar todo el negocio financiero a un banco del que las cajas debían de ostentar al menos el 50 por 100 de su capital; o crear un banco del que se tiene menos del 50 por 100 del capital al que se transfiere la actividad financiera, transformando la caja en fundación. En este último caso, el RDL 20/2011 de 30 de diciembre sustituyó el requisito del 50 por 100 por el de ostentar el control en los términos del artículo 42 del Código de Comercio, por lo que es posible subsistir como caja de ahorros aunque se tenga menos del 50 por 100 del capital. Posteriormente, el RDL 2/2012 redujo al 25 por 100 el umbral de participación en el capital, si bien como señala el FMI (2012b) puede haber una incoherencia entre ambos criterios, ya que es posible ostentar el control con menos del 25 por 100 del capital.

La combinación del FROB, la nueva ley de las cajas de ahorros y, como veremos posteriormente, el RDL 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero, ha producido una auténtica bancarización del sector de las cajas de ahorros, ya que salvo dos casos que representan menos del 2 por 100 del activo total del sector (Caixa Ontinyent y Caixa Pollensa), el resto realizan su actividad financiera a través de bancos.

Frente a este objetivo cumplido de permitir a las cajas acceder al capital de calidad, la reforma de la ley de las cajas no ha permitido eliminar la despolitización del sector. Así, la reducción de la presencia de las AA.PP. en los órganos de gobierno del 50 por 100 al 40 por 100 es insuficiente y no se aplica a los consejos de administración de algunos de los nuevos bancos creados. Por otra parte, como hemos comentado anteriormente, los criterios de profesionalidad que contempla la nueva ley son demasiado laxos y ambiguos, siendo suficiente haber ejercido durante cinco años funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas para ser miembro del consejo de

administración, por lo que los «malos» gestores en el pasado puede permanecer en los órganos de gobierno de las cajas con problemas. Además, no es condición necesaria experiencia o conocimientos financiero-bancarios, ya que se admiten funciones similares en otras entidades no financieras. En cualquier caso, como reconoce el FMI (2012b), ha aumentado la profesionalidad de la gestión, ya que se exigen criterios similares a los bancos, a la vez que aumenta el número de consejeros independientes. Sin embargo, según el FMI, hay terreno para mejoras en este aspecto, regulando por ejemplo la presencia de cargos políticos o sindicatos en los órganos de gobierno de los bancos propiedad de cajas y reduciendo por debajo del 40 por 100 el peso de las AA.PP.

### **3. El RDL 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero: el FROB2**

---

Ya en el contexto de la crisis de la deuda soberana y de la falta de confianza de los inversores en el sector bancario español, era necesario dar una nueva vuelta de tuerca más a las reformas del sector bancario español, sobre todo teniendo en cuenta las serias restricciones de acceso a los mercados de financiación, aspecto crítico dada la elevada dependencia de nuestras entidades a la financiación externa.

En febrero de 2011 se aprobó el RDL 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero, con la finalidad de mejorar la solvencia exigiendo un nivel de capital más elevado para poder aprobar el segundo test de estrés que se iba a realizar en julio de ese mismo año, y también para estar en mejores condiciones de afrontar las exigencias de los nuevos acuerdos de Basilea III que iban a entrar en vigor en 2013. Este RDL exige a las entidades una ratio mínima de capital principal (concepto parecido pero no similar a *Core Tier 1*) del 8 por 100 o 10 por 100 si una entidad no tenía al menos un 20 por 100 de capital privado y una dependencia de la financiación mayorista superior al 20 por 100. De esta forma, todos los bancos españoles pasaban a operar ya en 2011 con un nivel de capital de al menos el 8 por 100, porcentaje superior al que exige Basilea III en 2019 (7 por 100). Además, con la discriminación del 8 por 100 vs. 10 por 100, se incentivaba una vez más la bancarización de las cajas, ya que si conseguían captar al menos un 20 por 100 de capital privado, el coeficiente de solvencia exigido era del 8 por 100.

Las necesidades de capital detectadas por el Banco de España eran de 17.024 millones de euros (2.800 corresponde a la CAM que fue intervenida, si bien tras su integración con Banco Sabadell la cantidad comprometida con el FROB fue asumida por el FGD). Algunas entidades cubrieron por sí solas las necesidades, cuatro grupos de cajas plantearon captar el capital en los

mercados privados (Bankia, Banca Cívica, Liberbank y Banco Mare Nostrum), teniendo la alternativa del FROB en caso de no conseguir el capital en el mercado; una caja optó por fusionarse con otra entidad más capitalizada teniendo como alternativa el FROB (Caja Duero-España con Unicaja), y las cuatro cajas restantes (Unnim, CatalunyaCaixa, Novacaixagalicia, CAM) acudieron directamente al FROB. En el caso de Unnim, CatalunyaCaixa y Novacaixagalicia, el FROB inyectó capital por importe de 4.751 millones de euros, tomando participaciones del 100 por 100, 93 por 100 y 90 por 100, respectivamente. A esta cuantía hay que añadir la inyección de capital por importe 2.800 millones con la intervención de la CAM, por lo que el total de capital con cargo al FROB ascendió inicialmente a 7.551 millones de euros, si bien tras la integración de la CAM con Banco Sabadell y asumir el FGD esa cuantía, el importe total con cargo al FROB se eleva a 4.751 millones de euros. En el caso del grupo Banco Mare Nostrum y Liberbank, se les concedió una prórroga de veinticinco días para formalizar la entrada de capital privado.

¿Cuál ha sido el resultado del RDL de reforzamiento del sistema financiero? Se ha recapitalizado sustancialmente el sector, algunas entidades por sí mismas (5.838 millones de euros) y otras con ayuda del FROB (4.751 millones de euros, tras descontar los 2.800 millones de la CAM asumidos por el FGD), en esta ocasión no a través de préstamos, sino a través de compra de acciones y, por tanto, a través de una nacionalización de la entidad. Sin embargo, a pesar de la mejora de la solvencia conseguida a través de este RDL, no se consiguió recuperar la confianza de los mercados como consecuencia de las dudas que persistían sobre la calidad de los balances bancarios y las pérdidas no reconocidas relacionadas con la exposición al sector inmobiliario. En el fondo, la insuficiencia de este nuevo RDL para recuperar el acceso de la banca española a la financiación externa es la prueba de que más capital no se traduce necesariamente en mayor solvencia si hay saneamientos pendientes por pérdidas no reconocidas y no provisionadas.

### **4. Las nuevas exigencias de provisiones a la exposición inmobiliaria**

---

A inicios de 2012 Europa seguía inmersa en la crisis de la deuda soberana cuyas consecuencias se extendieron a países no intervenidos como España e Italia. La banca española seguía sin tener acceso a los mercados internacionales de financiación, por lo que era prioritario recuperar la confianza de los inversores para poder restaurar el crédito. En el origen de la falta de confianza estaba la excesiva exposición de la banca española al sector de la promoción inmobiliaria y la elevada magnitud del saneamiento pendiente.

En este contexto, en febrero de 2012 se aprobó el RDL 2/2012 de saneamiento del sistema financiero para hacer frente al deterioro de los créditos y activos adjudicados existentes a fecha junio 31/12/2011 en promoción inmobiliaria. En junio de 2011 el Banco de España cuantificó en 323.000 millones de euros la exposición de la banca española al sector promotor, de los que 175.000 era problemática. El RDL exigía aumentar sustancialmente el porcentaje de cobertura con provisiones de esos activos problemáticos, con porcentajes del 80 por 100 para el suelo, 65 por 100 para promoción en curso y 35 por 100 para la promoción terminada y vivienda. En concreto, las estimaciones iniciales situaron en 52.000 millones de euros las provisiones adicionales exigidas, parte de las cuales había que satisfacer con provisiones específicas (y por tanto con cargo al resultado del ejercicio), otra parte con provisiones genéricas, y el resto con un colchón de capital (con cargo a beneficios no distribuidos, ampliación de capital o conversión de híbridos). La cifra final del saneamiento exigido fue de 53.800 millones de euros. Este nuevo saneamiento junto al ya realizado desde 2008, situaba el total acumulado desde entonces en casi 170.000 millones de euros.

En mi opinión, los principales aciertos de la medida son dos: se reconoce por primera vez que hay un problema de solvencia en el sector bancario español, exigiendo un saneamiento de elevada cuantía; y se incentiva la caída del precio de la vivienda, algo fundamental para dar salida al enorme *stock* existente. Sin embargo, la medida adoptada presentaba algunas limitaciones: *a)* era una estimación estática que tomaba como referencia la exposición al sector promotor existente a 31/12/2011 y que no tenía en cuenta por tanto el deterioro del valor de los activos que se iba a producir en 2012 en un contexto de recesión y de corrección a la baja del valor de los activos inmobiliarios; *b)* solo se saneaba la exposición a la promoción inmobiliaria (que no llegaba al 20 por 100 del total del crédito OSR), dejando fuera otros muchos sectores (como préstamos a pymes, compra de vivienda, etc.); *c)* se recurrió a ajustes contables en la medida en que se utilizaba el exceso de capital para provisionar 15.000 millones de euros, sin que haya flujos nuevos de caja; *d)* se exigía cuantificar el incremento del crédito en caso de recurrir a fusiones para financiar el saneamiento, sin que se especificaran las consecuencias en caso de incumplimiento; y *e)* se exigía una provisión genérica del 7 por 100 a los activos con riesgo normal (10.000 millones de euros), sin que se justificara el origen de esa cifra. Como se demostró a los pocos meses, esa provisión genérica del 7 por 100 fue claramente insuficiente.

En efecto, en mayo de 2012 fue necesario aprobar un nuevo RDL 18/2012. La «chispa» que activó la necesidad de una nueva medida fueron las conclusiones

preliminares en abril de 2012 del informe del FMI sobre el sector bancario español que apuntaba a la existencia de un problema de «enmascaramiento» en la apreciación del riesgo y que era un claro indicio del elevado volumen de refinanciaciones existente en el sector de la promoción inmobiliaria. En consecuencia, y con objeto de disipar esa sospecha, el nuevo RDL exigió más provisiones a la financiación vinculada a la actividad inmobiliaria, pero en esta ocasión a la calificada de situación de normal. Además, para aislar los activos problemáticos (adjudicados), la medida obligaba a crear sociedades de capital a las que los bancos tenían que transferir a valor de mercado todos los inmuebles adjudicados.

En el caso de los créditos relacionadas con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias calificados a 31 de diciembre de 2011 con riesgo normal, las entidades estaban obligadas a constituir por una sola vez y antes del 31/12/2012 (o doce meses después de la aprobación de una integración), un nivel de cobertura con provisiones que, sumado al 7 por 100 exigido por el RDL 2/2012, se situaba en el 52 por 100 para financiación de suelo o sin garantía real, en el 29 por 100 para financiación a promoción en curso y del 14 por 100 para promoción terminada, estimándose en unos 30.000 millones de euros el importante total del saneamiento exigido. Por tanto, esa cifra sumada a los casi 54.000 millones de euros de saneamiento asociado al RDL 2/2012, sitúa en 84.000 millones de euros el total de saneamiento al sector de promoción inmobiliaria (y en 200.000 el acumulado desde 2008), cifra elevada y que debería ser suficiente para despejar las dudas existentes sobre la calidad de los activos inmobiliarios existente en los balances bancarios. Sin embargo, como se analiza en la próxima sección, la publicación en junio de 2012 del informe del FMI sobre el sector bancario español detectó unos 40.000 millones de euros de necesidades de capital en un escenario de estrés. Posteriormente, dos bancos independientes repitieron los estrés tests y detectaron necesidades de entre 51.000 y 62.000 millones de euros, cifras poco probables de financiar por España en un contexto de elevadas primas de riesgo y que abocó al gobierno a tener que aceptar la petición de un rescate al sector bancario, con una serie de condiciones detallada en el Memorándum de Entendimiento de la Comisión Europea (2012).

#### **IV. EL FUTURO DEL SECTOR TRAS EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO Y LAS RECOMENDACIONES DEL FMI**

El informe del FMI (2012b) específico de las cajas de ahorros españolas, así como el MoU, van a marcar drásticamente el futuro de las cajas de ahorros. En el

primer caso, se recomienda introducir medidas para mejorar el gobierno corporativo, perfilando y detallando su papel como accionistas de los bancos creados y mitigando los conflictos de intereses que puedan existir en esta relación (por ejemplo, aumentando las incompatibilidades de los miembros del consejo de administración de los bancos creados, de forma que no haya duplicidades con los consejos de las cajas), aumentando la transparencia y también su profesionalidad. Y en el caso concreto en que la ley imponga la transformación en fundación (cuando se pierde el control de los bancos creados o su participación cae por debajo del 25 por 100), el FMI recomienda una ley estatal que regule estas fundaciones de derecho especial en aspectos como su gobierno corporativo, política de inversiones, marco de supervisión, etc. También señala como una anomalía que cajas de ahorros sin actividad financiera sigan teniendo ficha bancaria.

Entre las condiciones que enumera el MoU, en el punto veintitrés hay referencias específicas a las cajas de ahorros. En concreto, en línea con las recomendaciones del FMI, «la estructura de gobierno de las antiguas cajas de ahorros y los bancos bajo su control tendrá que ser reforzada». Sin embargo, a continuación las exigencias del MoU van mucho más allá al afirmar que «las autoridades españolas prepararán a finales de noviembre de 2012 una legislación que clarifique el papel de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de los bancos en vistas a reducir su participación hasta niveles de no control». Además, se insta a que también a finales de noviembre 2012 se defina la estrategia o *roadmap* para la salida a bolsa de las entidades incluidas en los tests de estrés que hayan recibido ayudas públicas. En consecuencia, en los próximos meses veremos nuevos bancos propiedad de cajas sometidos a la disciplina del mercado.

El punto más duro del MoU que puede afectar drásticamente al futuro de las cajas de ahorros es el que afecta a la reducción de las cajas en el capital de los bancos hasta niveles de no control. En caso de que esa imposición prospere, veremos en los próximos meses nuevas fusiones y/o entrada de nuevos socios (incluyendo posibles bancos extranjeros) para así evitar que las cajas tengan mayoría en los bancos, lo que supondrá adicionalmente su conversión en fundaciones. El interrogante que se plantea es qué entiende el MoU como posición de control. ¿Hace referencia a que no tienen que tener mayoría o hace referencia a tener un porcentaje de participación inferior al 25 por 100 que contempla el RDL 2/2012?

La pérdida de control de los nuevos bancos creados creo que es una medida excesiva, ya que las cajas que en la actualidad poseen el control de los bancos se caracterizan por haber afrontado en mejores

condiciones el impacto de la crisis, sin que hayan tenido que recurrir a ayudas públicas. Por tanto, su gestión ha sido eficiente, por lo que no está justificada la recomendación (¿imposición?) de obligarlas a perder el control de los bancos que han creado. Lo que sí tendrá efectos beneficiosos es que los bancos de las cajas coticen en bolsa para someterlos a la disciplina del mercado.

El MoU también tiene otros puntos que van a afectar a la estrategia de crecimiento y fuentes de rentabilidad del pasado en caso de entidades que reciban ayudas públicas. Así, en estos casos, las entidades están obligadas a vender participaciones y activos no estratégicos y a abandonar actividades que no pertenezcan a su núcleo de negocio. Por tanto, en los próximos años seremos testigos de desinversiones en la cartera de participadas de algunas cajas de ahorros. En concreto, el comunicado de la Comisión Europea de finales de noviembre con motivo de la aprobación de los planes de recapitalización de las entidades nacionalizadas impone ceder las participaciones industriales y filiales, reducir la red de oficinas y el empleo, centrarse solo en el negocio minorista y con pymes en los territorios tradicionales de influencia reduciendo drásticamente el balance, etcétera.

En los temas de gobierno corporativo de las cajas, el MoU señala aspectos tan importantes como la prohibición de duplicidades en los consejos de administración de las cajas y los bancos propiedad de las cajas. Esta medida es un paso necesario para mejorar la profesionalidad y reducir aún más la politización que todavía existe. Ya es una recomendación que hizo en junio el FMI (2012b) en su informe sobre las cajas de ahorros españolas. De esta forma, enmienda un problema que tenía la reciente reforma de la ley de cajas, que no se atrevió por resistencia de los gobiernos regionales a reducir aún más el peso de las AA.PP. en los órganos de gobierno.

Otro de los aspectos genuinos de las cajas de ahorros que va a verse drásticamente afectado en el futuro es su obra benéfico-social. Algunas cajas de ahorros han desaparecido tras su intervención y posterior venta (como la CAM), por lo que también ha desaparecido casi en su totalidad su contribución benéfico-social (solo queda la actividad marginal que pueda hacer su fundación). Otras cajas han pasado a manos del FROB, algunas en su totalidad (BFA-Bankia) y otras con participaciones mayoritarias, lo que también hace desaparecer la mayor parte de sus contribuciones sociales. Y en otros casos (como Caixa-Bank), la entrada del capital privado obliga a destinar parte del beneficio de los bancos creados a retribuir vía dividendos a los accionistas, por lo que también se ve afectada la cuantía que podrán destinar las cajas propietarias a sus obras sociales. Pero una vez la economía española recupere

una senda de crecimiento, las cajas de ahorros que subsistan seguirán revirtiendo a la sociedad parte del beneficio en forma de obras benéfico-sociales, por lo que la transformación y bancarización de las cajas no afectará a su objetivo fundacional.

Donde sí es de prever que se produzcan cambios importantes en el futuro de las cajas de ahorros es en alguno de los objetivos que se les presupone. En concreto, donde más se ha dejado influir la politización de las cajas de ahorros es en decisiones de inversión no guiadas por criterios de rentabilidad a largo plazo y justificadas en aras al desarrollo regional. Los errores cometidos en el pasado han obligado a cambios profundos en la legislación encaminados a mejorar la profesionalidad de la gestión de las cajas, por lo que en el futuro el supuesto objetivo de desarrollo regional deberá estar justificado con análisis independientes de rentabilidad y viabilidad financiera de esos proyectos de inversión.

Es práctica habitual acusar a la politización de las cajas de ahorros de los problemas del sector mencionando casos puntuales que han despertado el interés de los titulares de los medios de comunicación. Sin negar la importancia y gravedad de estos casos, las nefastas inversiones en esos proyectos son insignificantes en comparación con el volumen de la exposición al sector inmobiliario, por lo que el verdadero problema de algunas (no todas) las cajas es la falta de diligencia en su gestión. Existen cajas en algunas CC.AA. en las que el peso de las AA.PP. en sus órganos de gobierno era de los más altos de España que hoy día destacan por sus niveles de solvencia, mientras que hay cajas intervenidas y posteriormente subastadas o nacionalizadas de CC.AA. que no destacaban en términos del porcentaje de presencia del sector público en sus órganos de gobierno. Por tanto, las cajas que más han sufrido el impacto de la crisis no han sido intervenidas o nacionalizadas por ser cajas, sino por su mala gestión.

En cualquier caso, las medidas europeas sobre el gobierno corporativo de las cajas, como la prohibición de duplicidades en los consejos de administración de las cajas y de sus bancos filiales, son un paso positivo para mejorar su profesionalidad y reducir aún más la politización que todavía existía en el sector.

La profunda reestructuración de las cajas no debería poner en cuestión su objetivo de contribuir a luchar contra la exclusión financiera, si bien la corrección del exceso de capacidad que se ha producido y que seguirá produciéndose en el futuro podría afectar a ese objetivo. En este sentido, el cierre de sucursales que se va a producir ha de ser muy selectivo, sin olvidar que la lucha contra la exclusión financiera de la población está en la esencia de las cajas de ahorros.

La evidencia demuestra con contundencia el error que se comete al hacer afirmaciones genéricas utilizando datos medios del sector que enmascaran enormes diferencias entre entidades. Al igual que ocurre en el subsector de los bancos, en el de las cajas hay enormes diferencias entre entidades en cualquiera de las variables que permiten analizar la «salud» de una entidad (como en los llamados en inglés los *soundness indicators* que utiliza el FMI). Por poner algunos ejemplos, si tomamos como referencia los bancos y cajas (entidades individuales) existentes de forma ininterrumpida en el periodo de máxima expansión 2000-2007 (eliminando las más pequeñas con una cuota de mercado inferior al 0,01 por 100 del total y con menos de diez oficinas en el año inicial), dentro de los bancos el rango de variación en la tasa anual de crecimiento del crédito va de un valor mínimo del -9,5 por 100 a un máximo del +45,6 por 100, mientras que el de las cajas el rango es menor: de +11,8 por 100 a +25,5 por 100. Si nos fijamos en la tasa media anual de crecimiento de la red de oficinas, el rango de variación en bancos va del -15,6 por 100 al +28,6 por 100, mientras que en las cajas el valor mínimo y máximo es del 0 y 10,7 por 100, respectivamente.

En consecuencia, al igual que los problemas de recapitalización han estado acotados a una parte del sector bancario español, dentro de las cajas las ha habido con necesidades de capitalización, pero también otras muchas con un nivel de solvencia suficiente para afrontar un escenario adverso de estrés en mejores condiciones que muchos bancos, tal y como se ha demostrado en la última prueba de estrés realizada por la consultora Oliver Wyman.

En el momento de redactar estas líneas, algunas entidades nacionalizadas están pendientes de ser subastadas, lo que alterará nuevamente la configuración del sector bancario español aumentando todavía más su concentración. En consecuencia, la profunda consolidación y concentración que se ha producido en tan poco tiempo en el sector bancario español se acentuará aún más, lo que hace necesario valorar sus posibles efectos sobre el grado de rivalidad competitiva. La drástica reducción del número de competidores puede tener implicaciones sobre el poder de mercado, tanto a nivel nacional como, quizás en mayor medida, a nivel regional. En algunas comunidades autónomas los indicadores estándar de concentración han experimentado un fuerte crecimiento, por lo que sería oportuno realizar un análisis de sus consecuencias sobre la rivalidad competitiva.

#### NOTAS

(\*) Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia-Ivive y profesor de postgrado del Cunef.

(1) Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación ECO2011/17333 del Ministerio de Ciencia e Innovación y del proyecto PROMETEO/2009/066 de la Generalitat Valenciana.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

COMISIÓN EUROPEA (2012), *Spain. Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality*, Julio.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012a), *Spain: Financial Stability Assessment*, Junio.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012b), *Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes*, Junio.

MAUDOS, J. (2012), *El sector bancario español en el contexto internacional: el impacto de la crisis*, Fundación de las Cajas de Ahorros.

# La crisis de las cajas de ahorros y su alejamiento del modelo tradicional

Víctor Pérez-Díaz  
Juan Carlos Rodríguez

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. La crisis de las cajas de ahorros y el objeto de este estudio

Tras la profunda crisis económica y financiera que atraviesa España y que ha resultado en problemas muy graves de solvencia de muchas entidades financieras, sobre todo cajas de ahorros, la configuración de estas ha cambiado radicalmente (1). Antes de la crisis, España contaba con 45 cajas (excluyendo la CECA). Hoy quedan diez. Dos son cajas muy pequeñas que mantienen su forma jurídica anterior (Pollença y Ontinyent). En las otras ocho se ha transferido el negocio financiero a un banco propiedad de la(s) caja(s), pero del que las cajas correspondientes no tienen por qué ser siempre las propietarias exclusivas (2). Las grandes necesidades de capital que tienen bastantes cajas para alcanzar los ratios de solvencia exigidos por los reguladores hacen muy probable que el peso de las cajas de ahorros en sus bancos se vaya reduciendo. Muchos piensan que es fácil que esos bancos se parezcan mucho más en sus metas y funcionamiento a la banca comercial privada que a las antiguas cajas de ahorros; creen que serían cajas, pero no como las hemos conocido hasta ahora.

Según la legislación actual, si las cajas llegan a no tener una posición de control en el capital de su banco, o si su porcentaje de acciones desciende por debajo del 25 por 100, han de convertirse en fundaciones especiales, que no tendrían la condición de entidades de crédito; es decir, dejarían de ser cajas, dedicándose solo a gestionar la obra social. La dilución de la participación de las cajas en sus bancos hasta la pérdida de control puede incluso acelerarse, según se traduzca en nuestra legislación uno de los compromisos asumidos por el gobierno español con el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial

financiera, es decir, las condiciones de las ayudas de la Unión Europea a la estabilidad del sector financiero español. Se trata del siguiente: «Las autoridades españolas prepararán para finales de noviembre de 2012 normas que aclaren la función de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de entidades de crédito, para, en último término, reducir su participación en las mismas hasta un nivel no mayoritario (3)».

¿Cómo hemos llegado a esta situación, en la que han desaparecido cuatro quintas partes de las cajas existentes hace apenas cinco años, y en la que se abre un proceso que parece apuntar a una mutación radical de las que quedan? Responder a esta cuestión ha sido, es y, sobre todo, será objeto de numerosos estudios, reflexivos y empíricos, a lo largo de los próximos años. Con este trabajo, intentamos realizar una contribución parcial a la respuesta.

Este artículo ensaya una primera respuesta, tentativa, que, teniendo muy en cuenta los condicionantes económicos del proceso en cuestión, pone el énfasis 1) en la evolución del modelo institucional de cajas de ahorros a partir de lo que llamamos el modelo tradicional y su desdibujamiento posterior, 2) en el papel de los principales actores estratégicos de ese proceso, y 3) en el telón de fondo de la, en general, falta de actuación del público en tanto que clientela de las cajas, pero, al mismo tiempo, en el interés de considerar su percepción de las cajas de ahorros y del proceso en curso. Incluimos esta consideración del público, especialmente, para mostrar cómo sus expectativas acerca del futuro de las cajas de ahorros, combinadas con su buena estimación de un modo de hacer banca, prudente, pegado a la realidad local y con una dimensión social (los rasgos de lo que hemos llamado el modelo tradicional), pueden verse defraudadas si no se extraen las lecciones adecuadas de lo que ha ocurrido con las cajas de ahorros.

## 2. El modelo tradicional: un tipo ideal de las cajas como ejemplo de banca prudente, local y social

No es el objeto propio de este trabajo entrar a fondo en el tema, mayor, de la emergencia de instituciones tales como las cajas de ahorros y los montes de piedad, o instituciones análogas, en las sociedades occidentales. Baste recordar que se observan instituciones de este tipo a lo largo de la experiencia medieval de las comunas italianas y otras partes de Europa, desde el arranque del segundo milenio, vinculadas a unas prácticas institucionales que acompañan el desarrollo del capitalismo, la experimentación con diversas formas de orden social y político animadas del espíritu del cristianismo y más tarde del humanismo cívico, de la Edad Media tardía y del Renacimiento. En esa época se fragua la idea básica de una institución que es al mismo tiempo económica y social, orientada a facilitar el crédito a las gentes modestas, con un arraigo territorial local, y orientada a un bien común, es decir, justificada por su contribución a una comunidad bien ordenada y reconciliada. De ese terreno institucional y cultural surgen las organizaciones que adoptan en España las formas de arcas de limosnas, pósitos y montes de piedad ya en los siglos XV y XVI, y más tarde de cajas de ahorros (y montes de piedad) en los siglos XVIII y XIX; como surgen también las teorizaciones de lo que se llamará, luego, una «economía civil», por ejemplo, entre los ilustrados napolitanos de ese mismo siglo XVIII, que habría que entender como una variante interesante de la visión económica de los ilustrados escoceses de la misma época (4).

Puede ser útil tener en cuenta, aunque sea someramente, esta larga historia previa para entender el poso de la mentalidad de la sociedad en su conjunto, clases modestas y trabajadoras en primer término, en lo que se refiere a las cajas de ahorros, y la naturalidad con la que ha visto y ve su marco institucional. Ello contrasta con la falta de naturalidad, por así decirlo, con que suele ver este fenómeno la clase media profesional e ilustrada, prevalente en el espacio público de las sociedades modernas, un poco amnésica, que tiende a ver la institución de las cajas como una anomalía y le atribuye un toque exótico.

Conviene tener en cuenta aquel poso histórico para comprender que las cajas de ahorros han respondido durante mucho tiempo a una experiencia más o menos acorde con un modelo tradicional, o un tipo ideal, caracterizado por dos rasgos básicos. Primero, el de formar parte del género de las instituciones financieras que, por definición, tienen que operar en un mercado y conseguir sobrevivir y prosperar en él, aplicando las reglas comunes a tales instituciones en general. Pero además, segundo, un conjunto de rasgos

específicos, más o menos entrelazados, que definen a las cajas de ahorros como instituciones financieras que tratan de responder al modelo de una institución prudente, local o de proximidad y social, en dos sentidos: el de atender especialmente a las necesidades financieras de empresas y familias que pertenecen a clases medias, trabajadoras y modestas, y el de llevar a cabo acciones orientadas a satisfacer necesidades de la comunidad como tal, lo que acabó denominándose obra social.

Ello explica cómo los observadores de las circunstancias españolas actuales caracterizan a las cajas de ahorros de hoy. Así, Victorio Valle (2008) las entiende como una suerte de «cuñas institucionales» de naturaleza distinta a los bancos comerciales, dotadas de una misión social, que aspiran a reducir el riesgo de explotación (usuraria, diríamos) de la clientela, ofreciéndoles tipos de interés en sus préstamos más moderados. Aspiran a evitar la exclusión financiera de aquellos que dejan de lado los bancos, que se guiarían sobre todo por criterios de rentabilidad. Aspiran, también, a evitar la exclusión territorial, por ejemplo, de las zonas rurales. Se ocupan de promover el desarrollo económico de sus territorios a largo plazo, especialmente las zonas menos desarrolladas, a diferencia de los bancos, más cortoplacistas y centrados en las áreas más ricas. Por último, no solo siguen criterios de rentabilidad económica, sino social, mediante créditos y otros productos financieros con contenido social y, en especial, dedicando una parte del beneficio a la obra social (5); y, en esa misma línea, recuerda Serra (2011: 16) que la diferencia de las cajas con los bancos no se limita a la obra social, sino que incluye criterios que orientan diversas decisiones financieras, incluyendo la estructura de las remuneraciones de los altos directivos. Asimismo, Valle argumenta que las misiones tradicionales de las cajas, combinadas con el cambio social reciente, dan lugar a determinadas demandas sociales a las cajas, entre las que cabe incluir (como veremos en el apartado IV) las de la pervivencia como entidades singulares, la reducción de la incertidumbre debida a la globalización, los criterios de prioridad social en las operaciones financieras, mejoras de buen gobierno y algunos cambios de contenido en la obra social.

A partir de aquí, este trabajo se estructura de la forma siguiente. En el segundo apartado trazamos las líneas principales de la evolución de las cajas en términos de un alejamiento del modelo tradicional, presentando e interpretando la evidencia empírica fundamental.

En el tercer apartado planteamos una lectura interpretativa de esa evolución, que ofrece un punto de partida para estudios empíricos más precisos, que corroborarán o no nuestras sugerencias. Incluimos una serie concatenada de hipótesis plausibles,

argumentadas, que procuramos sustentar en la evidencia empírica disponible. Se resumen, básicamente, en que el alejamiento de las cajas del modelo tradicional resulta de una suerte de confluencia entre cambios regulatorios y la lectura que de sus intereses hacen los actores estratégicos que participan en el gobierno de dichas entidades. Dadas las limitaciones de este trabajo, no podemos entrar a fondo en un análisis de las actuaciones del gobierno del país y de los diferentes *lobbies*, ni en el proceso de formación de las políticas públicas, lo que debería ser objeto de un estudio aparte. Tampoco es posible un estudio en profundidad de la cultura de aquellos agentes y, por tanto, de las premisas de la definición que hacen de sus propios intereses. Faltan los estudios de caso precisos para ello.

Analizamos, en el cuarto apartado, la actitud del público hacia las cajas y el apoyo de aquel a alguna variante del modelo tradicional, con matices, tal como reflejan las encuestas sobre el tema de los últimos veinte años. Ello pone de relieve las expectativas que el público tiene sobre la evolución futura de las cajas de ahorros y los criterios con los que la puede juzgar, y, por tanto, ofrece las bases para imaginar el potencial de movilización social en apoyo de unas u otras medidas de reforma. Se trata de un conjunto de actitudes y opiniones en evolución, pero con continuidades notables.

Por último, recopilamos nuestro argumento y ofrecemos algunas sugerencias, a guisa de lecciones que cabe deducir del proceso en curso y que pudieran ser interesantes *en el supuesto de* que alguien quiera: 1) que sobreviva en la práctica, bajo formas nuevas, algo parecido al tipo ideal de las cajas, y 2) que suceda, a este respecto, algo acorde con lo que esperan los españoles de las entidades financieras, sobre todo en la línea de un sistema financiero menos proclive a crisis tan agudas como la actual.

## **II. LA CRISIS ACTUAL REVELA UN PROCESO DE ALEJAMIENTO, DE VARIAS DÉCADAS, DEL MODELO TRADICIONAL**

La crisis financiera ha afectado más claramente al sector de las cajas de ahorros que al de los bancos y aquellas, por sus características institucionales, han necesitado mucho más que los bancos de la asistencia pública para mantener o recuperar la solvencia hoy requerida de las entidades financieras. Sin embargo, no todas se han visto afectadas por igual, destacando alrededor de una docena de entidades con pocos problemas, o con problemas manejables sin necesidad de una aportación extraordinaria de fondos públicos. En todo caso, el sistema financiero español ha acabado encontrándose en una crisis de confianza tan generalizada

que ha tenido que ser el Banco Central Europeo el que lo sostenga, directa o indirectamente, con sus fondos.

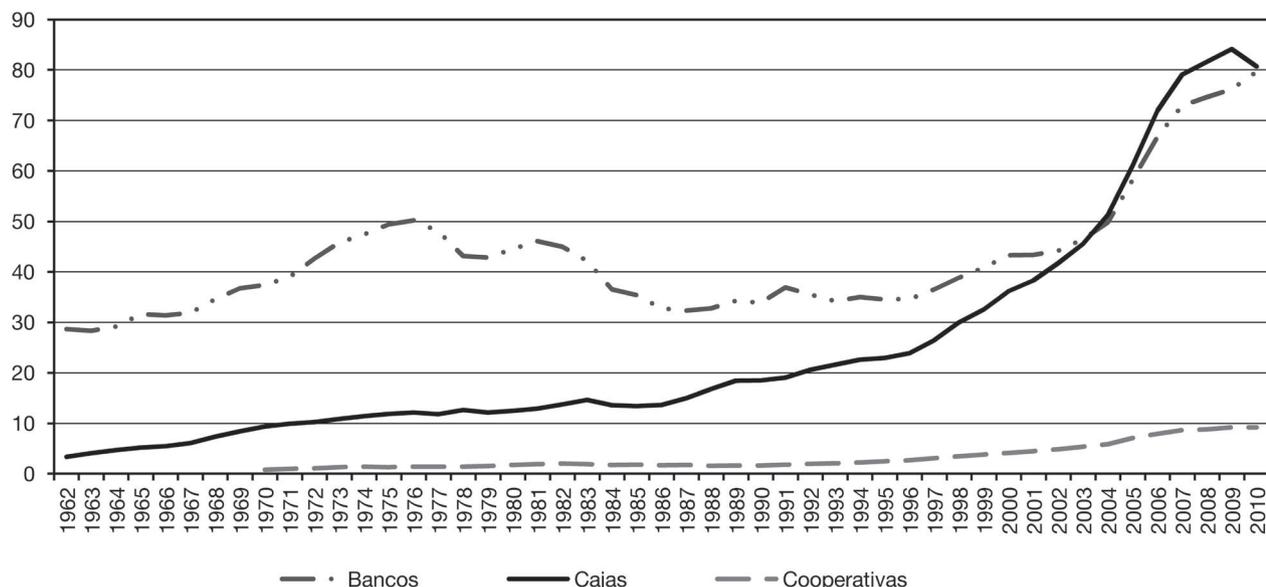
La historia de la crisis financiera española, es decir, de los enormes problemas de solvencia de muchas entidades financieras españolas es conocida (6). La anterior etapa de expansión económica estuvo presidida, sobre todo desde comienzos del siglo XXI, por una gran abundancia de liquidez en los mercados internacionales en un contexto de bajos tipos de interés, probablemente auspiciados por los bancos centrales de las grandes áreas económicas mundiales. Las entidades financieras españolas la aprovecharon para endeudarse en el exterior a marchas forzadas, financiando con dicha deuda una ingente expansión del crédito a los residentes en España (familias y empresas), concentrándose especialmente el riesgo en la construcción y la promoción inmobiliaria. A ello se añadió una sobreexpansión de la capacidad instalada en términos de empleados y oficinas. Esos desequilibrios se acentuaron en las cajas de ahorros, reflejando, como vamos a ver, un creciente alejamiento del tipo ideal de las cajas.

### **1. Un ejemplo de convergencia con el modelo de la banca comercial: ganando cuota en el mercado del crédito, en especial del crédito inmobiliario**

En el gráfico 1 se observa la evolución del crédito de bancos, cajas y cooperativas de crédito a familias y empresas (otros sectores residentes, en la terminología del Banco de España) en porcentaje del PIB. El relato es bastante nítido. Tradicionalmente, los principales protagonistas de dicho crédito eran los bancos comerciales, que, con variaciones importantes ligadas a periodos de expansión y contracción económica, mantuvieron un nivel de crédito alrededor del 35 por 100 del PIB hasta mediados de los noventa. La participación de las cajas en este mercado era minúscula al comienzo de los sesenta, pero probablemente ya estaba en marcha un cambio de estrategia cada vez más generalizado en el sector, que les llevó a ganar cuota de mercado en las tres décadas siguientes, situándose su nivel de crédito cerca del 25 por 100 del PIB a mediados de los noventa. Desde entonces, el peso del crédito de los bancos sobre el PIB volvió a crecer a buen ritmo, superado por el ritmo de crecimiento del crédito de las cajas (aún mayor a partir de 2003/2004, más o menos cuando se producía el *sorpasso* de las cajas). El crédito de las cajas alcanzó un máximo del 84 por 100 del PIB en 2009, momento en el que el crédito bancario se situaba en el 76 por 100. En definitiva, desde mediados de los noventa, los bancos añadieron unos 40 puntos de PIB a su crédito (de 35 a 76), mientras que las cajas añadieron casi 60 puntos (de 25 a 84).

GRÁFICO 1

**ESPAÑA (1962-2010). CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (FAMILIAS Y EMPRESAS), POR TIPOS DE ENTIDADES FINANCIERAS (EN PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL)**



Fuentes: Hemos enlazado las siguientes fuentes de PIB a precios corrientes: Prados de la Escosura (1962-1970, disponibles en Carreras, Prados de la Escosura y Rosés 2005), CNE base 1986 (1971-1994), CNE base 2000 (1995-1999) y CNE base 2008 (2000-2010), estas tres últimas del INE. Los datos de los créditos proceden del Banco de España.

La magnitud del crecimiento del crédito sugiere la magnitud del potencial para conductas imprudentes por parte de las entidades financieras españolas, sin olvidar las de los bancos foráneos (alemanes, franceses...) que financiaron a los bancos y cajas españolas; tanto más cuanto que se observa la gran concentración de esos riesgos en los sectores inmobiliarios: adquisición y rehabilitación de viviendas, adquisición de terrenos, actividades inmobiliarias y construcción. Si el peso del total del crédito a familias y empresas sobre el PIB creció desde el 68 por 100 en 1996 al 175 por 100 en 2009, el peso del crédito inmobiliario lo hizo desde el 27 al 107 por 100 (7). Es decir, dicho sector representó cerca del 80 por 100 del aumento del crédito en ese periodo.

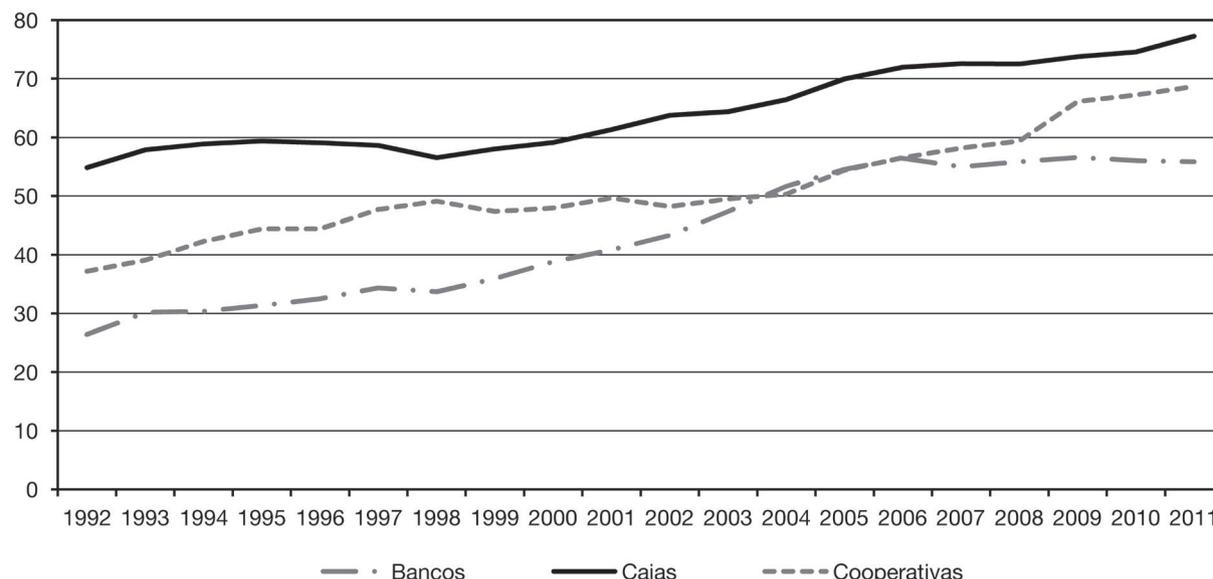
En 1996, el peso de los créditos al sector inmobiliario era del 31 por 100 de todo el crédito al sector privado residente de los bancos y del 59 por 100 en el caso de las cajas (gráfico 2). El dato de las cajas no es de extrañar, dada su especialización tradicional en hipotecas para viviendas. En 2009, el peso de los créditos inmobiliarios había subido hasta el 57 por 100 para los bancos y hasta el 74 por 100 para las cajas. En el caso de los bancos, los subsectores responsables del crecimiento fueron la adquisición de viviendas y las actividades inmobiliarias, es decir, básicamente, el crédito a promotores (no a constructores). La adquisición y rehabilitación de viviendas creció desde el 20,5 por 100 del crédito de los bancos al 32 por 100

en las mismas fechas, y el crédito a promotores desde el 4 al 18 por 100. En el caso de las cajas el principal cambio se dio en el crédito a promotores, que pasó del 5,5 al 21 por 100, mientras que el peso del otorgado a comprar y rehabilitar viviendas apenas cambió (del 42 al 43 por 100). Visto de otro modo, el crédito de los bancos a promotores se multiplicó por 17 en términos nominales en esas fechas; el de las cajas se multiplicó por 30 (8).

El desplome del sector de la construcción revirtió en la salud de bancos y cajas, tal como se reflejó, por ejemplo, en un acelerado aumento de la morosidad del crédito. El porcentaje del crédito al sector privado residente dudoso pasó en los bancos del 0,8 por 100 en 2007 al 6,9 por 100 en 2011, y sigue creciendo, y el de las cajas creció todavía más, desde el 0,9 al 8,8 por 100 (AHE, 2012); aunque es obvio que no todas las cajas se embarcaron en políticas tan agresivas de expansión del crédito a empresas del sector inmobiliario, como prueba el que no todas hayan tenido que recurrir a inyecciones de fondos públicos para intentar sostener sus ratios de solvencia.

Uno de los principales efectos de esa mala salud fue, seguramente, la dificultad para hacer frente a las deudas en que habían incurrido bancos y cajas para financiar su expansión crediticia. En el caso de las cajas, por ejemplo, los títulos de renta fija habían pasado del 4,7 por 100 del pasivo en 1999 al 16,8 por 100 en 2007

GRÁFICO 2

**ESPAÑA (1992-2011). CRÉDITO INMOBILIARIO (\*) EN PORCENTAJE DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO RESIDENTE (SALDOS VIVOS)**


Nota: (\*) Adquisición y rehabilitación de viviendas, actividades inmobiliarias y construcción.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Hipotecaria Española (AHE).

(Serra, 2011: 134). Probablemente exagera Serra en su juicio sobre ese cambio, pero alguna razón tiene al hablar de que «entidades nacidas para recoger y administrar el ahorro popular se habían metamorfoseado en apéndices de los mercados internacionales, por donde fluyen ingentes masas anónimas de recursos» (pág. 134).

## 2. Expansión territorial: riesgos, erosión de la banca relacional y desarraigo

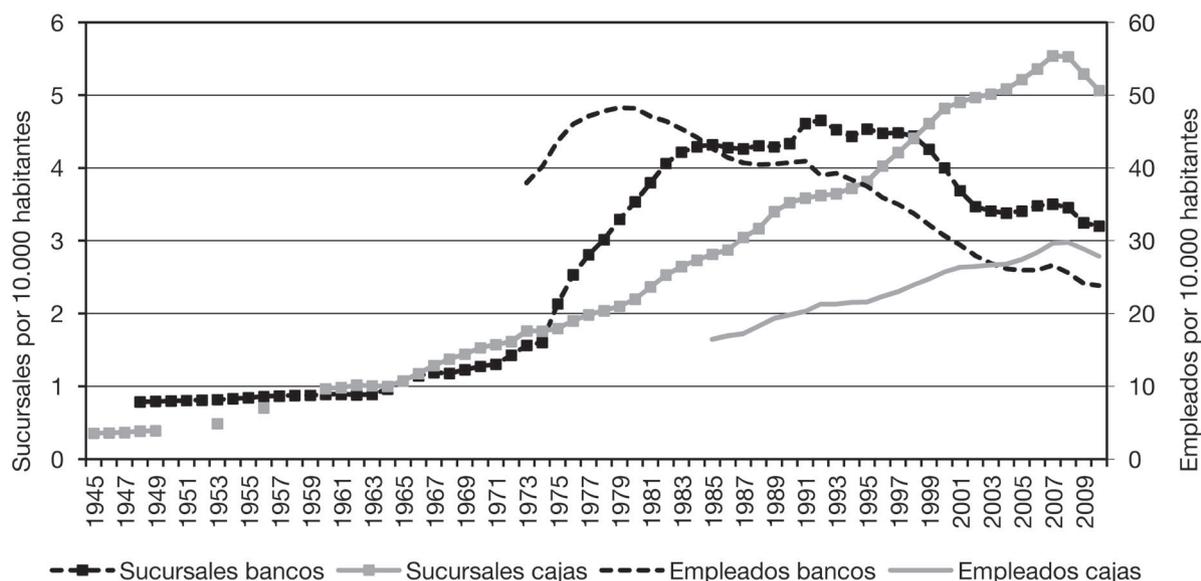
En el caso de las cajas, la sobreexpansión crediticia se desarrolló a la par que un rápido crecimiento en el número de empleados y oficinas (al contrario que en el caso de los bancos), así como del territorio en que llevaban a cabo sus actividades. En el gráfico 3 se observa la expansión en términos de empleados y oficinas, expresada en razón de la población. Durante gran parte del régimen franquista, las cajas experimentaron un mayor crecimiento en el número de sucursales, llegando a situarse por delante de las cifras de los bancos, cuyo crecimiento fue mucho más lento, al estar limitado legalmente. Sin embargo, los bancos comerciales aprovecharon la liberalización de establecimiento de sucursales de 1974 para inundar el territorio con sus oficinas, creciendo a la par su cifra de empleados. El enorme crecimiento, siempre en razón de la población, se detuvo a mediados de los ochenta, estabilizándose la ratio de oficinas bancarias durante unos tres lustros. Desde 1997, dicha ratio ha caído sustancialmente,

pasando de 4,5 sucursales por 10.000 habitantes hasta 3,2 en 2010, con un repunte entre medias. La ratio de empleados, sin embargo, empezó a caer ya a finales de los setenta, pasando de los 48 empleados por 10.000 habitantes en 1979 a los 24 de 2010. La expansión de las cajas ha sido mucho más paulatina y constante desde mediados de los sesenta, manteniendo un ritmo parecido, con vaivenes ligados al ciclo económico, hasta las ratios máximas de sucursales y empleados en tiempos recientes: 5,5 sucursales y 30 empleados por 10.000 habitantes en 2008. Las cifras solo han caído con la crisis económica actual.

Bajo el franquismo la regulación del sistema financiero fue siempre muy restrictiva y probablemente afectó al tipo de competencia que podían plantear unas entidades a otras. Casi el único modo de diferenciarse o de resultar más atractivo era el de la cercanía a los clientes. En cuanto los bancos pudieron, a partir de 1974, explotaron al máximo esta posibilidad, llevando la bancarización de España a niveles elevadísimos internacionalmente (9). Dejaron de hacerlo con la crisis bancaria de los ochenta, uno de cuyos resultados fue una gran reestructuración del sector mediante cierres, absorciones y fusiones de bancos, que hizo redundantes a muchas sucursales y/o desincentivó a bastantes bancos de abrir nuevas oficinas al contar con las preexistentes de otras entidades. Los bancos eliminaron esas oficinas redundantes y se retiraron de bastantes

GRÁFICO 3

## ESPAÑA (1945-2010). BANCOS Y CAJAS: NÚMERO DE SUCURSALES Y DE EMPLEADOS POR 10.000 HABITANTES



Fuentes: Elaboración propia. Los datos de empleados y sucursales bancarias proceden de Asociación Española de Banca (varios años). Los datos de empleados y sucursales de cajas de ahorros proceden de CECA (varios años) y de Martín Aceña y Pons (2005). Los datos de población de 1945 a 1970 proceden de Nicolau (2005) y los de 1971 a 2010 de las Estimaciones intercensales de la población y las Estimaciones de la población actual, ambos del INE.

municipios, normalmente muy pequeños (Fuentelsaz, Gómez y Palomas, 2007) (10). Ello encajaba también con cambios sociales que se intensificaron en los años noventa del siglo XX: la mejora en las comunicaciones redujo el aislamiento de los municipios pequeños, el mayor nivel de vida permitía una mayor movilidad a menor coste relativo y comenzó a desarrollarse la banca telefónica y, más adelante, por Internet.

La expansión de las cajas probablemente se rigió también por el criterio de la cercanía, si bien contó con una limitación fundamental, el no poder abrir oficinas fuera de la provincia de origen (y provincias adyacentes) hasta principios de los ochenta, cuando pudieron extenderse por las provincias de su comunidad autónoma (Lagares, 1991: 219). Hasta entonces crecieron casi exclusivamente en esas provincias, a lo que cabe añadir las escasas fusiones de cajas que venían produciéndose desde mediados de los setenta (11). Algunas cajas importantes, en particular la Caixa, apostaron, sin embargo, por expandirse fuera de sus comunidades autónomas de origen. Primero lo hizo explorando las zonas grises de la regulación, abriendo establecimientos bajo la enseña GrupCaixa. Una reforma legal de 1988 eliminó esta barrera al crecimiento, de modo que la Caixa tan solo tuvo que cambiar de rótulo a esos establecimientos y convertirlos en sucursales plenamente operativas (Serra, 2011: 48) (12), partiendo con ventaja en una carrera de expansión

territorial en la que la acompañarían progresivamente todas las cajas de ahorros. En 1988, menos del 6 por 100 de las oficinas se situaban fuera de la comunidad autónoma de origen. Pocos años después, en 1994, ya lo hacía el 20,5 por 100, pero el porcentaje prácticamente no dejó de crecer hasta 2009, momento en el que ascendía al 38 por 100 (Serra, 2011: 49; y cálculos propios).

En 1993, computando el número de cajas tal como era en 2008, es decir, suponiendo que se hubieran efectuado ya las escasas fusiones que tuvieron lugar entre 1993 y 2008, la media de provincias en que tenían sucursales las cajas era de 7,4, mientras que en 2009 fue de 19,2 (13). En 1993 tan solo seis cajas tenían oficinas en más de diez provincias, cifra que ascendió a veintitrés en 2009. En esta última fecha, diez cajas tenían una presencia claramente nacional, al cubrir al menos cuarenta provincias (14). De todos modos, no todas las cajas siguieron el ejemplo de la Caixa a pie juntillas. En 2009, veintisiete cajas (de 45) ni siquiera tenían la cuarta parte de sus oficinas fuera de su comunidad de origen, y dieciséis ni siquiera tenían la décima parte. La expansión geográfica y del número de oficinas fue compatible, paradójicamente, con un proceso moderadamente intenso de consolidación del subsector, que se intensificó en 1990-1993. En 1989 había 76 cajas, en 1993, solo 52, que acabarían convirtiéndose en 45 a lo largo de diez años.

En su estudio de los condicionantes del crédito de las cajas a las empresas entre 1997 y 2007, Illueca, Norden y Udell (2011) nos ofrecen algunas de las claves de dicha expansión. Es más probable que las cajas se expandieran a Madrid, a provincias y regiones limítrofes a las de origen, a provincias con más habitantes y más riqueza per cápita, y a aquellas en que la banca privada tenía una cuota de mercado mayor. Es decir, añadimos nosotros, suponiendo que crecer fuera un fin adecuado para las cajas, las pautas del crecimiento tenían cierta lógica económica. Además, es probable que dicha expansión haya producido un bien público en los lugares de destino: niveles mayores de competencia a escala local (Carbó y Rodríguez, 2007). Desafortunadamente, la situación actual sugiere que dichas ganancias se han visto superadas por los costes, entre los que destacan dos: el que bastantes cajas hayan incurrido en riesgos excesivos y uno menos evidente, el que tanto esos riesgos como la mera diversificación territorial de su negocio hayan contribuido a debilitar a las cajas como instituciones diferenciadas, reduciendo la diversidad del sistema financiero.

Illueca, Norden y Udell (2011) desestiman empíricamente algunos de los argumentos que han intentado ofrecer explicaciones solo económicas de la expansión geográfica y de los mayores riesgos en general asumidos. La expansión no sirvió para diversificar más la cartera de préstamos. Tampoco se puede afirmar que el mayor riesgo *ex ante* fuera algo esperable por entrar en mercados nuevos y, por tanto, menos conocidos: los procesos de expansión llevaban produciéndose lustros, por lo que este coste de entrada (conocible, por otra parte) debería haberse reducido mucho con el tiempo. También se ha achacado el mayor riesgo a la mera liberalización del mercado financiero, que habría auspiciado una mayor competición por todo tipo de clientes, incluyendo los de menos valor. Esto debería haber afectado del mismo modo a todo tipo de entidades, no solo a las cajas, pero no fue así: la expansión del crédito de los bancos comerciales fue inferior y no se acompañó de una expansión en el número de sucursales, más bien al contrario.

La expansión territorial no fue condición necesaria ni suficiente para incurrir en riesgos que se revelarían como insostenibles. La Caixa fue la entidad que más se expandió (64 por 100 de oficinas fuera de Cataluña y Baleares), pero su salud actual es de las mejores. La primera caja intervenida por el estado en la crisis actual, la de Castilla-La Mancha, tenía un 25 por 100 de sus oficinas fuera de la región, muy por debajo de la media. Sin embargo, en general, la expansión geográfica provocó un aumento de los riesgos en que incurrían las cajas, sobre todo en sus créditos a empresas, principalmente a las vinculadas con el sector inmobiliario. Según Illueca, Norden y Udell (2011), las cajas que se

instalaron en nuevas provincias aplicaron tipos de interés más bajos para atraer nuevos clientes, acabando por tener una base de deudores de más riesgo, que no se vio compensado por el aporte de más colateral.

Correlato de la expansión acelerada en nuevos territorios fue también la mayor dificultad para mantener el modelo de banca relacional que habrían podido practicar las cajas en las áreas de origen y de asentamiento más prolongado (15). En los nuevos mercados, además de atraer a los clientes con precios más bajos y aceptar peores deudores para ganar rápidamente cuota de mercado, es más probable que se utilizaran criterios más abstractos o mecánicos para estimar el riesgo, algo más propio de la banca transaccional, pues faltaría la base de relaciones de medio o largo plazo y el conocimiento local facilitado por el enraizamiento en el tejido social y empresarial de esos nuevos mercados.

El objetivo de acrecentar rápidamente la cuota de mercado debió de cambiar en algunas cajas las políticas de remuneración, tanto de los directivos de la central o de las grandes subunidades (no pocos de los cuales habrán procedido de la banca comercial, portando con ellos los hábitos de gestión y la cultura corporativa correspondientes) como de los directores de sucursales, acabando más ligada a la consecución de objetivos a corto o cortísimo plazo. Cabe suponer (y no es una suposición meramente hipotética) que la presión por conseguir dichos objetivos a toda prisa haya llevado a algunas o bastantes sucursales en nuevos mercados (o en los de origen) a sobreexplotar las relaciones que empezaban a establecer con los clientes, en aras de la colocación de nuevos productos o servicios (y de la remuneración variable correspondiente). Podríamos añadir que esas cajas (o esos segmentos de cajas), como bastantes bancos, obviamente, al operar así, en lugar de favorecer el ahorro y la virtud de la prudencia (el comportamiento financiero sensato), promovieron el endeudamiento excesivo, el consumo, el cortoplacismo, la irresponsabilidad, en definitiva, todo ello difícilmente acomodable con la misión fundacional de las cajas (16).

La expansión territorial también ha debido de tener consecuencias institucionales. Debió de ir erosionando el vínculo con los territorios de origen, más difícil de cultivar dado que la atención tanto financiera como social de las cajas hubo de diversificarse territorialmente. Sin embargo, bastantes cajas, incluso muy grandes, han conseguido mantener una identidad y una raigambre territorial sólidas a pesar de su expansión, e incluso han podido imbricarse en el tejido social de los nuevos territorios. A ello han podido contribuir, y aquí sí que nos movemos exclusivamente en el terreno de las hipótesis, factores como los siguientes: estrategias de expansión adoptadas con sentido y no meramente por emulación,

misiones claras sostenidas por liderazgos duraderos y autónomos, o una potente base social de origen en comunidades con identidad local diferencial intensa.

### **3. La orientación al pequeño cliente**

Como recuerda Maixé-Altés (2011: 12), ya hacia los años treinta del siglo XX las cajas de ahorros habían dejado de ser exclusivamente el «banco de los pobres». El proceso de convergencia operativa con los bancos desarrollado a lo largo del siglo XX, especialmente en el último tercio, ha tenido como resultado, entre otros, la convergencia en las características de la clientela, sobre todo de los que tienen depósitos en cajas y/o bancos, quizá no tanto de las empresas que demandan sus créditos. Cabría añadir aquí que algunas cajas, las más grandes, también se embarcaron en una política de participaciones en empresas industriales y de servicios, a imitación de los bancos y del líder en el sector, de nuevo la Caixa (17).

Lo cierto es que una de nuestras encuestas, de 2007, sugiere que las diferencias en la clientela de bancos y cajas son apreciables pero no muy grandes (18). La presencia de clientes de estatus socioeconómico medio-bajo es mayor en las cajas que en los bancos, pero no mucho (31,7 y 22,7 por 100, respectivamente (19).

En otros aspectos la convergencia también había avanzado mucho. Así, por ejemplo, la edad media de los clientes de bancos era de 45,8 años, apenas inferior a la de los clientes de cajas, de 46,5 años. El nivel de estudios de los clientes de bancos era algo superior al de los clientes de cajas, como muestra que el porcentaje de universitarios entre los primeros fuera del 27,7 por 100, por un 21,9 por 100 de los segundos. Entre los primeros, los que declaraban que los ingresos netos mensuales del hogar eran inferiores a los 1.500 euros suponían el 34,1 por 100, pero ascendían al 41,3 por 100 de los segundos. Tampoco son tan distintos los clientes de cajas y de bancos según el tamaño de la población en que residen. En principio, entre los primeros deberían estar sobrerrepresentados los que residen en localidades pequeñas. Entre los clientes de cajas vivía en una localidad de menos de 5.000 habitantes el 14,6 por 100, frente a un 11,9 por 100 de los clientes de bancos. En realidad, el tipo de entidad claramente sobrerrepresentada en las localidades pequeñas son las cooperativas de crédito (cajas rurales casi todas): vivía en localidades de menos de 5.000 habitantes un 27,8 por 100 de sus clientes.

Por lo que se refiere al uso que los clientes hacen de las instituciones de crédito, tampoco se observan diferencias demasiado acusadas. Los clientes de bancos hacían un uso algo mayor de canales no presenciales de trato con su entidad que los clientes de cajas.

De tres canales (tarjeta de débito, teléfono e Internet), la media de los primeros era de 1,13, mientras que la de los segundos era de 0,94, tratándose de diferencias estadísticamente significativas, pero mínimas. También a título de ilustración, podemos comprobar cómo los clientes de bancos contaban en mayor medida con productos o servicios financieros menos tradicionales: un 32,9 por 100 tenía un sistema de ahorro para la jubilación (un 24,2 por 100 de los clientes de cajas), un 17,3 por 100 era titular de acciones de empresas (frente al 10,5 por 100) y un 17,9 por 100 tenía algún fondo de inversión (frente al 10 por 100); las diferencias no son ciertamente abismales. Por último, es llamativa la similitud entre ambas clientelas en lo que respecta a un tipo de productos nada ligados al estímulo del ahorro, sino, más bien, a la financiación del consumo. Nos referimos a los créditos para adquirir un automóvil, que tenía contratado el 15,8 por 100 de los clientes de bancos y el 13,2 por 100 de los de cajas.

### **4. La cuestión de los recursos propios y la preocupación por el cliente medio**

La otra cara de la enorme expansión crediticia de bancos y cajas fue el deterioro de las ratios de solvencia de ambos tipos de entidades, especialmente de las cajas, que, por su carácter y por la renuencia a abrirse al capital privado, han tenido más difícil que los bancos el dotarse de recursos propios. Buena parte de los bancos con dificultades han podido acudir, con los problemas correspondientes, a los mercados de capitales para mejorar su colchón de capital. Las cajas con dificultades se vieron, prácticamente, imposibilitadas para aumentar sus recursos propios con la rapidez y en la cantidad requeridas por una expansión tan brusca y tan acelerada del riesgo crediticio.

Tradicionalmente, las cajas han ido aumentando su dotación de recursos propios mediante la acumulación de reservas procedentes de sus beneficios. El gran crecimiento de su pasivo en las últimas décadas llevó al sector y a los legisladores a ensayar otras fórmulas, casi todas ellas con problemas. La emisión de deuda se ha utilizado cada vez más, llegando a cubrir, en torno a 2005, casi un cuarto de los recursos propios básicos (Méndez y Pereira, 2009: 216), pero no se trata de un recurso propio de la máxima calidad (de tipo *lower Tier 2*, en la denominación actual).

Se ha contado también con la posibilidad de emitir cuotas participativas. Se trata de recursos propios de primera categoría (*Tier 1*, los preferidos por los reguladores y supervisores financieros), equivalentes al capital y las reservas. Como las acciones de un banco comercial, daban derecho a participar en beneficios y servían para compensar pérdidas. Sin embargo, no se utilizaron. La regulación de 1990 las hizo muy poco

atractivas, sobre todo porque no concedían derechos políticos, como sí lo hacen las acciones. La regulación de 2004, algo más favorable al inversor, tampoco indujo a las cajas a recurrir a ellas, y solo recientemente ha emitido cuotas participativas una de las cajas en mayores dificultades (CAM), sin que dicha emisión haya servido de mucho.

Bastante más éxito tuvieron las participaciones preferentes, un recurso que en principio se supone de bastante calidad (*lower Tier 1*), pero no tanto como las reservas o las cuotas participativas, y que llegaron a un máximo del 16 por 100 de los recursos propios computables en 2001, para luego caer hasta niveles cercanos al 10 por 100 en años subsiguientes (Méndez y Pereira, 2009: 216). Son equivalentes a las acciones de un banco comercial con una notable salvedad, la de no otorgar derechos de voto. La regulación española se aventuró menos a dar entrada en el gobierno de las cajas a los propietarios de estos títulos que la de otros países con importante presencia de cajas (u otras formas de banca no comercial) en su sector financiero. En Noruega, por ejemplo, los certificados de capital primario son parecidos a las acciones, aunque no otorgan derecho de propiedad, pero sí de voto: sus tenedores eligen la cuarta parte del comité de representantes, uno de los órganos de gobierno. Las *Permanent Interest Bearing Shares* emitidas por las *building societies* británicas también dan derechos de voto (Anguren y Marqués, 2011: 32). Las participaciones preferentes son parecidas a las acciones preferentes de las cajas alemanas, pues también reparten beneficios y absorben pérdidas y no otorgan derechos de propiedad ni de voto. Sin embargo, a diferencia de las cajas españolas, las cajas alemanas tienen un margen de actuación muy limitado que evita que incurran en riesgos excesivos y, por tanto, en pérdidas o ganancias de cierto calibre. Por ejemplo, no pueden embarcarse en operaciones de riesgo ni operar fuera de su área local.

Los titulares de participaciones preferentes de las cajas españolas son el equivalente de accionistas sin derecho de propiedad ni derecho de voto. Durante un tiempo, ni siquiera existía un mercado (una Bolsa o algo similar) en el que negociar esas participaciones. Ello no suponía mayor problema porque, durante los años de la bonanza económica, eran productos muy atractivos, sobre todo por su alta remuneración y porque, se suponía, las entidades que los emitían eran muy seguras. Por ello a las cajas les resultaba fácil encontrar compradores (y vendedores) de preferentes aprovechando su cartera de clientes. Coincidiendo con el desarrollo de la crisis, entró en vigor la regulación que establecía un mercado secundario para dichas participaciones, cuyo efecto principal fue revelar el valor real de dichas participaciones, es decir, el valor al que otros participantes en el mercado estarían dispuestos a comprarlas.

Ahora bien, igual que había ocurrido con las acciones de los bancos comerciales, cuyo precio había caído mucho con la crisis financiera, el valor de mercado de dichas participaciones se reveló como muy inferior a su valor nominal. En gran medida eso se debía a que la demanda de estos títulos era bajísima. Si los pequeños accionistas de una empresa cotizada suelen ser los últimos en abandonar el barco en momentos de caída de las bolsas, algo similar ha debido de ocurrir con los titulares de preferentes, que ni siquiera contaron durante mucho tiempo con la información del precio de sus títulos en el mercado. A la vista de los acontecimientos posteriores, cabe suponer que es probable que ni siquiera les prestasen mayor atención, sobre todo si los consideraban un producto seguro, y que solo se hayan preocupado de ellos a instancias de empleados de las cajas o ante la aparición de rumores y/o noticias sobre la pérdida de valor de las participaciones preferentes. Entonces ya ha sido demasiado tarde para prescindir de ellas sin arrostrar pérdidas sustantivas.

Si nos detenemos tanto en este componente del *Tier 1* no es por razones de exhaustividad analítica, sino por lo que revela el uso que hicieron de él las cajas correspondientes en términos de su estrategia y de su, creemos, alejamiento del tipo ideal de cajas. Lo fundamental al respecto es que muchos de los tenedores de esos títulos resultaron ser clientes de las cajas.

Por una parte, hay que tener en cuenta que, vendieron un producto de mucho riesgo a un número relevante de clientes del común, muy probablemente haciendo uso de las relaciones de confianza propias de la llamada banca relacional. Por tanto, reforzaron su capital comprometiendo a sus clientes, en lugar de optar por recursos como las cuotas participativas, de mejor calidad y más propias de mercados abiertos, los cuales, muy probablemente, habrían reflejado más eficiente y rápidamente la valoración «real» de las cajas, sometiendo estas en mayor medida a la disciplina de los mercados. Por otra parte, es improbable que el nivel de conocimientos medio de esos clientes o el nivel de riesgo que habitualmente estaban dispuestos a asumir fueran tan altos como los que implican la tenencia de un producto muy similar a las acciones de las empresas comerciales, es decir, que podía implicar pérdidas sustantivas. Por tanto, las cajas contribuyeron a convertir a bastantes depositantes en inversores arriesgados sin que estos tuvieran plena conciencia de dicha transformación. En lugar de reducir la incertidumbre de aquellos, la aumentaron, y en lugar de ofrecer seguridades, ayudaron a que sus ahorros fueran más inseguros. No parece que este tipo de comportamientos encaje bien con la misión tradicional de las cajas, y su modelo de banca prudente, próxima y social.

En cualquier caso, más allá de lo que revelan las fórmulas elegidas para cubrir las ratios de recursos propios, el sobreendeudamiento y la sobreexposición a los riesgos inmobiliarios acabaron pasando factura a la solvencia de las cajas (y de los bancos, obviamente). A ello se unió la mayor cautela de reguladores y supervisores, que demandaron ratios de solvencia más elevadas y estrictas. Los recursos propios previamente existentes fueron insuficientes en bastantes casos y allegarlos con rapidez en el mercado resultó extremadamente difícil. La escena quedaba dispuesta para la intervención del supervisor, con su propia definición de la situación, y que podemos resumir del siguiente modo: fondos públicos a cambio de ceder el negocio financiero a bancos de nueva creación, fusiones y reducción de plantillas y de sucursales. Esas cajas, que fueron bastantes, asumieron demasiados riesgos dada su capacidad de obtener recursos propios y dados sus principios fundacionales (Serra, 2011: 132). Ello, llegado el momento, comprometió su independencia y su forma jurídica tradicional.

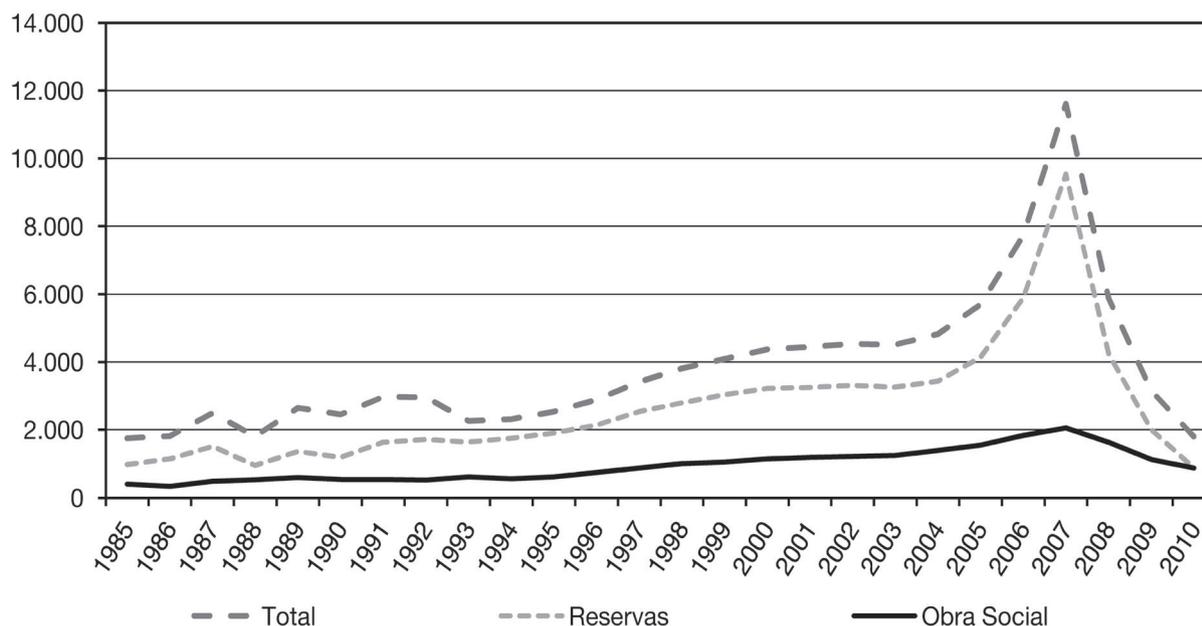
## 5. Cambios en la obra social

Completamos brevemente esta historia de alejamiento del tipo ideal de las cajas de ahorros con un par de retazos sobre lo ocurrido con la obra benéfica social. Por lo pronto, hay que recordar la gran dimensión

económica que ha llegado a alcanzar la obra social de las cajas, sin parangón en otros sistemas financieros con presencia de entidades similares. En el momento álgido de la última ola de crecimiento (y de la burbuja inmobiliaria), las cajas dotaron a su obra social con una cifra máxima, de casi 2.000 millones de euros, pero las cifras también fueron considerables en años anteriores. En comparación, el gasto de las fundaciones de las cajas alemanas parece minúsculo, pues tan solo ascendió a 72 millones de euros en 2011 (20). Como se ve en el gráfico 4, la obra social también se benefició de las crecientes dotaciones possibilitadas por el gran crecimiento del beneficio neto que acompañó el *boom* económico del primer lustro largo de este siglo, si bien el crecimiento había sido continuo, como poco, desde mediados de los ochenta. Entre 1985 y 2007 las dotaciones a la obra social se quintuplicaron en términos reales.

La evolución de ese gasto oculta, sin embargo, variaciones sustantivas en el tipo de fines a que se dedicaron los recursos de la obra social. Podemos observarlas en el gráfico 5, que agrupa esos fines tal como se hacía hasta hace unos años (21). Al comenzar los setenta, la finalidad principal era la docente (44 por 100), aunque desde entonces casi no ha dejado de perder peso, hasta hoy (11 por 100 en 2010). Tampoco ha dejado de perder peso la finalidad sanitaria, que pasó del 16 por 100

GRÁFICO 4  
CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA (1985-2010). BENEFICIO NETO Y SUS APLICACIONES  
(MILLONES DE EUROS DE 2010)



Fuentes: elaboración propia. Los datos de beneficio y obra social proceden de CECA (varios años). Los hemos convertido en euros constantes de 2010 utilizando una serie enlazada de IPC que utiliza las bases de 1992, 2001 y 2011.

a menos del 3 por 100. El gasto en investigación, que ha ido ganando peso, siempre ha representado cifras menores, inferiores al 5 por 100 en la actualidad.

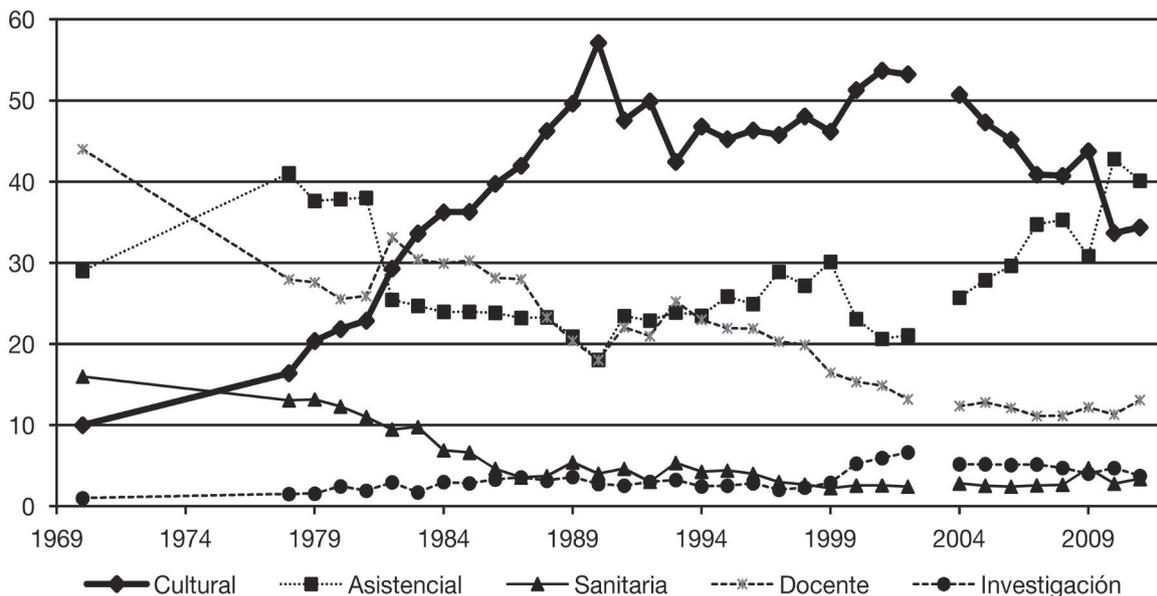
Tiene interés observar lo ocurrido con las dos finalidades restantes, la cultural y la asistencial, pues su peso relativo nos dice mucho del carácter básico de la obra social. Su evolución muestra un claro y probablemente prolongado desfase entre el contenido efectivo de la obra social y el que habría tenido de haberse ajustado a las demandas sociales. Durante bastante tiempo, mientras el liderazgo de las cajas decidía reforzar cada vez más la obra cultural, las demandas sociales se inclinaban por enfatizar la obra asistencial, que es lo que ha acabado sucediendo a la postre. Partiendo de un 10 por 100 del total del gasto en 1970, la obra cultural se situó alrededor del 45/50 por 100 desde 1988 hasta 2001, aunque desde entonces su peso ha caído hasta cerca del 34 por 100. El peso de la obra asistencial cayó desde 1970 (22), se mantuvo en niveles próximos al 25 por 100 en los años ochenta y noventa, y creció decididamente con el nuevo siglo, hasta un nivel actual cercano al 43 por 100.

La caída del peso de la obra cultural y la ganancia en importancia de la asistencial, además de acercar más la obra social a las finalidades originarias de las cajas, se ajusta mejor a las demandas reflejadas en algunas

encuestas de opinión pública, como las auspiciadas por Funcas desde 2006. En 2006, por ejemplo, solo un 19,9 por 100 citaba la obra cultural como la que debería ser más importante, mientras que un 50,2 por 100 citaba la sanitaria, un 45,9 por 100 la educativa y un 43,2 por 100 la de asistencia social. Y se ajusta especialmente, sobre todo, a las demandas efectivas expresadas en el muy notable experimento de Caja Navarra, más adelante Banca Cívica, que puso en manos de su clientela la decisión sobre cómo deberían repartirse los fondos de la obra social entre diferentes tipos de actividad (Vives y Svejenova, 2009). Si en 2006, antes de comenzar a consultarles, se destinaba un 64 por 100 de dichos fondos a actividades de cultura y tiempo libre, tras hacerlo, en 2007, se les dedicó tan solo un 21 por 100. Antes, los fondos dedicados a la asistencia social y sanitaria representaban el 16,4 por 100; después, alcanzaron el 49 por 100 (23). Se reveló de este modo una extraordinaria diferencia entre la escala de prioridades de los dirigentes de las cajas y las de sus clientes. En cualquier caso, la reorientación de los contenidos de la obra social habida en los últimos diez años revela que bastantes cajas pueden haber desarrollado, algo tardíamente, una interesante capacidad de aprendizaje y de adaptación a las demandas sociales.

En la situación actual, el foco de la atención tiende a situarse no tanto en los fines como en el montante

GRÁFICO 5  
CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA (1970-2011). GASTO EN OBRA SOCIAL POR FINALIDADES (EN PORCENTAJE)



Fuentes: elaboración propia con datos de las Memorias de la obra social (CECA) y de CECA (sin fecha).

de la obra social. Los datos disponibles apuntan a una gran caída de las cifras entre el máximo de 2007 y 2010, de un 58 por 100 en términos reales, lo cual supondría retornar a los niveles de dotación de 1997 en dichos términos. No se han publicado datos para 2011, pero lo más probable es que hayan vuelto a caer, dada la crisis y la caída de beneficios de tantas cajas, así como la necesidad de acumular recursos propios. A ello se une el que una parte del negocio bancario de las cajas dejará de pertenecerles, por lo que solo podrán dedicar a la obra social la parte correspondiente de los dividendos repartidos.

### III. FACTORES FAVORECEDORES DEL PROCESO: LA CONDUCTA DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS

Las fuerzas favorables a que las cajas se alejasen de su tipo ideal han sido bastante poderosas en los últimos treinta años largos. Los cambios en las ideas dominantes sobre la economía y las finanzas en particular, los cambios en la regulación, y los concomitantes cambios en el comportamiento de los partícipes en los mercados, comenzando por los clientes del común, y por los intereses, las ideas y los valores de unos y otros actores estratégicos, todo ello ha facilitado que las cajas de ahorros fueran pareciéndose cada vez más a los bancos en sus estrategias y su operativa. Por simplificar, cabe pensar que solo los directivos muy virtuosos, o los muy temerosos, han podido resistirse con más éxito a esas presiones y solo los muy prudentes (en el sentido clásico de la expresión) entre los más innovadores o arriesgados han sido capaces de cabalgar sobre las olas, aprovechando los cambios en el entorno, incluso incitándolos, sin olvidar los principios fundamentales de las cajas. Todo ello sin perder de vista la pura y simple *fortuna*, a la que ya Maquiavelo atribuyó tanta importancia como a la *virtú* (MacIntyre, 2007).

A continuación argumentamos cómo algunos de esos cambios han podido afectar a las trayectorias de las cajas de ahorros *en tanto que mediadas* por las conductas de determinados actores estratégicos. Presentamos argumentos plausibles, apoyados en la evidencia empírica disponible, que todavía es relativamente poca, esperando que contribuyan a suscitar una discusión y un proceso de contrastación e investigación ulterior.

#### 1. El marco regulador y de supervisión

Los estrechos límites del negocio de bancos y cajas de ahorros establecidos bajo el franquismo fueron ensanchándose con la transición a la democracia, eliminándose o reduciéndose al máximo las restricciones tanto en la captación de ahorro como en los fines a

que se dedicaba el ahorro captado. Las cajas, lideradas por las más innovadoras, fueron explorando cada vez con más seguridad los nuevos mercados, planteando una competencia seria a los bancos comerciales, a los que arrebataron cuota de mercado en varios ámbitos, como los depósitos de familias y empresas, o los créditos a estas (24). Aparentemente, según la mayoría de las publicaciones, con niveles de eficiencia similares o incluso superiores.

Desde el punto de vista de nuestro argumento acerca de la expansión territorial (y la crediticia que la acompañó), es obvio recordar que sin los cambios regulatorios correspondientes no habría sido posible. También lo es recordar que esos cambios no tendrían por qué haberse dado. En Alemania, por ejemplo, las cajas tienen prohibido operar fuera de su área local y han sobrevivido como entidades diferenciadas, quizá con menos empuje y, desde luego, menos cuota de mercado que las españolas.

Probablemente el empuje de alguna(s) de las cajas de mayor tamaño y más innovadoras esté detrás de esos cambios regulatorios, además de la propensión general a la liberalización de los mercados financieros que dominaba en la clase política, entre los economistas financieros, los líderes de grupos bancarios y las altas instancias de regulación y supervisión europeas e internacionales en general. Era difícil defender los límites territoriales de la acción de las cajas cuando en el resto del negocio financiero las barreras iban cayendo una tras otra y cuando los experimentos de ampliación de aquellos límites (al territorio de la comunidad autónoma, a comienzos de los ochenta) habían ofrecido resultados vistos como positivos.

Algunos autores han intentado explicar los cambios en las estrategias de las cajas como respuesta a las presiones competitivas de un entorno crecientemente liberalizado (25). Dos tipos de razones relativizan este argumento. Por una parte, es probable que una parte de esa liberalización haya respondido a la influencia o los intereses de algunas cajas grandes, que prefirieron plantear la competencia a los bancos en todo el territorio nacional, en el marco de una estrategia de crecimiento considerada como viable, y apostando por que dicha estrategia no las desvirtuaría como cajas. Es decir, el cambio en el entorno habría sucedido al cambio en la estrategia.

Por otra, es bastante evidente que no todas las cajas han emulado en la misma medida el comportamiento de, por ejemplo, la Caixa. Así lo hemos comprobado más arriba. Ello apunta a que los condicionamientos del entorno no son tan potentes como a veces se piensa, y a que en bastantes ocasiones son las organizaciones, las cajas en este caso, las que eligen el entorno

en que competir: el tipo de clientes al que atender, los productos que ofrecerles, el territorio en que operar, el nivel de beneficio al que aspirar, etc. Esto es todavía más claro si no son sociedades anónimas y no han de satisfacer a sus accionistas. En el mismo entorno específico pueden acabar resultando viables estrategias tan diversas como las de la Caixa y las cajas pequeñas que todavía sobreviven (Pollença y Ontinyent), sin olvidar situaciones intermedias como las de Unicaja o las cajas vascas. La elección de unos u otros entornos (y/o estrategias) ha debido de estar condicionada, más bien, por la relevancia práctica de las perspectivas de los actores estratégicos en presencia, que repasamos en la subsección siguiente.

Previamente, conviene recordar que la regulación cambió poco en lo relativo a otro aspecto fundamental de los cambios en las cajas o, más bien, de la ausencia de cambios, el de su apertura al capital privado o, incluso, su eventual transformación en bancos, *sui generis* o *tout court*. Ya hemos visto que la apertura al capital privado ha sido bastante tímida, ni siquiera acercándose a modelos foráneos en los que ese capital privado tiene incluso derechos de voto en ciertos órganos de gobierno de entidades similares a las cajas. Esta cuestión más amplia, la de la conversión en bancos, se ha planteado periódicamente, sobre todo en el marco de la supuesta desventaja de los bancos en la competición con las cajas. Una caja sí podía adquirir un banco, pero una caja, al no ser propiedad privada, no podía ser adquirida por un banco. Generalmente han sido representantes de la banca los que han alertado de esas supuestas desigualdades en la competencia y han abogado por plantear la cuestión de la privatización, aunque en ocasiones los dictámenes del antiguo Tribunal de la Competencia han podido servirles de apoyo al apuntar posibles distorsiones en los mercados financieros derivadas de la forma social de las cajas. Han solido ser representantes de la CECA quienes se han opuesto a esas propuestas, actuando el Banco de España en un papel de apaciguador o amortiguador de tensiones, al menos en el corto plazo (Pérez-Díaz, Rodríguez y Chulía, 1998), consiguiendo así que, en la práctica, el estatus jurídico de las cajas de ahorros en España no se modificara, al contrario de lo ocurrido en otros países.

Obviamente, los bancos centrales no se han limitado a regular o arbitrar debates sobre la naturaleza de las instituciones, sino que se han encargado de la política monetaria y la supervisión de las entidades financieras. En ambos papeles, su actuación ha podido ser relevante para el devenir de las cajas. Por una parte, no es descartable que la abundancia de liquidez y los bajos tipos de interés que caracterizaron los mercados financieros europeos entre 2002 y 2007 hayan tenido que ver con que el Banco Central Europeo (BCE) haya

practicado una política monetaria bastante laxa. Y tampoco se puede descartar que la burbuja económica en España y otros países de la Unión Europea haya durado tanto porque el BCE haya sido muy cauto a la hora de elegir cuándo hacerla estallar. Por otra parte, parece que el Banco de España, en tanto que supervisor de las entidades financieras, encargado de velar por su salud como tales y por la salud general del sistema, no ha contribuido lo suficiente a prevenir los excesivos, abultadísimos riesgos en que han incurrido bancos y cajas. Dado que las cifras de la burbuja del crédito estaban ahí (véase el gráfico 1) y las de la enorme dependencia de la financiación exterior, también, y dado que sus inspectores, en principio, habían de conocer de manera suficiente las cuentas de las entidades, cabría haber esperado que el banco central hubiera estado más alerta y más atento al curso de los acontecimientos, y enviado a los partícipes en el sistema financiero señales más intensas de su preocupación, en el caso de albergarla. No parece que nada de esto haya ocurrido, al menos, a tiempo, aunque, obviamente, se necesitan investigaciones más profundas para poder afirmarlo con seguridad.

## **2. La orientación de los directivos**

---

La tentación del crecimiento de sus entidades ha debido de resultar demasiado fuerte para bastantes altos directivos de cajas de ahorros. Es casi moneda común en las teorías sobre las empresas capitalistas, sobre todo en la forma de sociedades anónimas con propiedad muy dispersa, señalar que los intereses de los directivos no tienen por qué coincidir con los de los propietarios, o de quienes ostentan, *de facto*, los derechos de propiedad. A los directivos les puede interesar un mayor tamaño de las empresas que dirigen, tanto porque su remuneración pecuniaria suele estar ligada directamente a dicho tamaño (o, visto de otro modo, a la cuota de mercado) como porque una parte de su remuneración no es monetaria, sino que se da en términos de prestigio o influencia social, mayor cuanto mayor es el tamaño de la empresa. Para ello procurarán reinvertir buena parte de los beneficios, en detrimento del reparto de dividendos. De este modo, sus estrategias irían en contra de una parte de los intereses que se les suponen a los accionistas: acceder a un dividendo mayor. Obviamente, el juego de intereses es mucho más complejo que lo que sugiere ese ejemplo, sobre todo si incluimos la perspectiva del medio o largo plazo, en el que las estrategias de crecimiento pueden (o no) estar justificadas en términos tanto del acceso a dividendos más jugosos como del valor de mercado de la empresa, y, por tanto, de la riqueza de los accionistas. Sin embargo, el ejemplo sirve para recordar que los directivos pueden tener intereses propios no necesariamente acomodables con los de otros partícipes.

Que los directivos promuevan sus intereses (identificándolos, por mor del argumento, con el crecimiento de las entidades) dependerá de los controles y/o incentivos efectivos a que se enfrenten. Esos controles e incentivos pueden ser externos o internos. Por lo que se refiere a los primeros, en las grandes sociedades anónimas, con la propiedad muy dispersa, puede ser muy difícil que los propietarios se unan para producir el bien público del control de los directivos, por las razones habituales que dificultan la producción de dichos bienes. Y tampoco es sencillo diseñar los incentivos que alineen los intereses y el comportamiento de los directivos con los intereses de los accionistas, por ejemplo, a través de formas de remuneración vinculadas a los resultados. Sin embargo, en esas sociedades los propietarios tienen la opción de la salida, la venta de acciones, un ejemplo que puede cundir y provocar tal caída en su precio que lleve a la remoción de los directivos correspondientes. Además, siempre cabe la posibilidad de ofertas de compra de paquetes de acciones por parte de inversores externos, que pueden apreciar potenciales de creación de valor no realizados y pueden intentar realizarlos haciéndose con el control de la empresa y reemplazando a su cúpula directiva. En entidades como las cajas de ahorros, este tipo de disciplina de mercado ha sido imposible, lo cual, en teoría, habría contribuido a que acumulasen niveles más altos de ineficiencias (Anguren y Marqués, 2011: 36).

Los controles internos de los directivos también han podido ser débiles. Las fórmulas de gobierno de las cajas ensayadas tras la transición democrática quizá hayan dificultado la emergencia de «paquetes (de votos) de control» con cierta autonomía respecto de los directivos. En 1977, con el llamado Decreto Fuentes Quintana se optó por que las cajas no adoptasen la forma jurídica de fundaciones para evitar la cooptación de los grupos dirigentes anteriores, y se prefirió un gobierno de *stakeholders* (Serra, 2011: 82-87), lo cual se dio en llamar «democratización» de las cajas. En el órgano «soberano», la asamblea, de sesenta a 150 compromisarios habían de ser representantes de los impositores. Por su parte, de quince a treinta habían de serlo de entidades de arraigo local, incluyendo corporaciones locales (si no eran los fundadores de la caja) y asegurando una representación relevante a la entidad pública fundadora en su caso. En 1985 se alteró sustancialmente el equilibrio anterior, pues a los impositores se les reservó el 44 por 100 de la asamblea general, a las corporaciones locales, el 40 por 100, a los fundadores, el 11 por 100, y a los empleados, el 5 por 100. Una sentencia del Tribunal Constitucional de 1988 permitió a las comunidades autónomas modificar dichos porcentajes. Y una nueva regulación les permitió a las comunidades autónomas otorgarse representación a sí mismas, que en algunos casos alcanzó niveles bastante elevados (26). Una regulación ulterior, de 2002, estableció un límite

del 50 por 100 al peso de la representación política en las cajas.

Al final, el peso de los distintos grupos ha resultado bastante diverso de una caja a otra. Lo que no ha cambiado es que ninguno de esos grupos (depositantes, fundadores, corporaciones locales, comunidades autónomas, empleados) ha tenido por qué actuar al unísono. Ello es obvio para los depositantes, para quienes actuar con una única voz habría supuesto un problema de acción colectiva casi imposible de resolver. Pero también lo es para otro de los actores relevantes, la clase política, en sus distintas personificaciones. Aunque los miembros de la clase política pueden tener intereses comunes, la pertenencia a diferentes partidos normalmente provoca controversias entre dichos miembros, por ejemplo en lo referente a los candidatos a los puestos de poder en las instituciones públicas o privadas que los políticos aspiran a controlar. No siempre se han dado mayorías claras de un partido o coalición entre los miembros de la asamblea de origen político, y no siempre ha sido fácil fraguar mayorías de representantes, políticos o no, afines a la línea del partido mayoritario en la región.

Todo ello, junto con las atribuciones legales de los máximos directivos (directores generales o, según los casos, presidentes) y el que, obviamente, hayan dispuesto de mejor información que cualquier otro de los *stakeholders*, ha contribuido a que gozasen de mucha autonomía en sus decisiones. En los últimos tiempos estamos conociendo de manera anecdótica, pero sustantiva, el lado más negativo de esa autonomía, en la forma de remuneraciones e indemnizaciones estratosféricas, muy desvinculadas de la aportación de dichos directivos a los resultados de las cajas. Pero contamos también con investigaciones empíricas que apuntan en un sentido similar. Crespi, García-Cestona y Salas (2004) descubrieron que, al contrario que en el caso de los bancos comerciales, en las cajas la sustitución de sus directores generales o sus presidentes no estaba asociada con su desempeño, aunque ello no quiere decir que las cajas, por término medio, presentasen entonces peores resultados que los bancos, tal como esos mismos autores recuerdan.

De todos modos, dada la diversidad efectiva de fórmulas de gobierno, de intereses (y la diversidad en su seno), de perspectivas (el punto de vista de los políticos no ha tenido por qué ser siempre el mismo), cabe imaginar que el alcance de la autonomía de los directivos haya variado, así como han podido variar los contenidos de su ejercicio efectivo. Es decir, en algunas cajas los directivos habrán sucumbido plenamente a la tentación del tamaño, mientras que en otras no lo habrán hecho, o solo parcialmente.

### 3. El papel de la clase política regional y local

En principio, si hemos de hacer caso a la actual regulación de las cajas, de 2010 (27), y a las cautelas provenientes de organismos europeos, uno de los principales problemas del gobierno de las cajas de ahorros era el excesivo peso de la clase política. Como mostraremos más adelante, la influencia directa o indirecta de la clase política en las cajas ha podido, efectivamente, ser causa de decisiones estratégicas equivocadas. Sin embargo, en determinados entornos, el peso de la representación política bien ha sido neutralizado, bien ha sido encauzado de modo que no ha tenido esas consecuencias negativas, habiendo claros ejemplos de la capacidad de determinadas cajas para sobrevivir y prosperar en la crisis actual. Por ello, el razonamiento y la evidencia empírica nos obligan a introducir matices y cautelas en la discusión sobre el papel de la clase política, a reserva de lo que vaya mostrando la investigación sobre la situación española, aún en sus comienzos.

#### 3.1. Historia (corta) de las relaciones entre clase política y cajas de ahorros

En España, la clase política ha mostrado una tendencia secular a intervenir, con más o menos éxito, en el gobierno y la gestión de las cajas de ahorros, bien de manera directa (nombramientos, participación en la toma de decisiones...), bien indirecta (establecimiento de coeficientes de inversión obligatoria en títulos públicos, privilegio del crédito a determinados sectores, obligación de dotar una obra social estatal...). De hecho, en parte, el origen de las actuales cajas de ahorros está ligado a iniciativas del gobierno central, en 1835 y 1839, actuando a través de los subdelegados de fomento en cada provincia (antecedentes de los gobernadores civiles), e instando a la burguesía local a crearlas. La iniciativa no cuajó en todas las provincias. Más adelante, en 1853, se legislaría una caja por provincia, que debía estar presidida por el gobernador civil o el alcalde (Serra, 2011: 77-78). En muchos sitios, las cajas que fueron creándose por iniciativa pública fueron meros apéndices de las instituciones locales, si bien en algunas provincias, como en Barcelona, tuvo relieve la iniciativa privada. Sin embargo, incluso en Barcelona, una caja de tanta proyección como la futura Caja de Pensiones (hoy «la Caixa») necesitó de una aportación de capital de Alfonso XIII para echar a andar (Serra, 2011: 80).

Bajo el franquismo, las cajas estuvieron bastante sometidas a los dictados del gobierno central. Estaban obligadas a adquirir deuda pública y a financiar una obra social nacional gestionada por el estado; el gobierno determinó la composición de sus consejos de administración (que acabaron bastante politizados)

y, entre otras intervenciones más, se reservó un derecho de veto para el nombramiento de los principales directivos, del que hizo uso frecuente (Maixé-Altés, 2011: 16). La preocupación por la salud financiera del sector llevó al gobierno a presionar a favor de la absorción de muchas entidades pequeñas en los años de posguerra. En las décadas siguientes actuó en gran medida a través de las diputaciones provinciales, responsables de la fundación de muchas cajas y de que el peso en la iniciativa de su creación se desplazase claramente hacia el lado de lo público (Maixé-Altés, 2011: 25).

Los procesos de liberalización del sector financiero de los setenta en adelante y la llegada de la democracia transformaron bastante la intervención de la clase política en las cajas. Con la liberalización, se redujo muchísimo la intervención en la asignación de los fondos de las cajas. Con la democracia se abrió el gobierno de las cajas a un conjunto amplio de *stakeholders*, incluyendo una variedad de representantes de la clase política.

La configuración del estado como un estado de las autonomías ha dado lugar a la formación de clases políticas regionales, que han tendido a reclamar o a dar la bienvenida a poderes de supervisión, regulación e, incluso, de gobierno en las cajas de ahorros de sus jurisdicciones. Las comunidades autónomas han podido regular la composición de las asambleas generales y los consejos de administración de las cajas, otorgándose bastantes de ellas representación en dichos órganos, y desempeñando, extrañamente, el doble papel de supervisor y supervisado, o juez y parte. Durante bastante tiempo no solo disfrutaron de un derecho de veto respecto de fusiones de cajas de distintas comunidades, sino que parece que lo ejercieron en algunas ocasiones. Es lógico que las clases políticas autonómicas hayan preferido, si acaso, fusiones de ámbito regional. Presentaban una oportunidad de influir sobre organizaciones que manejaban más recursos, a lo que probablemente se unieron consideraciones identitarias, como la de contar con una «banca» propia. Y es lógico que rechazasen fusiones interregionales, pues habrían de compartir su influencia con las clases políticas de otras comunidades. Solo la crisis actual y la nueva regulación ha dado al traste con la resistencia a las fusiones interregionales, aunque no en todos los casos.

Que las clases políticas regionales hayan aspirado a llevar la voz cantante en el gobierno de las cajas, a costa de otros niveles políticos, no quiere decir que siempre lo hayan conseguido o que siempre lo hayan intentado. Por lo pronto, como apuntamos antes, la asignación de representantes en dicho gobierno a las comunidades autónomas no ha sido universal, manteniéndose nueve comunidades al margen, algunas tan significativas desde el punto de vista de

la presencia de cajas de ahorros como Cataluña, el País Vasco o Galicia. En el País Vasco, por ejemplo, si cupiera observar influencias políticas, se habrían dado a escala de la provincia, en paralelo a un especie de pacto de caballeros entre las tres cajas vascas de no competir entre sí estableciendo sucursales por toda la comunidad autónoma.

### 3.2. Evidencia empírica de los efectos de la presencia de políticos en las cajas

En los últimos años se han publicado varias investigaciones que intentan comprobar la existencia de efectos de la presencia política en las estrategias empresariales y los resultados de las cajas de ahorros. Revisamos a continuación los tres estudios principales, comprobando que los efectos han podido ser negativos (aunque es difícil apreciar cuánto) o neutrales.

Primero, García-Gestona y Surroca (2007) estudian si el diferente peso de políticos y lo que denominan *insiders* (empleados, impositores y fundadores privados de las cajas) en el gobierno de las cajas influye en el tipo de fines que persiguen estas entidades, en el supuesto de que las metas de cada uno de los grupos representados son distintas y de que las negociaciones entre ellos reflejan, en parte, esas metas y esos pesos relativos. Comprueban, por una parte, que en la jerarquía de fines de las cajas en que los *insiders* cuentan con más de la mitad de los votos priman uno afín con los supuestos intereses de los *insiders*, la maximización de los beneficios, y otro, la extensión del servicio a todo tipo de clientes, que tendría afinidad con intereses tanto de *insiders* (empleados, fundadores privados) como de las administraciones públicas. Por otra, en la jerarquía de fines de las cajas con una mayoría de representantes políticos priman la universalización del servicio y la concesión de créditos a administraciones públicas, que los autores consideran un indicio de implicación en el desarrollo regional. Concluyen que las prioridades parecen coherentes con las establecidas por los reguladores al asignar distintos pesos a los distintos *stakeholders*.

Segundo, Cuñat y Garicano (2010) examinan, por una parte, la asociación entre el peso de representantes políticos en los órganos de gobierno y los resultados de las cajas, y, por otra, la relación entre las características del presidente y dichos resultados. Consideran político a todo aquel representante con un claro trasfondo político o de servicio en cargos de la administración pública, independientemente de que haya sido nombrado o no por las comunidades autónomas o las corporaciones locales (lo mismo se aplica a los presidentes). Respecto al efecto de los órganos de gobierno, su conclusión principal es que

(una vez excluidas las cajas vascas del análisis), no se observan efectos nítidos de una mayor representación política en el gobierno de las cajas: no se asocia con el peso del sector inmobiliario en los créditos, aunque lo hace, débilmente, con el peso de los créditos dudosos. Respecto al efecto de la presidencia, al parecer, la variable fundamental es el nivel de formación del presidente, de modo que si cuenta, al menos, con una titulación universitaria superior, es sustantivamente menor el peso de los créditos inmobiliarios y de los dudosos durante la crisis; y lo mismo ocurre si tiene experiencia bancaria previa. En cambio, si tiene antecedentes políticos, es mayor el peso de los créditos dudosos, si bien la asociación solo es estadísticamente significativa al 10 por 100. Las cajas dirigidas por presidentes mejor formados rindieron mejor que las dirigidas por presidentes con menos estudios tanto antes como después de la crisis, y algo parecido podría afirmarse de las dirigidas por alguien con experiencia bancaria previa. Por contra, las cajas con un presidente político quizá rindieran mejor, a corto plazo, antes de la crisis que las dirigidas por alguien sin ese trasfondo (asociación significativa al 10 por 100), pero lo mismo, como se ha visto, no sería así a medio o largo plazo, es decir, de hecho, tras la crisis.

Tercero, quizá sea el trabajo de Illueca, Norden y Udell (2011) el que ofrece evidencia más clara acerca de la influencia de la presencia de políticos en el gobierno de las cajas y las estrategias y resultados de estas. Por lo pronto, observan que en el periodo 1992-2007, la media de presidentes y de directores generales de las cajas en que la comunidad autónoma está representada en el consejo de administración es superior a la de las cajas en que solo tienen participación las administraciones locales. Además, el reemplazo de los presidentes es significativamente superior después de elecciones regionales en las que se produce un cambio del partido gobernante. Todo ello sugiere algún tipo de implicación política en el nombramiento de esos dirigentes, que es más factible si los gobiernos autonómicos están directamente presentes en el gobierno de las cajas.

De todos modos, lo fundamental es que esa presencia quizá haya tenido efectos negativos en términos de los riesgos excesivos en que han incurrido bastantes cajas. Las conclusiones principales de su análisis de los créditos obtenidos por una muestra de empresas entre 1997 y 2007 son las siguientes. En primer lugar, la expansión geográfica de las cajas está asociada con un aumento significativo del riesgo *ex ante* y del riesgo de fallidos *ex post*. Las empresas a las que concedieron créditos en esos mercados nuevos presentaban *ex ante* más riesgo que aquellas a quienes habían concedido créditos en sus mercados de origen y que las empresas que habían obtenido créditos de los bancos comerciales. Esos nuevos deudores presentaban también más riesgo de bancarrota.

Pero quizá sean las conclusiones siguientes las de mayor relevancia para la cuestión. En efecto, los autores concluyen, en segundo lugar, que el riesgo asumido es mayor en las cajas en que la comunidad autónoma tiene representación en el consejo de administración, en las cajas que se expanden a regiones gobernadas por el mismo partido político y en el caso de los créditos a empresas de construcción e inmobiliarias. Por último, señalan que en las cajas con presencia de las comunidades autónomas parece bastante claro que el reemplazo del director general se asocia negativamente con la expansión territorial de la caja. Es decir, la expansión territorial «asegura» la permanencia en el cargo. Sin embargo, en las cajas sin presencia de comunidad autónoma esa asociación no es significativa.

En definitiva, esos estudios sugieren 1) una asociación relativamente clara entre el peso de políticos en el gobierno de las cajas y el que se concedan más créditos a las administraciones públicas, 2) ninguna asociación entre la presencia de políticos y el peso de créditos al sector inmobiliario, aunque sí se da, débilmente, con el peso de los créditos dudosos, 3) una asociación de los presidentes de cajas con antecedentes políticos con el peso de los créditos dudosos, estadísticamente significativa si bajamos bastante el listón, 4) mayor rotación de máximos directivos en las cajas con representación de la comunidad autónoma, 5) mayores riesgos en las cajas con dicha representación y 6) mayor permanencia en el cargo de los directores generales que apuestan por estrategias de expansión territorial en las cajas con representación de la comunidad autónoma en su gobierno. Todos estos hallazgos hay que entenderlos teniendo en cuenta que no es tan fácil hacerse cargo de la sustantividad de las diferencias en presencia y que los modelos utilizados suelen explicar porcentajes bajos de la varianza. Con todo, la evidencia empírica sugiere una posible influencia negativa de la clase política en los resultados de las cajas, quizá no tan concluyente como a veces parece en la discusión pública.

En realidad, en este caso, una evidencia empírica más gruesa puede ser también ilustrativa de la complejidad de las relaciones entre clase política y gobierno y resultados de las cajas. Por una parte, encontramos los mejores ejemplos de estrategias prudentes (o, al menos, las mejores ratios de solvencia) en cajas con notable presencia de políticos, como las cajas vascas, tal vez porque el entorno de la clase política en la región participa de una cultura empresarial o pro-empresa, y pro-mercado, más potente. Por otra, en una misma comunidad autónoma, normalmente con cajas con formas de gobierno muy parecidas, unas cajas han seguido estrategias más prudentes y otras más arriesgadas, hasta el punto de sobrevivir unas a la crisis y tener que ser absorbidas o intervenidas otras, pero no es seguro que el factor decisivo haya sido el mayor o menor peso de la clase política *per se* (28).

Esa variedad de situaciones y los resultados de los estudios cuantitativos apuntan a la necesidad de investigaciones ulteriores y de un marco de análisis que distinga entre los distintos fines que pueden perseguir los políticos a través de las cajas, los distintos medios para alcanzarlos y la capacidad efectiva para perseguir esos fines y utilizar los medios elegidos, en línea quizá con las sugerencias que hacemos a continuación.

### 3.3. *Un planteamiento complejo de las relaciones entre clase política y cajas de ahorros*

Entre los fines de los políticos, que pueden variar bastante por comunidad autónoma y por caja, pueden mencionarse los siguientes. Primero, pueden aspirar a un buen funcionamiento de las cajas, un funcionamiento eficiente, poco arriesgado, enraizado localmente, etcétera, bien porque estén convencidos de lo bueno de ese fin, que, normalmente, redundará en una mejor productividad del tejido empresarial local y una mejor salud financiera de las familias, bien porque esas ventajas, al final, redundan en un mayor número de votos. Segundo, pueden intentar influir en la asignación de recursos (más allá de los presupuestos públicos) para conseguir créditos para el propio partido, para favorecer a sus clientelas, para mejorar su estatus (la propaganda de los grandes proyectos), o, simplemente, porque, efectivamente, estén preocupados por el desarrollo regional o local, y vean necesario favorecer crediticiamente proyectos empresariales interesantes en su territorio. Tercero, pueden utilizar las cajas con finalidades nepotistas, como lugar en que colocar a los políticamente afines o a familiares, en las asambleas generales o en los consejos de administración, o en otros puestos. Por último, sin ánimo de ser exhaustivos, pueden aspirar a que la caja correspondiente cumpla fines de construcción de una identidad nacional (o regional), quizá convirtiéndose en el banco nacional de referencia que nunca se desarrolló.

Los medios también pueden ser muy variados, como variadas, *a priori*, serán las consecuencias en los resultados económicos de las cajas. Por una parte, pueden actuar a través del nombramiento de los máximos gestores de las cajas. Primero, pueden intentar que se elija a gestores caracterizados, sobre todo, por afinidades partidistas o lealtades personales, más allá de la competencia profesional. Segundo, pueden contribuir a nombrar gestores competentes, no solo por afinidades partidistas o lealtades personales. Tercero, sin ánimo de agotar las posibilidades, pueden influir para que se elijan esos gestores competentes entre los comprometidos con un tipo de estrategia (de expansión territorial, de promoción del propio territorio, de crecimiento prudente,

o las contrarias). Por otra, pueden intervenir más o menos en la gestión cotidiana de esos gestores. En un extremo estaría una política de «dejar hacer» tanto al gestor con inclinación política, en la expectativa de que su gestión la reflejará, como al gestor competente, de quien se espera una ejecutoria profesional. En el otro estaría una política de *micromanagement*, procurando intervenir, normalmente siguiendo vías informales, en todas las decisiones de cierto relieve. Este extremo sería poco compatible con la existencia de gestores profesionales. Entre ambos extremos encontraríamos intentos de corregir el curso, tanto en un sentido económico adecuado (ante pérdidas, ante decisiones muy arriesgadas) como en uno malo (impulsando el reemplazo de gestores políticos que no se ajustan a las expectativas, precisamente, por comportarse con autonomía y profesionalidad), e injerencias menos sistemáticas que el *micromanagement*.

La capacidad de los políticos regionales para desplegar su influencia en las cajas de ahorros también es contingente. Dependerá de factores como los siguientes. Primero, dependerá de si cuenta la administración regional con representación propia o no. Segundo, muy sustancialmente, dependerá de la medida en que el partido político correspondiente obtenga mayorías amplias, no solo a escala regional, sino a escala local. En ese caso, será más fácil agregar el número suficiente de votos favorables en la asamblea y el consejo de administración. Y lo será todavía más si esas mayorías se repiten a lo largo de varias elecciones. Mayorías cambiantes o distintas según la escala dificultan esa agregación de votos. Tercero, dependerá de la habilidad para sumar los votos de otros *stakeholders*, como los empleados y sus sindicatos, y, en particular, para inducir a los compromisarios de los impositores a elegir candidatos con el perfil político adecuado. Cuarto, dependerá de la resistencia que, en su caso, puedan desplegar los gestores, más o menos duchos, como los políticos, en fraguar alianzas de *stakeholders*. Por último y, de nuevo, sin ánimo de exhaustividad, uno de los factores fundamentales puede ser la medida en que la opinión pública conozca y penalice, o premie, con sus votos su comportamiento.

En la realidad pueden darse muchas de esas combinaciones de fines, medios y capacidad de influencia. Por ello, en los análisis hay que ir más allá del hecho de que haya más o menos políticos en las asambleas o consejos de las cajas, o de la existencia de una representación de la comunidad autónoma, o de que el presidente de la caja tenga antecedentes políticos.

En cualquier caso, esta discusión debe desarrollarse en relación con otra relativa no a la calidad del sistema económico y financiero, sino a la calidad de la vida política en una democracia liberal. No podemos entrar

aquí en este otro ángulo, pero es muy importante. Y ahí se plantean, justamente, grandes interrogantes sobre el modo de diseñar la relación entre las elites económicas y sociales y las elites políticas para evitar fenómenos de opacidad, clientelismo y colusión de intereses entre unos y otros, que puedan desarrollarse a costa del bien público.

#### 4. Empleados y sindicatos

Los empleados, quizá actuando colectivamente a través de los sindicatos del sector, constituyen otro de los *stakeholders* centrales en el gobierno de las cajas. En general, cabría esperar de ambas actitudes y comportamientos proclives al *statu quo* del sistema financiero, es decir, a la conservación de las cajas como tales, y a las políticas de expansión, no solo territorial, de las cajas. A pesar de ello, como en el caso de los directivos y de los políticos, también hay que esperar variaciones según el tipo de empleados o sus circunstancias profesionales y/o vitales.

Por lo pronto, el empleo en las cajas ha sido más seguro que en los bancos en los últimos lustros. De hecho, el empleo en las cajas ha crecido notablemente a la par que caía, y mucho, en los bancos. La ocupación en las cajas pasó de 63.213 empleados en 1985 al máximo de 134.866 en 2008, si bien ha caído desde entonces (128.165 en 2010). En el mismo periodo (1985-2008), el empleo en la banca cayó, casi continuamente, desde los 163.591 a los 115.907 trabajadores, como efecto de sucesivos planes de ajuste, ligados en buena medida a procesos de fusión, y ha seguido cayendo después. De este modo, el empleo en las cajas creció en términos netos en 71.653 trabajadores (un crecimiento del 113 por 100), pero en los bancos cayó en 47.684 (una caída del 29 por 100).

Además, las condiciones laborales en el sector financiero han sido bastante favorables para los empleados y, aunque no hay estudios empíricos que lo analicen, al decir de algunos comentaristas, han sido todavía mejores en las cajas, especialmente en las de más tamaño (Lagares, 1991: 212; Serra, 2011: 183).

El menú que ofrecían las cajas expansivas (y los bancos en menor medida, por lo dicho acerca del ajuste continuo de plantillas), además, fue lo suficientemente variado para los distintos tipos de trabajadores. A los más dinámicos, más dispuestos a operar en nuevos mercados, a desplazarse, a esforzarse por ganar cuota de mercado, por «colocar» productos a los clientes, a asumir niveles altos de presión, se les han ofrecido (y pagado) pluses y comisiones sustanciosos generalmente ligados a objetivos a corto o cortísimo plazo, así como oportunidades de avanzar rápido en la jerarquía (hasta los puestos de director de sucursal

o más allá). A los menos dinámicos, más acostumbrados a la operativa tradicional, más habituados a la banca relacional, menos aventurados en la asunción de riesgos, etc., se les han seguido ofreciendo buenas condiciones salariales, considerables beneficios sociales, ventajas financieras, jornadas muy favorables, planes de pensiones generosos y, llegado el momento, condiciones de prejubilación muy ventajosas. Lo más probable es que los primeros hayan ido desplazando a los segundos, aunque no contamos con estudios al respecto, pero también que a las cajas expansivas les haya costado, en el punto álgido de la burbuja, retener a los primeros o atraer nuevos candidatos para esos puestos de «avanzadilla». La gran presión se aguanta unos años, se consiguen los jugosos complementos y se marcha uno a otro trabajo. En cualquier caso, con vendría tratar de averiguar en qué medida haya podido ir abundando más el primer tipo de trabajadores, pues cabe esperar que, en esa medida, se habrán resentido no solo la banca relacional, sino las raíces locales de las sucursales de las cajas y, especialmente, las dosis de prudencia y de resistencia a la orientación al corto plazo y la ganancia de cuota de mercado que, por convencimiento o por hábito, implicaba el contar con los empleados de inclinación, digamos, más funcionarial.

Por lo que se refiere a los sindicatos de las cajas, cabe suponer que hayan sido bastante partidarios de mantener el *statu quo*, por lo pronto, por haber ido consiguiendo condiciones laborales beneficiosas para sus afiliados (29). Tanto más cuanto que a ello se unen las posibles ventajas que, como organizaciones, han podido derivar de la existencia de las cajas. Suponían recursos para los sindicatos, sobre todo en la forma de cargos para sus afiliados y dirigentes, así como oportunidades (limitadas o no tanto) de influencia a través de las decisiones de las cajas, básicamente, a través de acuerdos con los equipos directivos y/o con los representantes políticos. Serra (2011: 183) sugiere que el acuerdo básico ha sido el de dejar manos libres a los directivos a cambio de mejores condiciones laborales para sus representados.

Lo cierto es que los sindicatos del sector se han contado entre los actores más contrarios a la privatización de las cajas cuando esta se ha planteado en la discusión pública (Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá, 1998) e, incluso, se opusieron a la existencia de cuotas participativas, aun cuando no otorgaran derechos políticos. Asimismo, en el proceso de reestructuración actual sus actuaciones han ido dirigidas, casi exclusivamente, a mantener el poder adquisitivo de prejubilados y despedidos. De hecho, como recuerda también Serra (2011: 184), buena parte de las ayudas del FROB a las fusiones está destinada a las correspondientes indemnizaciones por las reducciones de plantillas.

#### **IV. EL TELÓN DE FONDO DE LA CIUDADANÍA, Y SU ACTITUD HACIA LAS CAJAS DE AHORROS**

---

El juego de los factores (sección II) y la conducta de los actores estratégicos (sección III) han tenido lugar contra el telón de fondo de una sociedad que se puede entender, por un lado, como una clientela de las cajas relativamente aquiescente, y, por otro, como una ciudadanía u opinión pública que ha adoptado una posición de acompañante de los acontecimientos, y que albergaba una actitud más bien favorable a la institución.

##### **1. Las dificultades para una hipotética acción colectiva de la clientela**

---

Durante mucho tiempo la continuidad del sector de las cajas de ahorros se ha dado por supuesta, por lo que su clientela no ha sentido la necesidad de intervenir al respecto. Tampoco lo ha hecho de manera especial en el gobierno de las cajas. En última instancia, el cliente mediano de las cajas, el impositor del común, tampoco es tan diferente del de los bancos comerciales, y ni sus intereses ni los cauces de participación en el gobierno de las cajas a su alcance le han motivado a implicarse en dicho gobierno. Sus intereses principales son la seguridad de sus depósitos (o lo que muchos perciben como depósitos, no siéndolo, y no pudiendo ofrecer tanta seguridad), una buena remuneración para sus ahorros y facilidades para obtener créditos (y devolverlos) en su caso. Aparte, los clientes muy humildes quizá tengan el interés añadido de la mera existencia de entidades financieras cercanas, que ofrezcan productos adecuados para ese tipo de clientes.

Ese cliente mediano ha estado en gran medida convencido de que sus intereses fundamentales se veían cotidianamente satisfechos, pues los depósitos no suelen correr riesgos especiales y, en todo caso, se cuenta con la protección del Fondo de Garantía de Depósitos y, en última instancia, con el convencimiento de que los gobiernos harán todo lo posible para salvar a las entidades financieras o, como poco, indemnizar suficientemente a sus clientes. A ello hay que añadir, por una parte, la falta de incentivos y de capacidad para estar informado en la medida suficiente acerca de las estrategias y prácticas de la caja, y acerca de cómo ambas pudieran afectar hipotéticamente a sus intereses. Y, por otra, en caso de dudas extendidas acerca de la salud de su caja, al ahorrador siempre le queda la posibilidad, más o menos viable, de retirar sus ahorros y depositarlos en otra entidad financiera.

Por todo ello, se puede suponer que la predisposición del cliente mediano a implicarse, siquiera mínimamente, en el gobierno de las cajas es de índole menor. A ello habría que añadir los consiguientes problemas

de acción colectiva que supone el poner de acuerdo a grupos tan amplios, con tan poco contacto entre sí, y con tan pocos incentivos para ese tipo de acciones.

Hipotéticamente, algunos impositores activistas (a imagen de los accionistas activistas) podrían considerar que la creencia en la seguridad de los ahorros no tiene una base real tan sólida, como puede no tenerla la opción de salida (*exit*) cuando son muchos los que la ejercen. Y de esas consideraciones podrían derivar la conveniencia de controlar a los directivos para que no se embarquen en estrategias demasiado arriesgadas. Incluso, podrían estar dispuestos a asumir los grandes costes que ese control supondría e incitar en el resto de la clientela las acciones colectivas pertinentes. De hecho, si esos impositores activistas consiguieran poner de acuerdo a todos, o buena parte, de los impositores, movilizarían, como hemos visto, proporciones de voto muy sustantivas, que el resto de *stakeholders* tendría que tener en cuenta.

Lo cierto es que no han surgido esos impositores activistas. Los costes de control han debido de ser muy elevados, y no se han visto reducidos por los mecanismos de elección de los representantes de la clientela. La elección de esos representantes no la llevaba a cabo el conjunto de clientes, sino unos compromisarios elegidos por sorteo. Esto, en principio, habría reducido los costes de comunicación con ellos, en el supuesto de que los listados de seleccionados hayan estado disponibles. Sin embargo, hacía extremadamente improbable que los mismos compromisarios fueran seleccionados en sucesivas tandas electorales, dificultando, de este modo, la elaboración de candidaturas de elegibles como representantes. Es más probable que el voto de los compromisarios haya sido orientado por los directivos de las cajas, a través de los directores de sucursales o encargados de zona, al disponer, en exclusiva, de un conocimiento relativamente directo de los posibles candidatos y sus características.

Esas dificultades de acción colectiva no implican que el voto de los representantes de los impositores en las asambleas o en los consejos de administración no haya tenido sesgos particulares, y que no hayan tenido que ganárselo los *stakeholders* más implicados. Tampoco supone, por tanto, que en aquellas cajas en que el peso de los impositores era superior no se hayan tenido más en cuenta sus intereses, como, grosso modo, muestra el trabajo de García-Cestona y Surroca (2007).

En general, es muy probable que la clientela, como la ciudadanía en general, haya asistido más como espectadora que como partícipe activo a los debates sobre el futuro del sector de las cajas, en buena parte porque se siente ella misma reacia a implicarse más en el gobierno de las cajas de ahorros.

## 2. El público espectador, favorable a las cajas como entidades diferenciadas, y perplejo

El público español ha apoyado durante mucho tiempo el modelo tradicional, incluso en momentos tan turbulentos como los actuales, pero también ha asistido con cierta perplejidad al curso de los acontecimientos, como la evidencia de una colección de encuestas que cubren el periodo 1990-2011 muestra con suficiente claridad.

### 2.1. Complejidad del modelo tradicional: diferencias y semejanza entre cajas y bancos

El modelo tradicional de las cajas es complejo, en tanto que las cajas tienen, y deben tener, rasgos muy parecidos a los de los bancos *pero también* rasgos propios que las diferencian de ellos. Parecidas en unas cosas, y distintas en otras; de ahí que la mera pregunta, planteada como una disyuntiva, de si son parecidos o diferentes no tenga una fácil respuesta. Por ejemplo, en 1990, un 48 por 100 creía que bancos y cajas eran diferentes, pero un 52 por 100 los veía como iguales (Alvira y García, 1991: 151). En 1996, un 27,6 por 100 veía diferencias importantes entre ellos, un 19,2 por 100 las veía poco importantes (es decir, un 46,8 por 100 veía diferencias), un 32,7 por 100 creía que apenas las había y un 20,5 por 100 ni siquiera sabía qué contestar. Los porcentajes respectivos se movían en la misma línea en 2006: el 36,5 por 100 veía diferencias (importantes, un 23,4 por 100; poco importantes, un 13,1 por 100), un 33,7 por 100 no las veía y un 29,9 por 100 no contestaba.

Las diferencias institucionales son relativamente claras, pero no demasiado importantes. En realidad, las respuestas espontáneas de quienes veían diferencias importantes remitían más bien a diferencias de funcionamiento, pues, en 1996, solo un 18 por 100 mencionó diferencias institucionales, de prestigio, de tipo de clientela o relativas a la obra social. En cuanto a las diferencias de gestión, en 2006 un 37,8 por 100 estaba de acuerdo con la idea de que las cajas deberían parecerse más a los bancos en su forma de gestión y sus estrategias de negocio, mientras que un 42,7 por 100 estaba en desacuerdo. En 2009, el acuerdo era del 43,7 por 100 y el desacuerdo, del 40,7 por 100. Asimismo, en 2006 se observaba una mayoría amplia (52,8 por 100) a favor de que se parecieran más a los bancos en lo relativo a la oferta de servicios financieros (el 30 por 100 estaba en contra).

A este respecto cabe observar una evolución interesante. Desde 1996 se confirma que el público es sensible al esfuerzo de las cajas por estar al día y ofrecer las últimas novedades financieras, en pie de igualdad con los bancos: el 65,2 por 100 creía que los bancos

CUADRO NÚM. 1

**PENSANDO EN LAS CAJAS DE AHORROS EN GENERAL, ¿ME PODRÍA DECIR SI ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE?: «LAS CAJAS DE AHORROS SON INSTITUCIONES QUE ESTÁN AL DÍA Y OFRECEN LAS ÚLTIMAS NOVEDADES FINANCIERAS» (\*)**

|                           | 1996  | 2006  | 2008  | 2009  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| De acuerdo .....          | 68,1  | 67    | 61,3  | 57,2  |
| Desacuerdo .....          | 19,5  | 20,4  | 19,6  | 29,8  |
| No sabe/no contesta ..... | 12,4  | 12,6  | 19,1  | 13    |
| N .....                   | 1.209 | 1.495 | 2.116 | 1.294 |

Nota: (\*) Las categorías utilizadas en 1996 fueron: muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo y nada de acuerdo.

Fuentes: Encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).

cumplían con esa caracterización, pero el 68,1 por 100 estimaba que las cajas también lo hacían. En el caso de las cajas seguía viéndose así en encuestas posteriores: con un porcentaje del 67,3 por 100 en 2006 y, algo inferior, del 57,2 por 100 en 2009, ya en plena crisis económica y financiera (cuadro núm.1).

## 2.2. Rasgos institucionales diferentes, que se han ido atenuando

Un rasgo distintivo de las cajas, la orientación al pequeño cliente o, en su formulación más reciente, su aspiración a la inclusión financiera, despierta juicios bastante positivos en el público, pero también algunas dudas. Por lo pronto, marca diferencias entre cajas y bancos. Por ejemplo, en 2009, hasta un 66,6 por 100 afirmaba que eran las cajas las que más se orientaban al pequeño cliente, y solo un 14,9 por 100 citaba a los bancos. Sin embargo, por otro lado, buena parte del público entiende que esa mayor orientación no es, por sí sola, condición suficiente para la inclusión financiera: en 2010, un 48,5 por 100 estaba muy o bastante de acuerdo con la idea de que la desaparición de las cajas implicaría que buena parte de la población no pudiera acceder a servicios tales como créditos para la vivienda o para montar pequeños negocios, pero un 46 por 100 se mostraba poco o nada de acuerdo.

Que se perciba a las cajas como más orientadas al pequeño cliente que los bancos no implica que esa orientación se haya mantenido en los mismos niveles. Antes de la crisis, en 2006, la opinión dominante (47,7 por 100) era que las cajas habían reforzado dicha orientación en los años anteriores, y solo un 24,2 por 100 creía que la habían debilitado; pero, en plena crisis, en 2009, los que percibían un refuerzo

eran bastantes menos (32,6 por 100) y los que percibían una debilitación, bastante más (43,2 por 100).

También está (o estaba, al menos, hasta hace poco) convencida la mayoría del público español del mayor arraigo territorial de las cajas en comparación con los bancos. Incluso, antes de la crisis, la mayoría no creía que el gran proceso de expansión territorial de las cajas (véase supra) hubiera debilitado sus raíces territoriales originarias, aunque la reciente ola de fusiones haya podido dar al traste con las expectativas de mantenerlas.

En 2006, la gran mayoría, un 70,2 por 100, creía que eran las cajas las que tenían más arraigo en su región o provincia, algo que solo pensaba un 16,5 por 100 de los bancos. Y ese mismo año eran muy pocos (22,8 por 100) los que coincidían con la idea de que la expansión a otras regiones les haría perder sus raíces originarias, bastantes menos que los afines con la afirmación de que dicha expansión daba visibilidad a sus territorios en otras regiones (un 60,9 por 100).

Tras la crisis cambiaron las tornas. En 2010 primaba en la opinión pública la viabilidad financiera sobre los vínculos locales. Un 61,7 por 100 de los que habían oído hablar de fusiones creía que habían de fusionarse las cajas que llegasen a acuerdos viables, independientemente de si pertenecían a la misma comunidad autónoma. En la misma línea, un 53 por 100 estaba muy o bastante de acuerdo con fusiones para alcanzar más tamaño aunque las cajas perdieran su identidad (un 41 por 100 estaba poco o nada de acuerdo). En 2011, una mayoría clara (61 por 100) pensaba que al final del proceso de reformas las cajas acabarían perdiendo el vínculo con el territorio en que fueron fundadas (y solo un 34,3 por 100 creía que lo mantendrían).

### 2.3. La obra social como un rasgo definitorio de las cajas

El público percibe la obra social de las cajas, en una medida bastante amplia, como uno de sus más claros signos de identidad, aunque su nivel de conocimiento ha sido bastante mejorable. En 1996, un 58,8 por 100 había oído hablar de la obra benéfico-social de las cajas (cuadro núm. 2). Una década después, en 2006, ese porcentaje era algo más alto, el 64,3 por 100. Más recientemente, inmersa la economía española en la crisis y con las cajas ocupando una presencia cada vez mayor en los medios de comunicación, ese indicador de conocimiento ha crecido nítidamente: hasta un 70,8 por 100 en 2008 y un 78,2 por 100 en 2011. En 1996 tan solo un 55,6 por 100 podía citar espontáneamente alguna actividad social o cultural de las cajas; en 2006 dicho porcentaje era ligeramente inferior, del 49,1 por 100.

El público ha solido evaluar positivamente la obra social de las cajas, percibida, en términos generales, como superior a las actividades sociales de los bancos, aunque a sus ojos no ha estado del todo claro que se tratara de actividades cualitativamente muy diferentes. Tenía claro, en 1996, quién atendía *mejor* las necesidades sociales y culturales de su región: un 72 por 100 citó a las cajas, y solo un 6,5 por 100 a los bancos. En 2006, un 42,7 por 100 creía que la acción social de los bancos era *menor* que la que llevan a cabo las cajas, un 11,1 por 100 creía que era mayor y un 20,8 por 100 equiparaba ambas. En 2008, un 54 por 100 se mostró muy o bastante de acuerdo con la idea de que si solo hubiera bancos, la obra social que realizan las cajas dejaría de ofrecerse (y solo un 33,7 por 100 se mostró poco o nada de acuerdo).

De todos modos, en 2011 eran tantos los que distinguían, presumiblemente por su contenido, las acciones sociales de empresas como los bancos (41,7 por 100), como los que creían que eran prácticamente iguales (44,5 por 100). Cabe especular con que esta relativa indiferenciación entre los contenidos de las acciones

sociales de unos y otros implica cierta distancia respecto a la estructura de la obra social de las cajas, al menos de lo que había sido su tendencia hasta fecha relativamente reciente, con el predominio relativo de la acción cultural sobre la acción asistencial y sanitaria de la obra social (a la que nos hemos referido antes).

En todo caso, un signo de identidad no tiene que ser interpretado como indicativo de que la sociedad en cuestión le otorgue el rango de prioritario, o de constituir el objeto de una «prioridad principal» de la institución en cuestión. De hecho, solo un 22,9 por 100 en 2006 veía a la obra social como la «principal prioridad» de las cajas, un 17,2 por 100 optaba por la afirmación de que lo fue en el pasado, pero ya no, y un 40,2 por 100 creía que nunca había sido la principal prioridad de las cajas de ahorros.

### 2.4. Sensación de dificultad creciente de las cajas por la crisis, sin estar seguros por qué

A la mayoría le ha costado convencerse de que la crisis ha afectado más a las cajas que a los bancos. En un primer momento, hasta un 32,8 por 100 creía en 2008 que habían sido los bancos las entidades más afectadas por la crisis, frente a un 18,7 por 100 que citaba a las cajas. En 2010, de todos modos, las cosas estaban más claras: un 41,8 por 100 citaba a las cajas, si bien todavía un 27 por 100 mencionaba a los bancos.

Las causas de ello parecían dudosas. En 2010, un 54 por 100 optaba por la afirmación de que «por su naturaleza, las cajas de ahorros son más vulnerables que los bancos, por eso las cajas están teniendo más problemas que los bancos en estos tiempos de crisis»; sin embargo, un porcentaje nada despreciable, el 38,3 por 100, optó por afirmar que los problemas de las cajas eran consecuencia de la crisis, y no eran muy diferentes de los que estaban teniendo los bancos. Entre los que mencionaban a las cajas, eran tantos los que creían que ello se debía a haber hecho las cosas peor que los bancos como los que no lo creían (42 y 43 por 100, respectivamente). Un año más tarde,

CUADRO NÚM. 2  
¿HA OÍDO USTED HABLAR DE LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS?

|          | 1996  | 2006  | 2008  | 2011  |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| Sí ..... | 58,8  | 64,3  | 70,8  | 78,2  |
| No ..... | 41,2  | 35,7  | 29,2  | 21,8  |
| N .....  | 1.209 | 3.046 | 2.116 | 1.521 |

Fuentes: Encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).

en 2011, un 73,1 por 100 estaba muy o bastante de acuerdo con que los problemas recientes de las cajas se habían debido, en gran medida, a su mala gestión, pero un 63,5 por 100 los achacaba a la crisis y un 61,5 por 100 atribuía aquella mayor vulnerabilidad a la vocación de las cajas por los menos favorecidos financieramente (30).

Tuvimos que adentrarnos más en la crisis para que la mayoría reconociera que la imagen de las cajas había empeorado (cuadro núm. 3). En 2006, solo un 20,2 por 100 de los entrevistados pensaba que su opinión de las cajas había empeorado el año anterior. En 2009, con una pregunta que, a la postre, parece medir algo parecido, un 45 por 100 creía que la imagen de las cajas había empeorado, y solo en 2011, el porcentaje acabó siendo claramente mayoritario (53,5 por 100). Lo llamativo de esa peor imagen no es que la imagen de las cajas y la confianza en ellas se haya resquebrajado hasta cierto punto, pues algo así ha ocurrido también con otras instituciones privadas, y públicas, no necesariamente en el ojo del huracán de la crisis financiera, y no solo en España (31). Lo llamativo es que el empeoramiento haya sido tardío y de magnitud moderada.

## 2.5. Confusión sobre su forma de gobierno

La peculiar forma de gobierno de las cajas resulta relativamente opaca para el público. En 1996, un 36 por 100 no contestó a una pregunta sobre quién mandaba en las cajas (un 29,2 por 100 en el caso de los bancos) y no pocos ofrecieron respuestas claramente erradas, como el 11,8 por 100 que mencionó a los accionistas.

Sea por ese desconocimiento, sea por los prejuicios favorables a las cajas o sea porque la realidad no haya sido tan nítida como a veces la dibujamos hoy, nunca ha estado clara a los ojos del público la crítica de la politización de las cajas, a pesar del pábulo que se le ha dado en la discusión pública sobre la materia. Es muy llamativo al respecto el que sistemáticamente haya sido superior el porcentaje de encuestados que cree que los políticos influyen más en los bancos que en las cajas, presentando variaciones menores en los últimos tres lustros (cuadro núm. 4). Si en 1996 un 42,2 por 100 creía que los políticos influían más en los bancos y un 18,8 por 100 creía que lo hacían más en las cajas, en 2009 aún eran más los que mantenían lo primero (50,9 por 100), si bien también había aumentado la proporción de los que creían lo segundo (29,2 por 100).

CUADRO NÚM. 3  
EN SU OPINIÓN, ¿LA IMAGEN DE LAS CAJAS DE AHORROS HA MEJORADO O HA EMPEORADO EN EL ÚLTIMO AÑO? (\*)

|                           | 2006  | 2008  | 2009  | 2011  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Ha mejorado .....         | 35,3  | 31,2  | 20,7  | 17,7  |
| Ha empeorado .....        | 20,2  | 25,5  | 45    | 53,5  |
| Igual (no se leyó) .....  | 35,6  | 30,1  | 25,6  | 24,4  |
| No sabe/no contesta ..... | 8,8   | 13,2  | 8,7   | 4,3   |
| N .....                   | 3.046 | 2.116 | 1.294 | 1.521 |

Nota: (\*) En 2006 la pregunta se refería a la opinión del entrevistado sobre las cajas.

Fuentes: Encuesta ASP 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).

CUADRO NÚM. 4  
¿DÓNDE CREE USTED QUE INFLUYEN MÁS LOS POLÍTICOS, EN LOS BANCOS O EN LAS CAJAS DE AHORROS?

|                              | 1996  | 2006  | 2008  | 2009  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| En las cajas .....           | 18,8  | 26,5  | 21    | 29,2  |
| En los bancos .....          | 42,2  | 45,2  | 49,7  | 50,9  |
| Por igual (no se leyó) ..... | 18,6  | 16,1  | 10,5  | 9,6   |
| No sabe/no contesta .....    | 20,4  | 12,2  | 18,8  | 10,3  |
| N .....                      | 1.209 | 3.046 | 2.116 | 1.294 |

Fuentes: Encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).

En 2006, tan solo un 18,4 por 100 creía que las cajas eran, en gran medida, un instrumento de los políticos, un porcentaje no tan distinto del que suponía que eran independientes de aquéllos (23,2 por 100), con una opinión mayoritaria (46,2 por 100) que se decantaba por la idea de que las cajas mantienen con los políticos relaciones muy estrechas, llevando a cabo ambas gestiones de interés mutuo con frecuencia. Esa opinión quizá esté relacionada con otra relativa a las condiciones de la competencia entre entidades financieras. En el último lustro, siempre han sido más los que creían que eran los bancos los que gozaban de mayores privilegios para competir, por ejemplo, un 63,9 por 100 en 2009, frente a un 17,8 por 100 que lo creía de las cajas. De todos modos, al recordárseles que los políticos locales o regionales pueden influir bastante en el gobierno de las cajas, por su peso en la asamblea general, eran más (49 por 100) los que lo veían como un inconveniente que los que lo veían como una ventaja (27,1 por 100). En esa misma fecha, en cualquier caso, quedaba claro que preferían para cualquier entidad financiera, no solo para las cajas, una forma de gobierno similar a la propia de las cajas hasta hace poco, y no la propia de las entidades privadas. Tan solo un 15,2 por 100 creía que era

mejor para el funcionamiento profesional de una entidad financiera que sus directivos respondieran ante una junta de accionistas, mientras que eran muchísimos, un 74,4 por 100, los que creían que era mejor que respondieran ante una asamblea con representantes de instituciones públicas, clientes, trabajadores y fundadores.

## 2.6. *Desean que las cajas sigan como tales..., pero no saben lo que pasará*

Como ya hemos señalado, las encuestas recientes han solido mostrar una opinión dividida en lo tocante a si las cajas habían de parecerse más a los bancos en su gestión y sus estrategias de negocio, pero en proceso de relativa evolución: en 2006 estaba de acuerdo con esa idea un 37,8 por 100, y un 43,7 por 100 en 2009. Lo que sí ha solido estar claro es la preferencia por un sistema financiero con los dos tipos de entidades. En 1996, tan solo un 16,8 por 100 de los españoles era partidario de que las cajas se convirtieran en entidades privadas, mientras que una mayoría clara, del 60,2 por 100, lo era de que siguieran como hasta entonces (cuadro núm. 5). Una década después, en

CUADRO NÚM. 5

**COMO QUIZÁ SEPA, LA PRINCIPAL DIFERENCIA ENTRE LAS CAJAS Y LOS BANCOS ES QUE LAS CAJAS NO TIENEN ACCIONISTAS ENTRE LOS QUE REPARTIR SUS BENEFICIOS, PERO DEDICAN CASI UNA TERCERA PARTE DE ESTOS A OBRAS SOCIALES. ¿PREFERIRÍA USTED QUE LAS CAJAS DE AHORROS SIGUIERAN COMO HASTA AHORA O QUE SE CONVIRTIERAN EN ENTIDADES CON ACCIONISTAS? (\*)**

|   | 1996  | 2006  | 2008  | 2009  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Deberían seguir como hasta ahora .....                  | 60,2  | 78,9  | 81,3  | 80,6  |
| Deberían convertirse en entidades con accionistas ..... | 16,8  | 11,1  | 9,1   | 11,6  |
| No sabe/no contesta .....                               | 23    | 10    | 9,6   | 7,9   |
| N .....   | 1.209 | 3.046 | 2.116 | 1.294 |

Nota: (\*) En 1996 la pregunta fue: «¿Piensa usted que, en España, las cajas de ahorro deberían seguir como ahora o, por el contrario, que deberían convertirse en entidades privadas?»

Fuentes: Encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).

CUADRO NÚM. 6

**EN SU OPINIÓN, ¿TIENE SENTIDO QUE CONTINÚEN EXISTIENDO LOS BANCOS Y LAS CAJAS COMO DOS TIPOS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DIFERENCIADAS?**

|                           | 2006  | 2008  | 2009  | 2011  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Sí .....                  | 78,9  | 78,1  | 71    | 54,3  |
| No .....                  | 11,1  | 12    | 20,9  | 41    |
| No sabe/no contesta ..... | 10    | 9,9   | 8     | 4,7   |
| N .....                   | 3.046 | 2.116 | 1.294 | 1.521 |

Fuentes: Encuesta ASP 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).

2006, la proporción de encuestados favorables al *statu quo* había incluso aumentado, hasta el 78,8 por 100, mientras que los partidarios de que se convirtieran en entidades con accionistas apenas superaban la décima parte (11,3 por 100). En 2009, bien entrada la crisis financiera, un 80,6 por 100 seguía siendo partidario de no cambiar las cosas.

En una línea similar, a pesar de todas las transformaciones habidas en la operativa de las cajas de ahorros, que les habrían asemejado claramente a los bancos comerciales, en 2006 todavía un 78,9 por 100 de los españoles creía que tenía sentido mantener bancos y cajas como instituciones financieras diferenciadas (cuadro núm. 6). Todavía en 2009, ya en plena crisis financiera, lo creía así el 71 por 100.

En el mismo sentido, en 2010, un 70,3 por 100 era partidario de que mantuvieran su identidad como cajas, mientras que un 24,2 por 100 lo era de que se convirtieran en bancos. Esa preferencia se mantenía aun cuando se plantease una disyuntiva relacionada con el tamaño de las entidades financieras: solo un 24,2 por 100 era partidario de que crecieran y se parecieran en su organización y negocio cada vez más a los bancos, mientras que un 70,3 por 100 prefería que mantuvieran su identidad propia, aun a costa de crecer menos. En esa misma fecha la gran mayoría (74,2 por 100) no creía probable que las cajas desaparecieran en los años siguientes, y un 61,6 por 100 lamentaría dicha desaparición, en su caso.

Incluso en 2011, tras buena parte de los acontecimientos resumidos al comienzo de este artículo, seguían siendo mayoritarios, aunque menos, los que veían sentido a mantener dos tipos de instituciones (54,3 por 100), si bien los contrarios habían crecido bastante (41 por 100). (cuadro núm. 6) Del mismo modo, todavía un 58,2 por 100 optaba por la idea de que «las cajas son piezas importantes del sistema financiero español del siglo XXI», frente al 39,1 por 100 que optó por la de que «tuvieron mucho sentido en otra época,

pero ahora no». En pleno proceso de reforma radical del subsector de cajas, a la hora de elegir las opciones que la nueva legislación permitía a las cajas, todavía un 39,8 por 100 era partidario de que siguieran siendo cajas y un 14,1 por 100 lo era de que se convirtieran en fundaciones, si bien un 42,2 por 100 optaba por que se integrasen en grupos bancarios.

De todos modos, la mayoría del público ha ido aceptando cada vez más claramente lo que parece, a sus ojos, algo irreversible, que las cajas acaben transformándose en instituciones muy parecidas a los bancos. En 2010, un 66 por 100 creía que las nuevas cajas fusionadas se parecerían más a los bancos y solo un 25,4 por 100 que se parecerían a las cajas tradicionales. En 2011, un 65 por 100 estaba muy o bastante de acuerdo con que la reforma del sector convertiría progresivamente a las cajas en bancos.

Lo cierto es que las cajas han solido gozar de mejor imagen en la opinión pública que los bancos. Una razón no desdeñable es que la gran mayoría de la población probablemente se considera, sobre todo, cliente de una caja, aunque pueda tener cuentas en distintos tipos de entidades. En 2007, justo antes de que se desencadenase la crisis actual, entre los titulares de una cartilla de ahorro o una cuenta corriente (95,2 por 100 de la población adulta), un 56,8 por 100 solo era cliente de alguna caja, un 18,7 por 100 de algún banco y un 18,1 por 100 era cliente de ambos tipos de entidades. Si los clasificamos por la entidad con la que más operaban, un 67,1 por 100 eran clientes de cajas y un 26,2 por 100 clientes de bancos.

Como ejemplos de la buena imagen de las cajas cabe recordar no solo la apreciación de que son instituciones que están al día, sino también su ventajosa comparación con los bancos en términos de transparencia y fiabilidad. Han solido ser más los que creían las cajas eran las entidades más transparentes que los que otorgaban ese carácter a los bancos (44,8 y 17,6 por 100, respectivamente, en 2008). También lo han sido más los que las ven como entidades más fiables (cuadro núm. 7). En 2011,

CUADRO NÚM. 7  
¿QUÉ ENTIDADES LE PARECEN HOY EN DÍA, EN GENERAL, MÁS FIABLES...?

|                                       | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Los bancos .....                      | 23,2  | 24,7  | 28,9  | 29,4  |
| Las cajas .....                       | 40,9  | 41,3  | 42    | 36,9  |
| Tanto los bancos como las cajas ..... | 15,9  | 13,4  | 8,6   | 7,8   |
| Ni bancos ni cajas .....              | 9,5   | 15,5  | 16,8  | 26,1  |
| No sabe/no contesta .....             | 10,6  | 5,2   | 3,7   | 1     |
| N .....                               | 2.116 | 1.294 | 1.140 | 1.521 |

Fuente: Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).

a pesar de una crisis financiera con las cajas en el ojo del huracán, todavía un 36,9 por 100 seguía asignando más fiabilidad a las cajas, un porcentaje superior al que se la asignaba a los bancos (29,4 por 100), si bien las distancias se habían recortado desde 2008.

## V. CONSIDERACIONES FINALES: UN PROCESO EN CURSO Y ABIERTO

---

### 1. Opciones inerciales

---

Lo que parece una fase terminal de un proceso es en realidad la fase inicial de otro. La solución dada en España a la crisis del sector de cajas, permitiendo e impulsando su conversión en bancos privados, y la relativa rapidez con que, a la postre, se han tomado las decisiones políticas y se han puesto casi todas las cajas a la tarea puede dar una imagen equívoca de lo que ha ocurrido y lo que nos espera (32).

Ahora no se hace sino culminar, apresuradamente, lo que venía marcado por una inercia anterior, por la cual los actores estratégicos se habían ido alejando del modelo tradicional, abocando hoy a una mutación radical (33). Lo cual ha ocurrido con una ciudadanía que ha asistido más como espectadora que como partícipe activo a los debates sobre el futuro del sector de las cajas habidos a lo largo del periodo estudiado. Con todo, el tipo de decisiones de la clase política central tanto sobre el régimen de gobierno de las cajas como sobre su régimen de propiedad (la cuestión de la privatización) en los lustros anteriores a la crisis actual sugiere que ha tenido en cuenta determinadas preferencias básicas del público. Por lo pronto, en lo tocante al gobierno de las cajas, es improbable que la llamada democratización, que fue en realidad la incorporación de un conjunto reducido de *stakeholders* al gobierno de las cajas, en marcha desde 1977, fuera más contraria a las actitudes del público que la posibilidad de mantener o permitir la cooptación en los cargos que habría implicado la adopción de un modelo estrictamente fundacional, si bien no podemos afirmarlo con seguridad porque no tenemos datos al respecto. Sí los tenemos acerca de la relevancia o lo problemático de la presencia de políticos en el gobierno de las cajas, y podemos concluir que, en el fondo, el público no la ha percibido como un problema mayor, si es que han sido consciente de cómo se gobernaban de hecho las cajas. En lo tocante al régimen de propiedad, la opinión mayoritaria ha estado todavía más clara a favor de que las cajas permanecieran como entidades diferenciadas de los bancos y en contra de su privatización.

El comportamiento de la clase política nacional ha resultado, en general, bastante afín con esas preferencias. Aunque el debate de la privatización de las cajas,

o de la entrada minoritaria en su capital de propietarios privados con voz y voto, se haya planteado varias veces en los últimos lustros, y aunque en algún momento haya recibido un eco favorable en miembros de relieve de los grandes partidos, los pasos que éstos dieron fueron cortísimos. En su momento, se permitió la emisión de cuotas participativas, pero desprovistas completamente de derechos de propiedad y de voto. Y se permitió la emisión de participaciones preferentes, también sin derechos de voto. Nada más.

Asunto distinto es cómo ha podido encajar con las expectativas del público la evolución conjunta del sector hacia un modelo de cajas de mayor tamaño y más extendidas territorialmente, y, sobre todo, en última instancia, más frágil. Hemos visto que a los españoles no les planteaba problemas especiales la expansión territorial, tendiendo a conceder el beneficio de la duda a las cajas. Sin embargo, es casi seguro, aunque no contamos con encuestas al respecto, que la mayor fragilidad de muchas cajas derivada de su política de expansión crediticia ha supuesto una sorpresa mayúscula para los ciudadanos españoles.

En general, tanto la solución que se ha dado a la crisis de las cajas de ahorros, impulsando su conversión en bancos o una variante de ellos, así como lo rapidez con que han afrontado dicha conversión las cajas, sugiere que se ha actuado así, en buena medida, gracias a que se ha tenido la impresión de que la gravedad y la urgencia de la situación se combinaba con la previsión de que las consecuencias electorales de las decisiones que se tomaran tampoco iban a ser tan serias, y que el país se había ido haciendo a un curso de los acontecimientos que iba en esa dirección.

### 2. El panorama por delante

---

Sin embargo, es probable que estemos ahora en una coyuntura histórica un tanto distinta, y que la combinación de crisis económica y tensiones políticas profundas que vive el país haya cambiado la ecuación de las políticas públicas de ahora en adelante, de modo que estas necesiten cada vez más del apoyo de la opinión pública; y, por tanto, se requiera una dosis mayor de reflexión y, a la vez, de capacidad estratégica.

En este trabajo hemos apuntado los rasgos básicos del tipo ideal de lo que hemos llamado el modelo tradicional de las cajas de ahorros. Se trata de un modelo de profundas raíces históricas y con características institucionales y culturales singulares, que, a lo largo de su experiencia, ha conseguido un apoyo sustancial del público. Como hemos mostrado en la última parte de este trabajo, este apoyo continúa en buena medida hasta hoy, incluso en plena crisis financiera.

Hemos analizado lo que consideramos evidencias del alejamiento de las cajas respecto de dicho tipo ideal y de su acercamiento al de la banca comercial, evidencias que han resultado mucho más claras a raíz de la crisis. Lo fundamental ha sido la enorme expansión del crédito al sector inmobiliario, lo que ha implicado asumir riesgos de gran calado y agudizar una debilidad tradicional de las cajas, y su dificultad para conseguir recursos propios en los mercados, que se ha revelado como su talón de Aquiles. En paralelo a esa expansión del crédito se ha producido una generalizada expansión territorial, también ligada a un mayor riesgo. Ello ha podido erosionar los fundamentos de la banca relacional que, se supone, practicaban más las cajas que los bancos, debilitar su arraigo territorial, e influir negativamente en el tipo de confianza tradicional con los depositantes. Hemos mostrado también cómo las respuestas dadas por las cajas a la cuestión crucial de los recursos propios han revelado una notable desconfianza hacia inversores privados que pudieran tener voz y voto en sus asuntos, y unos tratos con su clientela tradicional que cuestionaban el desempeño de su misión tradicional como proveedoras de seguridad financiera a los clientes más modestos.

Hemos argumentado que en esos cambios ha influido no solo la liberalización de los mercados financieros que se ha ido desarrollando en España desde mediados de los años setenta, sino también los intereses y perspectivas de los principales actores estratégicos. En síntesis, bajo la supervisión, ligera y por detrás de los acontecimientos, de las autoridades monetarias, en las cajas que han optado por estrategias de crecimiento y expansión (revelados como) excesivos ha debido producirse una confluencia de estrategias de directivos, clase política regional, y empleados y sindicatos, mientras que la clientela y el público en general han desempeñado papeles subalternos o de espectadores. Sin embargo, nuestro argumento ha enfatizado la variedad de estrategias de los directivos, la pluralidad de perspectivas y comportamientos de las clases políticas regionales e, incluso, la variedad de puntos de vista e intereses de los empleados, dejando abierta la discusión al respecto. Porque sin incluir esas y otras variables en la ecuación, creemos que no puede entenderse la situación actual del sector, con entidades prácticamente inviables y entidades suficientemente sanas como para procurarse por sí mismas los recursos propios demandados por el regulador, amén de la variedad de situaciones intermedias. Sin atender a esa diversidad no podremos extraer las lecciones más útiles no solo para el mantenimiento de las cajas de ahorros como entidades diferenciadas, si es que aspiramos a ese objetivo (y el público español parece compartirlo), sino para el conjunto del sistema financiero, y para la salud de las economías avanzadas.

Los errores cometidos por las cajas de ahorros (y por los bancos, pero estos no han sido objeto de nuestro estudio) han sido bastante extendidos, pero no universales, o, al menos, no todas las cajas los han cometido de la misma magnitud. El alejamiento del tipo ideal de cajas tampoco ha sido el mismo en todas las entidades. Habrá que analizar con algún detalle los casos de éxito y los fracasos para comprender qué ha funcionado bien y qué ha fallado, y las razones de ello. Para comprender esos éxitos y esos fracasos los análisis económicos han de ser complementados por estudios sociológicos o de economía política. De este modo, podremos entender por qué en unas regiones (o en determinadas provincias) la clase política parece haber sido sensata en sus tratos con las cajas y en otras no. O por qué en unas cajas los directivos han sido más «virtuosos», cediendo menos a la tentación del tamaño, que en otras. O si los fundadores, tanto públicos como procedentes de la sociedad civil, han desempeñado algún papel relevante, y en qué condiciones lo han hecho. Convendría tener muy en cuenta, a este respecto, cuál ha sido el papel que, en esta definición de sus estrategias, ha podido tener la presencia en ellos de una cultura o un *ethos* propio de la institución de las cajas de ahorros, en tanto que esta cultura les ha podido proporcionar, o no, un instrumento importante en situaciones difíciles. En otras palabras, un útil en la construcción del nicho institucional y estructural preciso para que el organismo en cuestión pudiera sobrevivir y prosperar.

Estos estudios no tienen un interés meramente académico. En primer lugar, a pesar de los vientos que corren, es muy probable que las cajas de ahorros sobrevivan como entidades financieras suficientemente distintas en su orientación y ejecutoria de los bancos comerciales. Pueden sobrevivir en tanto que parecidas a los bancos, y sobrevivir, si aciertan en su estrategia, en tanto que diferentes de ellos. Recordemos que la obra social no es el único rasgo diferencial de las cajas, aun siendo importante; ese rasgo está ligado a otros como los propios de una entidad financiera prudente, de proximidad y con una dimensión territorial (que se puede modular de muchas formas): con un modo distinto de hacer banca, de conducirse con los clientes y de relacionarse con el entorno. En definitiva, con una «dimensión social», lo que abre una serie de interrogantes, pero también de expectativas y promesas, en un mundo no solo económico, sino económico-social, y cívico, cada vez más complejo. En él, el enriquecimiento de la diversidad institucional del medio financiero cobra cada vez más importancia. De hecho, hay ya cajas que, aun sabiendo que no es sencillo responder a esos interrogantes, en la práctica lo están consiguiendo, en buena medida. En segundo lugar, lo que podamos aprender de esos estudios, hechos con esta combinación de perspectivas, económica y sociológica, puede valer también para aplicarlo a otro

tipo de organizaciones, incluyendo, precisamente, las de la banca comercial, que tiene su propio problema de dimensión social por identificar correctamente, y por resolver. Por último, pueden alertarnos de la bondad (o no) del tipo de soluciones a la crisis financiera que estamos ensayando.

Otras preguntas que convendría responder serían las siguientes. ¿Por qué ha podido producirse en las cajas de ahorros efectos de muchedumbre (*crowd effects*) o de imitación como los que están detrás de la generalización de las estrategias de expansión crediticia y territorial? ¿Ha influido la presencia de altos directivos procedentes de la banca en la adopción de estrategias y prácticas ajenas o alejadas de la tradición de las cajas, o han sido protagonistas, por el contrario, de la difusión de buenas prácticas? ¿Habría sido viable y/o justificable una regulación como la de las cajas de ahorros alemanas? ¿Qué factores explican los cambios en la orientación estratégica de su obra social? ¿Por qué, desde los años setenta, primero apostaron por la obra cultural y recientemente han vuelto a enfatizar la obra asistencial? ¿Responden las cajas actuales mejor a las demandas del público o a las necesidades objetivamente más acuciantes? De cara al futuro, y dada la solución dada por el gobierno y el Banco de España a la crisis financiera, deberíamos poder responder a una pregunta tan crucial como la siguiente: ¿cómo es posible combinar un tamaño muy grande, una estrategia suficientemente prudente y una pervivencia en lo sustancial del espíritu y la misión que animó a las cajas de ahorros desde sus orígenes?

Hasta ahora, en España parece que se ha optado por un sistema financiero poblado por unos cuantos bancos (incluyendo, por ahora, cajas-banco) grandes, por dos razones fundamentales: son más eficientes y pueden allegar con más facilidad recursos propios en los mercados de capitales. Va de suyo la bondad de un componente básico de la receta, aparte de la profesionalización que conlleve de los cuadros dirigentes de las nuevas cajas; y también es cierto que los grandes bancos españoles han sorteado mejor la crisis financiera que algunos bancos de menor tamaño y muchas cajas. Sin embargo, bastantes cajas, y bancos, de tamaño diverso lo han hecho en una medida similar; y algunas cajas se habían expandido mucho y otras, muy poco. Lo que todo esto sugiere es que una receta única para recuperar la salud del sector quizá no es lo más adecuado y deberían contemplarse varias fórmulas. No basta con «una solución única» para afrontar su crisis. La diversidad institucional amplía lógicamente el abanico de los experimentos; y de lo que se trata es de avanzar en el entendimiento de las condiciones que los hagan más razonables y viables.

## NOTAS

(1) En el origen de la mayoría de los procesos se sitúan las necesidades de recursos propios que tenían las cajas, a las que en bastantes casos no pudieron hacer frente sin el recurso a fondos públicos, canalizados a partir de 2009 a través del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria). El acceso a esa financiación ha requerido haberse integrado varias cajas y presentar los correspondientes planes de viabilidad o haberse encontrado en una situación especialmente grave. No todas las fusiones tenían como objetivo acceder a esos fondos, pero el ejemplo ha cundido. Las autoridades públicas centrales, a través de distintos mecanismos, han tenido que intervenir varias entidades de tamaño apreciable, algunas de ellas resultado de fusiones que no pudieron alcanzar la solvencia requerida: Caja Castilla-La Mancha, Cajasur, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Unnim, Bankia, Catalunya Banc y Novagalicia. Tras inyectar capital en las cuatro primeras, las adjudicaron a precios simbólicos a otras entidades financieras, Cajastur, BBK, Banco Sabadell y BBVA, respectivamente.

(2) Se trata de tres cajas controladas por el estado central a través del FROB (Bankia, Catalunya Banc y Novagalicia), tres fusiones en curso, lideradas por tres cajas solventes (la Caixa, Ibercaja y Unicaja), y que implican a otras cajas resultado de fusiones previas, y otras dos fusiones casi definitivas (Banco Mare Nostrum y Kutxabank).

(3) «España. Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera. 20 de julio de 2012». En: [www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es)

(4) Sobre economía civil, véase BRUNI y ZAMAGNI (2004). Sobre la historia de las instituciones análogas a las cajas de ahorro, véase TITOS MARTÍNEZ (2005).

(5) Una caracterización similar en LAGARES (1991). Véase también CARBÓ y RODRÍGUEZ (2011).

(6) Véase, por ejemplo, MAUDOS (2012).

(7) Cálculos propios con datos de AHE (2012) e INE.

(8) Cálculos propios con datos de AHE (2012).

(9) En 1985, Reino Unido y Francia contaban con unas cuatro oficinas de entidades financieras por cada 10.000 habitantes, Italia contaba con 2,6 y la RFA con 7,3; en España, la ratio era de 8,5, y llegaba a los dos dígitos en Cataluña, aunque la presencia de bancos era inferior a la del resto de España (SERRA, 2011: 43-44).

(10) Las cajas de ahorros, según los mismos autores, abandonaron muchos menos municipios, pero también abandonaron, muy mayoritariamente, los más pequeños.

(11) En 1975 el número de cajas era de 88; en 1989, de 76.

(12) De hecho, entre 1988 y 1989 la Caixa incrementó súbitamente su cifra de sucursales, de unas 1.230 a unas 2.180 (LEIVA, 2011: 124).

(13) Contamos Ceuta y Melilla como si fueran dos provincias.

(14) Que fuera necesario estar instalado en todas las provincias para acceder a determinados contratos de la administración central también pudo ser un incentivo para la expansión (SERRA, 2011: 53).

(15) Sobre la banca relacional y su contraposición con la transaccional, véase, por ejemplo, Pérez y Fernández de Guevara (2006).

(16) Cabría argumentar, incluso, que las cajas, como los bancos, al otorgar créditos hipotecarios, en ausencia de ciertas condiciones, a personas muy humildes, o con trabajos temporales, o una situación económica (o vital) poco estable, personas a las que años antes se los habrían denegado, han contribuido, indirectamente, a que esas personas se hayan endeudado en exceso y estén protagonizando hoy la ola de desahucios. Se trataría de un efecto paradójico, bajo ciertas condiciones, de la inclusión financiera: la exclusión social.

(17) SERRA (2011: 135-138) piensa que las carteras industriales de las otras cajas están peor estructuradas que la de la Caixa, y más influidas por los intereses de la clase política.

(18) Consideramos cliente de banco a quien, teniendo cuentas solo en bancos o en bancos y cajas, opera preferentemente con los primeros; lo mismo se aplica a nuestra definición de cliente de caja de ahorros. Las encuestas de opinión que utilizamos corresponden a las siguientes referencias: ASP 96.004, ASP 06.041, ASP 07.043 y Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / ELISA CHULIÁ (2008, 2009, 2010 y 2011). En la medida en que cada una corresponde a un año, no presentan una difícil identificación, por lo que no aludimos específicamente a esas referencias cada vez que citamos la encuesta correspondiente.

(19) En 1996, la proporción en las cajas era del 37,5 por 100 y en los bancos del 26,6 por 100.

(20) Véase [www.sparkassenstiftungen.de/index.php?id=43](http://www.sparkassenstiftungen.de/index.php?id=43)

(21) Probablemente las series presentan alguna discontinuidad, pero bastan para hacerse una idea suficiente de la evolución.

(22) En esta serie es particularmente notable el problema de una posible ruptura.

(23) Cálculos propios con datos de los anuarios estadísticos de las cajas de ahorros, de CECA.

(24) Véase, por ejemplo, QUINTÁS (2003).

(25) Véase, en esa línea, LAGARES (1991), PÉREZ (2007) e ILLUECA, NORDEN y UDELL (2011).

(26) En números redondos, un 25 por 100 en la Comunidad Valenciana y Cantabria, un 21 por 100 en Aragón, un 19 por 100 en Castilla-La Mancha, un 17 por 100 en Navarra, un 15 por 100 en Madrid, Castilla y León, y Andalucía.

(27) Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de julio.

(28) Al respecto valen los siguientes pares de ejemplos, en los que la caja en peor situación aparece en segundo lugar: la Caixa / Caixa Catalunya; Caixanova / Caixa Galicia; Unicaja / Cajasur (aquí sí hay diferentes formas de gobierno, pero el peso de la clase política es superior en la caja más sana).

(29) Sobre esas ventajas y la negociación colectiva correspondiente, al menos hasta mediados de los años noventa, puede verse RODRÍGUEZ (1997).

(30) La frase era: «se han debido a que han prestado dinero a muchas familias y pequeñas empresas que, de otro modo, no lo habrían podido conseguir para financiar sus casas y negocios».

(31) Véase, por ejemplo, PÉREZ-DÍAZ y RODRÍGUEZ (2010: 8-12).

(32) Prueba de la apertura del proceso es la aprobación, el 28 de noviembre de 2012 (después de finalizado este artículo) por otra parte de la Comisión Europea de los planes de reestructuración de varias cajas-banco nacionalizadas (BFA-Bankia, NCG Banco y Catalunya Banc) así como del también nacionalizado Banco de Valencia. Las tres primeras, según sus planes, y tal como se expresa en el comunicado de la Comisión, «centrarán su modelo empresarial en préstamos al por menor y préstamos a las pyme en sus principales regiones históricas. Abandonarán las líneas de créditos a favor de promociones inmobiliarias y limitarán su presencia en el mercado al por mayor». Es decir, no tendrán más remedio que volver a sus raíces para acceder a los fondos públicos que les permitirán recuperar su salud financiera. Véase: Comisión Europea, «Ayudas estatales: la Comisión aprueba planes de reestructuración de los bancos españoles BFA-Bankia, NCG Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia», Bruselas, 28 de noviembre de 2012.

(33) Sugiriendo una pauta de conducta en el *establishment* español que hemos podido observar en el terreno de la política exterior y

de la política laboral, y que hemos llamado de «opciones inerciales». Véase, en referencia a la política exterior PÉREZ-DÍAZ y RODRÍGUEZ (1997) y en referencia a la política laboral PÉREZ-DÍAZ y RODRÍGUEZ (1995).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGUREN, R. y J. M. MARQUÉS-SEVILLANO (2011), «Cooperative and savings banks in Europe: nature, challenges and perspectives», *Estabilidad financiera*, 20: 25-44.
- BRUNI, L. y S. ZAMAGNI (2004), *Economía civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bolonia: Il Mulino.
- CARBÓ, S.; J.M. MANSILLA y F. RODRÍGUEZ (2010), «Cajas de ahorros e inversión a largo plazo», *Cuadernos de Información Económica*, 219: 119-127.
- CARBÓ, S. y F. RODRÍGUEZ (2007), «Diversidad institucional y cooperación bancaria: nuevas dimensiones de la competencia bancaria», *Papeles de Economía Española*, 114: 158-172.
- (2011), «Las cajas de ahorros del siglo XXI», *Cuadernos de Información Económica*, 223: 77-81.
- CRESPI, R.; M.A. GARCÍA-CESTONA y V. SALAS (2004), «Governance mechanisms in Spanish banks. Does ownership matter?», *Journal of Banking & Finance*, 28: 2311-2330.
- CUÑAT, V. y L. GARICANO (2010), «Did good cajas extend bad loans? Governance, human capital and loan portfolios», *FEDEA. Documento de trabajo*, 2010-08.
- DELGADO, J.; V. SALAS y J. SAURINA (2007), «Joint size and ownership specialization in bank lending», *Journal of Banking and Finance*, 31, 12: 3563-3583.
- FUENTELSAZ, L.; J. GÓMEZ y S. PALOMAS (2007), «La reestructuración de la red de oficinas en el sector bancario español: 1995-2005», *Papeles de Economía Española*, 114: 173-187.
- GARCÍA-CESTONA, M. y SURROCA, J. (2008), «Multiple goals and ownership structure: effects on the performance of Spanish savings banks», *European Journal of Operational Research*, 187: 582-599.
- ILLUECA, M.; L. NORDEN y G.F. UDELL (2011), «Liberalization, bank governance, and risk taking». Sin publicar. En: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1785793](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785793)
- JIMÉNEZ, G. y J. SAURINA (2004), «Collateral, type of lender and relationship banking as determinants of credit risk», *Journal of Banking and Finance*, 28, 9: 2191-2212.
- LAGARES, M.J. (1991), «Cajas de ahorros: las respuestas españolas», *Papeles de Economía Española*, 46: 204-230.
- LEIVA F. (2011), «Estrategias de crecimiento basadas en la apertura de oficinas: 'la Caixa'», en T. FERNÁNDEZ *et al.*, ¿Tiene futuro la red de oficinas bancarias? Instituto de Estudios Bursátiles. En [www.ieb.es](http://www.ieb.es)
- MACINTYRE, A. (2007), *After virtue*, Tercera edición, Londres: Bristol Classical.
- MAIXÉ-ALTÉS, J.C. (2011), «Corporate governance in Spanish savings banks. A historical perspective», *MPRA Paper*, 29535.
- MAUDOS, J. (2012), «El impacto de la crisis en el sector bancario español», *Cuadernos de Información Económica*, 226: 155-163.
- MÉNDEZ, J.M. y J.J. PEREIRA (2009), «La reforma del régimen jurídico de los recursos propios de las entidades de crédito, su impacto en las cajas de ahorros», *Papeles de Economía Española*, 122: 206-222.
- PÉREZ, F. y J. FERNÁNDEZ DE GUEVARA, (2006), «Caracterización de la banca relacional y revisión de la literatura», en F. Pérez, *Banca relacional y capital social en España: competencia y confianza*, Bilbao: Fundación BBVA, pp. 25-68.

PÉREZ, J. (2007), «Cajas de ahorros y competencia bancaria», *Papeles de Economía Española*, 114: 26-36.

PÉREZ-DÍAZ, V. y J.C. RODRÍGUEZ (1995), «Inertial choices: An overview of Spanish human resources practices and policies from the early 1960s to the early 1990s», en R. LOCKE, T. KOCHAN y M. PIORE, eds., *Employment relations in a changing world economy*. Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 165-196. En castellano como *ASP Research Paper 2(a)/1994*.

– (1997), «From reluctant choices to credible commitments: Spain's foreign policy and economic and political liberalization 1953-1986», en M. KAHLER, ed., *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 193-233. En castellano como *ASP Research Paper 3(a)/1994*.

– (2010), *Alerta y desconfiada. La sociedad española ante la crisis*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.

PÉREZ-DÍAZ, V.; J.C. RODRÍGUEZ Y E. CHULIÁ (1998), «Cajas y bancos: una experiencia de diversidad institucional», *Papeles de Economía Española*, 74-75: 260-283.

QUINTÁS, J.R. (2003), «Las cajas de ahorros españolas en el siglo XXI: modernización y capital social», *Perspectivas del Sistema Financiero*, 77: 1-28.

RODRÍGUEZ, J.C. (1997), «Políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la banca española de los años noventa», *ASP Research Papers*, 16(a)/1997.

SALAS, V. y J. SAURINA (2002), «Credit risk in two institutional regimes: Spanish commercial and savings banks», *Journal of Financial Services Research*, 22, 3: 203-224.

SERRA, A. (2011), *Los errores de las cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Barcelona, Ediciones Invisibles.

TITOS, M., (2005), «Los Montes de Piedad en España: orígenes, evolución histórica y significación actual», en J. Piñar, dir., *Montes de piedad. Tres siglos de obra social*, Granada, CECA, Obra Social de CajaGranada, pp. 17-44.

VALLE, V. (2008), «Las cajas de ahorros y las nuevas demandas sociales», *Cuadernos de Información Económica*, 206, 95-102.

#### Fuentes de datos de opinión pública:

ALVIRA, F. y J. GARCÍA (1991), «Presente y futuro de las cajas de ahorros: una encuesta», *Papeles de Economía Española*, 47: 136-154.

ASP 96.004. *Encuesta de imagen de las cajas de ahorros* (octubre de 1996).

ASP 06.041. *Encuesta sobre la imagen de las cajas de ahorros* (enero de 2006).

ASP 07.043. *Encuesta sobre el ahorro en España* (junio de 2007).

GABINETE DE ESTUDIOS SOCIALES DE FUNCAS / E. CHULIÁ (2008), *La imagen de las cajas de ahorros. Encuesta representativa de la población*

*española de abril/mayo de 2008. Informe de resultados*, agosto de 2008, no publicado.

– (2009), *La imagen de las cajas de ahorros dos años después del estallido de la crisis*, noviembre de 2009, no publicado.

– (2010), *La imagen de las cajas de ahorros en la primavera de 2010*, julio de 2010, no publicado.

– (2011), *Encuesta sobre el nuevo modelo de las cajas de ahorros (2-9 de junio de 2011)*, julio de 2011, no publicado.

#### Otras fuentes de datos:

AEB (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BANCA) varios años, *Anuario estadístico de la banca en España*, disponible en [www.aebanca.es](http://www.aebanca.es)

AHE (ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA) (2012), *Estadísticas del mercado hipotecario*, año 2011, disponible en [www.ahe.es](http://www.ahe.es)

BANCO DE ESPAÑA, *Créditos a otros sectores residentes por tipo de entidades*. Serie de datos disponible en [www.bde.es](http://www.bde.es) hasta hace unos meses.

CARRERAS, A; L. PRADOS DE LA ESCOSURA Y J.R. ROSÉS (2005), «Renta y riqueza», en A. Carreras y X. Tafunell, coords (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 1297-1396.

CECA (CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS) (sin fecha), *Cajas de ahorros: capitales para la sociedad*.

– varios años, *Anuario estadístico de las cajas de ahorros*, Madrid, CECA, Disponibles los de 2002 a 2010 en [www.cajasdeahorros.es](http://www.cajasdeahorros.es)

– varios años, *Memoria Obra Social*, disponible en [www.ceca.es](http://www.ceca.es)

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA), *Contabilidad nacional de España, Base 1986*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Contabilidad nacional de España. Base 2000*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Contabilidad nacional de España. Base 2008*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Estimaciones de la población actual*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Estimaciones intercensales de la población*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Índice de precios de consumo. Base 2011*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

– *Índice de precios de consumo. Datos históricos. Bases 2006, 2001, 1992, 1983 y 1976*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

MARTÍN, P. y M.A. PONS (2005), «Sistema monetario y financiero», en A. CARRERAS y X. TAFUNELL, coords. (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 645-706.

NICOLAU, R. (2005), «Población, salud y actividad», en A. CARRERAS y X. TAFUNELL, coords (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 77-154.

# La Obra Social en la encrucijada

Alain Cuenca (\*)  
Enrique Uldemolins (\*\*)

## I. INTRODUCCIÓN

Desde su origen las cajas de ahorros han asumido una triple finalidad: promoción del ahorro popular, apoyo al desarrollo de la economía local y resolución de las necesidades sociales de su entorno. Estos compromisos se han mantenido como señas de identidad de las cajas aunque la forma concreta de llevarlos a cabo haya sido cambiante. A lo largo de casi dos siglos de historia han sufrido distintas transformaciones. A su manera, cada una de ellas ha sido una adaptación exitosa a las nuevas realidades del cambio social que ha vivido España en este tiempo. Una constante a lo largo de todos los procesos de reforma y modificaciones experimentados ha sido la fidelidad a las ideas fundacionales, y dentro de estas, la «Obra Social», ha terminado por configurarse como un instrumento especializado con el que las cajas, de manera consistente con su mandato fundacional, han contribuido a satisfacer las necesidades sociales que se han ido presentando.

El recuerdo de los orígenes —siempre presente en la cultura de las cajas— ha modelado su entendimiento del negocio financiero en el que han coexistido dos componentes indisolubles: la actividad empresarial bancaria y extender al conjunto de la sociedad sus resultados económicos. Esta doble cualidad ha sido la característica que ha definido y singularizado el funcionamiento de las cajas en el sistema bancario español. Su naturaleza bifronte ha sido ampliamente aceptada por una parte estimable de la sociedad española que no solo ha mantenido su confianza en estas instituciones de manera ininterrumpida para realizar sus transacciones financieras, sino que también otorgan valoraciones muy positivas a las actividades realizadas por su Obra Social. Antes de que se pusiera en circulación y se generalizara la idea de la responsabilidad social de las

empresas, la Obra Social contribuía a incrementar el patrimonio cultural y medioambiental y reforzaba las capacidades asistenciales y educativas de las comunidades en las que radicaban las cajas.

La actual reconversión del sector requiere un proceso de reflexión sobre el impulso ético fundacional y el modo de responder a las necesidades de la sociedad española en momentos difíciles. Para los bancos que están surgiendo, la Obra Social puede ser un activo a integrar en los programas de responsabilidad social corporativa que aportaría una importante dote de capital social a su identidad corporativa y a su reputación institucional. Para la sociedad española en su conjunto es importante por dos razones: por los aportes intrínsecos a las demandas de servicios que se satisfacen desde la Obra Social, más apreciables si cabe cuando se retrae el gasto social público; y porque el componente de responsabilidad social de las cajas, desde su fundación, ha sido una creación colectiva al servicio de los sectores más modestos y con menos recursos de la sociedad, adaptada y recreada sistemáticamente.

En las páginas que siguen, nuestro objetivo es dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Seguirá existiendo la Obra Social? En caso afirmativo, ¿cómo será la Obra Social de las cajas en el futuro? En este contexto, el artículo se estructura de la siguiente forma. En el apartado segundo exponemos las principales cifras de lo que ha sido la Obra Social en los últimos años y las perspectivas financieras que cabe anticipar. En el tercer apartado, describimos la reforma operada en la regulación de las cajas de ahorros desde el inicio de la crisis. Analizamos en el apartado cuarto, las diferentes opciones estratégicas que podrían desarrollarse. Finalmente, en el quinto apartado concluimos contestando a las preguntas que nos formulamos.

## II. LA OBRA SOCIAL EN CIFRAS

En el cuadro núm. 1 presentamos la evolución de los gastos de la Obra Social de las cajas de ahorros desde 1996. El crecimiento de los recursos disponibles ha sido muy importante hasta 2008, cuando alcanza su máximo de 2.059 millones de euros. Desde entonces se ha producido una fuerte caída, casi del 50 por 100. En 2011 el presupuesto gestionado por la Obra Social de todas las cajas de ahorros ha retornado al nivel de 2003, con un importe de 1.125 millones de euros.

La actividad de las cajas de ahorros en Obra Social se puede descomponer en cuatro áreas de gasto: Cultura y Tiempo Libre; Educación e Investigación; Asistencia Social y Sanitaria; Patrimonio Histórico Artístico y Natural.

La evolución de cada una de las áreas ha permitido pasar de un gasto centrado en la cultura y el tiempo libre (42 por 100) en 1996 a la preponderancia del gasto en asistencia social y sanitaria (44 por 100) en 2011, tal

como se aprecia en los gráficos 1 y 2. Si bien la cultura y tiempo libre ha visto reducido su peso relativo, sigue siendo una parte importante de la Obra Social de las cajas (32 por 100 en 2011).

El comportamiento reciente de las cajas de ahorros respecto de la financiación de su Obra Social ha sido estudiado por Quesada (2011). Entre 2005 y 2010, ambos inclusive, las cajas destinaron el 26,1 por 100 de sus beneficios después de impuestos a dotar la Obra Social. Sin embargo lo hicieron de muy distinto modo en cada caja, pudiendo establecerse un rango entre el 35,2 por 100 de los beneficios asignados por Caja España al 17,1 por 100 de Unicaja. Cabe preguntarse si existe una relación positiva entre la eficiencia y rentabilidad de una caja y la dimensión de su Obra Social. Quesada (2011) halla que tales relaciones no existen, de lo que concluye que «las decisiones sobre la proporción de los beneficios que se destina a Obra Social parecen ser simplemente el resultado de optimizar la decisión de dotar reservas en las entidades. Dicho de otra forma, la dotación de la Obra Social se decide en términos

CUADRO NÚM. 1  
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS POR ÁREAS SOCIALES  
(EUROS)

|            | <i>Cultura y<br/>Tiempo Libre</i> | <i>Asistencia Social y<br/>Sanitaria</i> | <i>Educación e<br/>Investigación</i> | <i>Patrimonio<br/>Histórico Artístico y<br/>Natural</i> | <i>TOTAL</i> |
|------------|-----------------------------------|--|--------------------------------------|---|--------------|
| 1996 ..... | 213.431,40                        | 146.442,60                               | 125.202,80                           | 20.548,60   | 505.625,40   |
| 1997 ..... | 247.803,30                        | 201.549,40                               | 141.316,00                           | 41.812,40   | 632.481,10   |
| 1998 ..... | 289.489,50                        | 213.918,20                               | 158.955,70                           | 55.239,00   | 717.602,40   |
| 1999 ..... | 357.379,80                        | 270.395,30                               | 162.008,80                           | 46.025,50   | 835.809,40   |
| 2000.....  | 403.603,70                        | 223.552,50                               | 179.528,30                           | 65.600,50   | 872.285,00   |
| 2001.....  | 461.363,30                        | 224.299,10                               | 201.282,90                           | 82.176,10   | 969.121,40   |
| 2002.....  | 499.313,00                        | 251.433,00                               | 212.091,00                           | 107.024,00  | 1.069.861,00 |
| 2003.....  | 526.380,30                        | 304.600,70                               | 205.938,10                           | 102.301,00  | 1.139.220,10 |
| 2004.....  | 526.903,40                        | 332.088,40                               | 204.254,00                           | 100.252,00  | 1.163.497,80 |
| 2005.....  | 567.588,42                        | 407.081,28                               | 240.790,03                           | 122.793,66  | 1.338.253,39 |
| 2006.....  | 609.272,38                        | 489.189,59                               | 262.502,04                           | 163.664,70  | 1.524.628,71 |
| 2007.....  | 670.517,68                        | 680.863,08                               | 297.369,19                           | 175.545,17  | 1.824.295,11 |
| 2008.....  | 729.528,38                        | 781.384,17                               | 326.860,21                           | 221.198,29  | 2.058.971,04 |
| 2009.....  | 588.743,96                        | 725.665,08                               | 307.225,58                           | 154.291,14  | 1.775.925,76 |
| 2010.....  | 451.129,64                        | 666.788,55                               | 234.658,12                           | 109.789,33  | 1.462.365,64 |
| 2011.....  | 363.884,80                        | 489.281,39                               | 189.572,22                           | 82.179,22   | 1.124.917,62 |

Fuente: CECA.

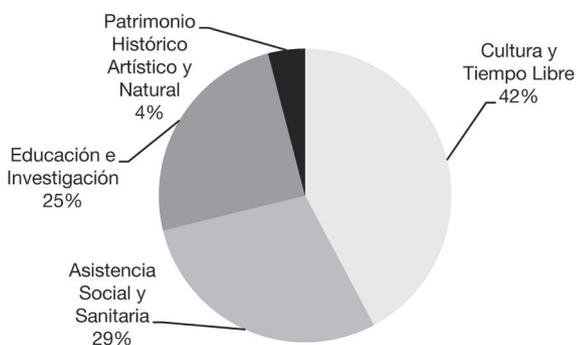
complementarios, como incorporación del remanente del resultado del ejercicio de la actividad bancaria» (1).

En la situación actual, la incertidumbre regulatoria y del entorno económico condiciona cualquier predicción respecto de la dotación de la Obra Social en los próximos años. Los dos factores económicos que resultarán determinantes son el beneficio que se genere

100 menos que el año precedente. Si consideramos todas las entidades citadas, la reducción representa un 9,4 por 100 menos que en 2011 (2).

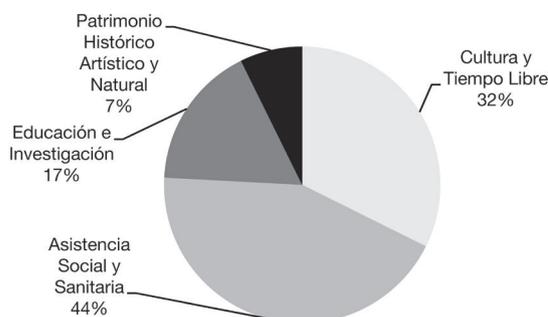
En suma, si bien no es posible estimar los presupuestos futuros de las obras sociales, en su conjunto es probable que sigan disminuyendo en los próximos tres o cuatro años.

GRÁFICO 1  
OBRA SOCIAL POR ÁREAS 1996



Fuente: CECA.

GRÁFICO 2  
OBRA SOCIAL POR ÁREAS 2011



Fuente: CECA.

y la política de dotación de la Obra Social. En lo que respecta al importe esperable de los beneficios, con el proceso de reestructuración del sistema financiero en curso, podemos anticipar que en los años inmediatos los resultados de los bancos nacidos de las cajas de ahorros que permanezcan seguirán disminuyendo. Por otra parte, en cuanto a la decisión de qué parte de tales beneficios se asignará a financiar la Obra Social, es una decisión que en el pasado ha venido teniendo un carácter residual y que en el futuro se verá condicionada por las necesidades de recursos propios de las entidades.

No se conocen hasta la fecha de redacción de estas líneas los datos de presupuestos de las obras sociales correspondientes a 2012. Tomando los datos disponibles de las cuatro cajas de ahorros que en diciembre de 2012 son titulares de entidades que se encuentran saneadas, podemos intuir que la reducción de los recursos destinados a la Obra Social va a continuar en 2012 y en los años inmediatamente siguientes. En el caso de la Caixa, en 2012 se ha dotado el mismo importe que en 2011, 500 millones de euros. Sin embargo, las tres cajas restantes han reducido su dotación de forma notable. Unicaja ha dotado 22 millones de euros en la distribución de su beneficio, o sea un 51,5 por 100 menos que el año anterior. Por su parte, Ibercaja ha dotado 23 millones de euros en 2012, un 23,2 por 100 menos que el ejercicio anterior. Las tres cajas que han constituido Kutxabank han dotado 72,2 millones de euros, 31,7 por

### III. LA REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS

En la presente crisis se pueden identificar tres etapas en la reforma del sistema financiero: primera, la reestructuración mediante fusiones y reducción de la capacidad; segunda, la recapitalización de las entidades mediante el incremento de las provisiones y los requerimientos de capital; y tercera el saneamiento de los balances a través del traspaso de los activos dañados a una sociedad de gestión de activos. Como parte del sistema financiero, las cajas de ahorros han sido —y son todavía— protagonistas de todo el proceso. Además, y en paralelo, se está realizando una profunda reforma de la naturaleza jurídica y la gobernanza de las cajas. De todo ello nos ocupamos sucintamente en este apartado (3).

La reforma de las cajas se inicia con la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) mediante el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. El FROB pretendía atender a la reestructuración de las entidades en caso necesario y participar con su apoyo financiero en los procesos de fusión entre entidades. En este segundo escenario, aunque no se establecía explícitamente, se trataba de incentivar la fusión entre cajas para permitir una solución privada a la necesaria reestructuración y capitalización.

Un año después de la creación del FROB, se abordó la reforma en profundidad de las cajas de ahorros mediante una modificación de la Ley Orgánica de las Cajas de Ahorros (LORCA) que introdujo un cambio fundamental: todas las cajas podían optar por traspasar su negocio bancario a un banco comercial, del que en principio detentarían la totalidad del capital (4). En tal caso, la caja se quedaría como gestora de la Obra Social, bien con la forma jurídica de caja, o bien transformándose en fundación de carácter especial. Para aquellas que no optaran a convertirse en banco, se habilitó la emisión de cuotas participativas con, derechos de voto o la integración en un Sistema Institucional de Protección (SIP) coordinado por un banco como organismo central.

El siguiente paso en la reforma se produce con el Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. Como su nombre indica, con esta norma se inicia con más claridad la fase de recapitalización al establecer un nivel mínimo de capital principal del 8 por 100 que se elevaba a 10 por 100 para las entidades sin inversores privados relevantes, o sea la mayor parte de las cajas. Esta norma impulsó más procesos de fusión así como la captación de nuevos recursos mediante salidas a bolsa o recurriendo al FROB en caso de no lograrlo por sí mismas.

A pesar de las exigentes medidas anteriores, las dudas sobre la calidad de los balances de las entidades financieras españolas no se disiparon, lo que unido a la persistencia de la crisis de la deuda soberana, condujo a la aprobación del Real Decreto Ley 2/2012 de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. Con él se profundiza en el proceso de recapitalización, en este caso por la vía de incrementar las provisiones del riesgo ligado al sector inmobiliario. El esfuerzo que se exige a todo el sector, y en particular a las cajas, se cuantifica en 52.000 millones de euros. Nótese que este mecanismo impacta directamente en la capacidad de obtención de beneficios, de los que ha de nutrirse la Obra Social. La norma anterior fue complementada tres meses más tarde por el Real Decreto Ley 18/2012, de 11 de mayo, que elevaba aún más las provisiones y establecía la obligación de traspasar los activos dañados a una sociedad de gestión de activos, primer paso para el saneamiento del sistema financiero y de las cajas. Sin tiempo para que estas medidas surtieran efecto, el gobierno solicitó el 9 de junio de 2012 la asistencia financiera de los mecanismos previstos por la Unión Europea. Ello llevó a la suscripción del *Memorandum of Understanding* (MoU), que podemos interpretar como la hoja de ruta a seguir en el saneamiento del sistema financiero a partir de ese momento.

Un primer resultado de la política ahora dirigida por las autoridades europeas es el Real Decreto Ley 24/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (5) que da una nueva regulación al FROB, establece un requerimiento único del 9 por 100 de capital principal a cumplir el 1 de enero de 2013, modifica la normativa de participaciones preferentes y regula los procesos de actuación temprana, reestructuración y resolución de entidades de crédito.

El *Memorandum of Understanding* (MoU) establecía otras medidas que están pendientes de desarrollo normativo. En lo que al futuro de la Obra Social se refiere, destaca entre los asuntos cuyo desarrollo legislativo es inminente, la nueva regulación de la gobernanza de las cajas de ahorros y los bancos controlados por ellas. Si bien faltan muchos aspectos todavía por definir, un elemento de particular importancia de la nueva normativa regulatoria será por cuanto tiempo las cajas de ahorros, en la forma jurídica que sea, podrán seguir detentando acciones representativas de un capital suficiente para mantener el control de los bancos que han fundado (6). Los indicios disponibles apuntan a que en el medio plazo las actuales cajas de ahorros podrían convertirse en «fundaciones bancarias» sin control alguno de los bancos a los que traspasaron su negocio financiero.

Como consecuencia del proceso que acabamos de describir, el número de cajas de ahorros ha pasado de 45 en diciembre de 2009 a doce entidades el 30 de junio de 2012 (7). Además, todas ellas, excepto las cajas de Ontinyent y de Pollença actúan a través de un banco de nueva creación al que han traspasado su negocio bancario. Tal como se pretendía, la reestructuración ha venido acompañada de una reducción de la capacidad instalada, que ya alcanzaba a la fecha citada el 18,5 por 100 en el número de oficinas (4.432 oficinas han desaparecido) y el 16,3 por 100 en el empleo (20.921 empleados menos). El proceso no ha concluido todavía y en otoño de 2012 se han anunciado importantes reducciones de capacidad como consecuencia del proceso de reestructuración en curso.

El 28 de septiembre de 2012 se publicó la evaluación de las necesidades de capital del sistema bancario de acuerdo con el *Memorandum of Understanding* (MoU) entre las autoridades españolas y europeas. Siete de los grupos que se analizaron superan el capital mínimo exigido y de ellos, tres encuentran su origen en cajas de ahorros: Caixabank, Kutxabank y Unicaja-CEISS y por tanto se integran en el grupo de aquellas entidades que no requerirán ayudas públicas. En el otro extremo, de los cuatro grupos bancarios que necesitan ayuda pública, tres tienen su origen en cajas de ahorros: BFA-Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco, y están en este momento bajo control del FROB. Finalmente, de los grupos bancarios que necesitarían capital

CUADRO NÚM. 2  
TIPOLOGÍA DE CAJAS DE AHORROS

| <i>Modelo</i> | <i>Cajas de ahorros</i>  |   |
|---------------|--|---|
| CONTINUIDAD   | La Caixa<br>Caja Navarra<br>CajaSol<br>Caja Canarias<br>Caja de Burgos<br>Ibercaja<br>Caja España de Inversiones,<br>Salamanca y Soria | Unicaja<br>Bilbao Bizkaia Kutxa<br>Kutxa<br>Caja Vital<br>Caixa Ontinyent<br>Caixa de Pollença  |
| MINORITARIO   | Cajastur<br>Caja Extremadura<br>Caja Cantabria<br>Caja Granada<br>Caja Murcia  | Caixa Penedés<br>Sanostra<br>Caja Inmaculada<br>Caja Círculo<br>Caja Badajoz  |
| TESTIMONIAL   | Caja Madrid<br>BanCaja<br>La Caja de Canarias<br>Caixa Laietana<br>Caja Rioja<br>Caja de Ávila   | Caja Segovia<br>Caja de Ahorros del<br>Mediterráneo<br>Caixa de Aforros de Galicia,<br>Vigo, Ourense y Pontevedra<br>Catalunya Caixa<br>UNNIM |

*Fuente:* Banco de España. Registro de Entidades. Situación a 8 de octubre 2012.

adicional en un escenario adverso, todos provienen de cajas, excepto el Banco Popular: son BMN, Ibercaja, Liberbank y Caja 3. Estas entidades debían presentar planes de recapitalización y el Banco de España, junto con las autoridades europeas, decidirían si necesitaban ayuda pública inmediata o se les concedía un plazo hasta el 30 de junio de 2013 para ejecutar dicho plan y conseguir los recursos necesarios sin ayudas públicas. El 31 de octubre el Banco de España ha publicado la evaluación de los planes de recapitalización previstos en el MoU concluyendo que Ibercaja Banco y Banco Popular cubrirían sus necesidades de capital por sus propios medios a 31 de diciembre de 2012.

Todo ello dibuja para las cajas de ahorros un escenario inmediato que puede esquematizarse en la siguiente tipología:

#### 1) *Modelo de continuidad*

Las cajas son accionistas de bancos que no necesitan ayudas públicas. La sostenibilidad de la financiación de la Obra Social de la caja está asegurada siempre que la nueva entidad surgida asuma dar continuidad a la Obra Social y genere beneficios suficientes como para retribuir a sus accionistas. Tal como refleja el cuadro núm. 2, en este grupo estarían las cajas accionistas de Caixabank, de Kutxabank, de Unicaja-CEISS y de Ibercaja Banco y, en su caso, aquellas que logren capitalizarse antes de 30 de junio de 2013. En este modelo incluiríamos las cajas de Ontinyent y Pollença.

#### 2) *Modelo minoritario*

En esta situación están las cajas cuya propiedad de su banco podría diluirse en un accionariado amplio,

perdiendo poder de decisión sobre el destino de los beneficios. Dentro de esta categoría estarían en principio las cajas accionistas de BMN, de Liberbank y de Caja 3 y en su caso, aquellas cajas accionistas de bancos que pudieran salir del control del FROB (8). De las cajas que se incluyen en este grupo en el cuadro núm. 2, algunas podrían pasar a uno de los otros dos modelos conforme avance el proceso de saneamiento.

### 3) *Modelo testimonial*

Situación que podría darse en el caso de aquellas cajas cuyo banco desaparece subsumido en las entidades que lo adquieran o que, por su situación patrimonial, tengan escasas posibilidades de continuar atendiendo su Obra Social. En este grupo se encontrarían la Caja de Ahorros del Mediterráneo y Unnim. Además, estarían las cajas accionistas de BFA-Bankia, de Catalunya Banc y de NCG Banco.

## **IV. LA OBRA SOCIAL EN LOS PRÓXIMOS AÑOS**

De lo expuesto hasta aquí queda claro que, para adaptarse a la crisis, cada tipo de caja deberá adoptar estrategias diferenciadas en los próximos años. Según los tres modelos que hemos identificado, podemos describir dichas estrategias de la siguiente forma:

— *Modelo de continuidad*: Será la situación de aquellas cajas que van a poder mantener el modelo de funcionamiento actual. Aunque los recursos disminuyan podrán seguir aplicando la estrategia de siempre, mejorando la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos. Hay un consenso sobre qué elementos caracterizan una Obra Social eficaz. Entre ellos destacan la transparencia en las actividades, la selectividad en los ámbitos de actuación, la limitación de la gestión directa de los proyectos a las líneas prioritarias, la asignación de los restantes proyectos a otras organizaciones con criterios competitivos y transparentes y la vinculación de las actuaciones con el territorio en el que opera cada caja. El futuro de la Obra Social pasa por seguir avanzando en estos principios de buena gestión que permitirán transitar del buen desempeño actual a la excelencia.

— *Modelo minoritario*: El elemento crítico para un buen número de obras sociales será la continuidad de sus actividades ya que, por las características de la participación de cada caja en la entidad financiera, cabe esperar que los recursos disponibles para la Obra Social se reducirían sustancialmente. Otra consecuencia de la creación de los bancos instrumentales es la ruptura de la conexión evidente y directa entre la actividad bancaria de las cajas y sus obras sociales. Es probable que la Obra Social quede desdibujada y,

por tanto, necesitada de argumentos renovados para establecer en el imaginario colectivo de la sociedad (y en el de los clientes de los nuevos bancos), conexiones que justifiquen sus acciones sociales tradicionales y el desempeño como banco. La diversidad de situaciones que puede darse en esta categoría es elevada y dada la inevitabilidad de los cambios, cada Obra Social decidirá cómo afrontarlos. De manera genérica, algunos elementos para orientar una revisión más o menos radical de la Obra Social existente implicaría considerar, por ejemplo, la búsqueda de alianzas y fuentes estables de ingresos incorporando socios que cofinancien los proyectos; orientarse hacia proyectos que sean financieramente sostenibles; apostar por la especialización (temática o territorial); encontrar sinergias entre acciones similares de varias obras sociales; simplificar la oferta de Obra Social; reducir la Obra Social a las iniciativas estratégicas que generen mayor valor.

— *Modelo testimonial*: Es difícil que las cajas que encajan en esta tipología obtengan los recursos suficientes para mantener su Obra Social actual, siendo la opción más factible que el banco, con cargo a sus eventuales programas de responsabilidad social corporativa o de *marketing*, aporte la financiación necesaria. En este caso, no queda otra alternativa que la opción minimalista. Es decir, reducir la Obra Social a muy pocos proyectos, muy específicos que puedan atraer financiación de otros agentes y, sobre todo, que resulten atractivos para el banco en términos comerciales a medio y largo plazo.

Las reformas emprendidas afectarán a cada Obra Social de forma diferente de acuerdo con la tipología que se acaba de presentar. Y aunque cada una de ellas deberá afrontar la situación resultante para aprovechar sus oportunidades y minimizar sus amenazas, la crisis también aconseja adoptar una estrategia común para todas las entidades para compensar la caída de recursos y la pérdida de visibilidad. Hacer «algo» juntos contribuiría, además, a reforzar la identidad común de la Obra Social renovada que emergerá en el nuevo contexto.

Para avanzar en esa dirección, del estudio que hemos realizado de la actividad de las diferentes obras sociales, se desprenden las siguientes opciones (9):

1. *Intensificar la coordinación entre las diferentes obras sociales*. Una mayor coordinación podría llevar a planificar conjuntamente las actividades relevantes que faciliten la comunicación entre los responsables de la Obra Social y permitan establecer sinergias en la fase misma de preparación de programas. Una acción concreta que podría ensayarse, a partir del conocimiento conjunto de la planificación anual y de los programas que oferta cada Obra Social, sería difundir globalmente

lo que se hace, una especie de «campaña paraguas» de las intervenciones de todas las obras sociales, para atraer la atención del público local a las ofertas específicas de cada una.

2. *Presentar conjuntamente los proyectos que ya hacen muchas obras sociales a nivel nacional.* En el campo de la difusión cultural, por ejemplo, a partir de la colaboración establecida entre la Obra Social de algunas cajas para intercambiar exposiciones o facilitar el que pudieran verse en varias ciudades. Este tipo de eventos (muestras, exposiciones de primer nivel) se prestan a optimizar los recursos y profundizar en la colaboración entre diferentes obras sociales, abaratando los costes de producción al tiempo que se amplía su accesibilidad a un público más numeroso. Habría que aprovechar el hecho de que existen acciones similares que impulsan las diferentes obras sociales (programas de microcrédito, apoyo a emprendedores...) para publicitar y difundir, siempre que fuera posible, estas iniciativas bajo el marco común de la Obra Social. La finalidad sería transmitir sistemáticamente a la opinión pública una imagen común de la Obra Social a través de estos programas «compartidos» para dar mayor visibilidad y presencia institucional.

3. *Considerar proyectos de futuro de alcance nacional.* Aquí podría trabajarse a dos niveles. Por un lado, en la identificación de algún proyecto concreto que pudiera llevarse adelante por el conjunto de todas las obras sociales, es decir un proyecto que fuera «común» a todos. Un ejemplo de lo que podría hacerse sería crear conjuntamente un fondo de ayuda a la cooperación para el desarrollo. Un número muy elevado de las obras sociales dedican recursos a este tipo de acciones. En 2009 destinaron 31 millones de euros que financiaron 445 proyectos a través de 382 ONG. Los campos que financian las obras sociales cubren casi todos los ámbitos de la cooperación: proyectos de desarrollo; microcréditos; acción humanitaria: ayuda de emergencia, ayuda alimentaria y ayuda a refugiados; codesarrollo; educación para el desarrollo y comercio justo. La sugerencia apunta a constituir un único fondo que se nutriera con los aportes de cada Obra Social, pero que tuviera una gestión centralizada en la que cada Obra Social pudiera reconocerse y participar en su dirección. Este enfoque permitiría dar a esos recursos una orientación más estratégica y pro-desarrollo, con la posibilidad agregada de especializar la ayuda a la cooperación de la Obra Social en aquellas áreas en la que las cajas poseen indiscutibles capacidades: microcrédito, apoyo al desarrollo territorial, iniciativas económicas y apoyo a emprendedores.

En definitiva, a medida que aumentan las necesidades y las demandas hacia la Obra Social y se reducen los recursos disponibles, «hacer algo juntos» es,

posiblemente, la oportunidad más obvia para mantener la visibilidad de la Obra Social, recuperar la confianza y generar economías de escala que optimicen los proyectos que se realicen.

Los próximos tres o cuatro años van a ser especialmente difíciles. Sería un error no planificar la travesía del desierto, ver qué es viable a largo plazo y adoptar las decisiones que permitan minimizar los impactos de la crisis sobre la Obra Social. El coste futuro de una reconstrucción del sistema de la Obra Social, si en este hay partes fundamentales que se han dañado en este tiempo, será estimable y probablemente se produzcan pérdidas irreparables. En ese sentido, las decisiones que se adopten de reducir o suprimir servicios deberán evaluar cuidadosamente los costes estratégicos que implica renunciar a determinados programas si luego se piensa que se podrían retomar. Es aconsejable, por tanto, adoptar criterios que faciliten la ruta a seguir mientras dure la crisis y haya una contracción en la disponibilidad de recursos. En este sentido, parece aconsejable discriminar aquellas actividades que están en el núcleo de la definición de Obra Social que se haga, las acciones que están en un segundo nivel y aquellas que son periféricas y podrían ser prescindibles. La apuesta es encontrar financiación extraordinaria para proyectos viables y centrales que aparecen amenazados a corto plazo. La búsqueda de recursos en fuentes «heterodoxas», o al menos inusuales hasta ahora, como pueden ser fundaciones filantrópicas internacionales, alianzas con empresas, apoyos de particulares, etc., debería ser explorada para encontrar alternativas en cuanto a la fuente de ingresos. La nueva realidad ofrece posibilidades de establecer sinergias con estos nuevos donantes y con las Asociaciones del Tercer Sector Social con las que se comparten objetivos y que también movilizan recursos con fines idénticos a los que se canalizan desde la Obra Social.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Las conclusiones que pueden extraerse del análisis anterior se ven muy condicionadas por el elevado grado de incertidumbre que todavía impregna el sistema financiero español. Dicha incertidumbre tiene su origen en factores normativos, como la regulación de las cajas de ahorros y su relación con los bancos instrumentales que han fundado; en factores financieros, dado que el saneamiento en marcha modificará el mapa de las cajas de ahorros y de sus bancos; y propiamente económica, puesto que solo cuando la economía recupere una senda de crecimiento sostenible la nueva situación podrá consolidarse.

Hecha esta salvedad, nos formulamos al comienzo de este artículo una pregunta sencilla: ¿Seguirá

existiendo la Obra Social de las cajas? A corto plazo la respuesta es obviamente afirmativa, pero la reflexión debe plantearse en referencia al medio plazo. Una primera consideración es que las cajas del modelo que hemos llamado de *continuidad* son propietarias de bancos solventes que han demostrado su voluntad de seguir dotando una Obra Social relevante. Al ser viables, nada hace pensar que vayan a renunciar a su vocación originaria puesto que no lo hicieron en los casi 200 años anteriores. La reforma pendiente en aplicación del *Memorandum of Understanding* (MoU) parece apuntar, si atendemos a la información publicada en prensa en el momento de cerrar estas líneas, a la transformación de las cajas de ahorros (salvo las de Ontinyent y Pollença) en «fundaciones bancarias» que podrían continuar con la Obra Social. La cuestión que deberá despejarse en la nueva regulación es si dichas fundaciones bancarias serán autorizadas a mantener una posición de control sobre los bancos que han creado y por cuánto tiempo. Pero aunque se obligara a la desinversión total, los bancos creados por las cajas de ahorros podrán seguir financiando a las fundaciones que les dieron origen si así lo desean. Las restantes cajas de ahorros, las que hemos incluido en los modelos *minoritario* y *testimonial* se encuentran ante la encrucijada de la rentabilidad. Si los bancos en los que participan consiguen márgenes suficientes, podrán aportar a las fundaciones bancarias que les dieron origen recursos para sostener la Obra Social de cada una de ellas.

La segunda consideración se refiere a la demanda de las actividades de la Obra Social. La crisis fiscal está obligando a cierta retirada de las administraciones públicas en ámbitos sociales y culturales y cabe pensar que la crisis económica está reduciendo las donaciones privadas. Por ello, es posible que la Obra Social se enfrente en los próximos años a una demanda creciente en las cuatro áreas tradicionales en las que viene desempeñando su labor. En la medida en que esas necesidades existan, se mantendrá una conciencia del valor de la Obra Social que será percibida por los bancos a los que dieron origen las cajas de ahorros. Naturalmente, la viabilidad de atender esa demanda dependerá de la rentabilidad de los diferentes bancos.

Una última consideración es que la banca tradicional en España también viene realizando actividades que, aunque con una intensidad menor que las cajas y con distinto nombre, son similares a las de la Obra Social. De modo que, incluso en el improbable caso de que los directivos de los nuevos bancos creados por las cajas se olvidaran repentinamente de sus orígenes, seguirían financiando algún tipo de Obra Social. Por ejemplo, en 2011 el Banco Santander dedicó 170 millones de euros a tres grandes ejes: educación superior, apoyo a las comunidades locales y relaciones estables con sus grupos de interés (10). Algo similar sucede con el otro

gran banco convencional español, BBVA, que en 2011 destinó 74,24 millones de euros a educación financiera, inclusión financiera, la educación de niños y jóvenes, la investigación, la cultura y el emprendimiento social (11). La diferencia de volumen con las antiguas cajas es considerable, pero se aprecia que la banca tradicional también reconoce el valor de actividades de carácter social y cultural.

La otra pregunta que nos planteamos responder en este trabajo se refiere a la configuración de la Obra Social del futuro. De las páginas anteriores se desprenden las principales características que tendrá en los próximos años. La primera es que la Obra Social será financieramente más pequeña. Hemos visto en el apartado segundo la fuerte caída de la dotación presupuestaria desde 2008 hasta situarse en 1.125 millones de euros en 2011. En 2012, 2013 y 2014 los recursos destinados a la Obra Social seguirán disminuyendo de forma sustancial debido al saneamiento del sistema financiero, sin que pueda descartarse volver incluso a los niveles de 1996 (505 millones).

La segunda característica es que la Obra Social será más moderna, en el sentido que hemos descrito en el apartado cuarto, es decir, más transparente, con mayor grado de planificación y con total imbricación con la sociedad y el territorio. Y una tercera y última característica que debemos destacar es que, muy probablemente, la Obra Social de las diferentes cajas convergerá hacia una mayor cooperación entre ellas. Hasta ahora, las cajas de ahorros como entidades financieras competían sobre todo entre sí, aunque también con los bancos tradicionales. En el futuro, creemos que la Obra Social puede ser el elemento diferenciador de los bancos creados por las cajas frente a los tradicionales. En este sentido, no sería sorprendente si en unos pocos años resultase que la Obra Social de todas las fundaciones bancarias provenientes de las cajas de ahorros fuese común.

En suma, en un breve plazo el sector financiero español evolucionará hacia un único tipo de entidades, con estructuras, comportamientos y formas de gobierno típicos del sector. La tradicional diferenciación entre bancos y cajas no se diluirá si se subraya que la diferencia reside en la Obra Social de las nuevas entidades creadas por las cajas. La identidad corporativa de los nuevos bancos saldrá beneficiada en la medida que se produzca el alineamiento adecuado con una Obra Social remozada y adaptada a la nueva situación.

#### NOTAS

(\*) Universidad de Zaragoza y Funcas.

(\*\*) Universidad San Jorge.

(1) QUESADA (2011), p. 313.

(2) Datos tomados de la Memoria Anual 2011 de las entidades citadas.

(3) Para una descripción y análisis del reciente proceso de reforma véase BERGES y ONTIVEROS (2011), CARBÓ (2012), HERRERO y TEIJEIRO (2012) y Carbó y Rodríguez (2012).

(4) Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros.

(5) Aunque fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre y entró en vigor, el citado Real Decreto Ley se tramitó como Proyecto de Ley dando lugar a la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

(6) En el punto 23 del *MoU* se lee: «Las autoridades españolas prepararán para finales de noviembre de 2012 normas que aclaren las funciones de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de entidades de crédito, para, en último término, reducir su participación en las mismas hasta un nivel no mayoritario». En: *Perspectivas del Sistema Financiero*, n. 105-2012.

(7) Véase HERRERO y TEIJEIRO (2012), págs. 118 y siguientes. Entre las doce todavía existentes, se incluye Unnim, que ha sido adquirida por BBVA, pero todavía no había desaparecido. También a la fecha indicada Ibercaja, Liberbank y Caja 3 figuraban como un grupo, cuando en diciembre 2012 su proceso de fusión está descartado. Según información de los medios de comunicación, Caja 3 podría ser absorbida por Ibercaja Banco una vez saneada.

(8) El 13 de noviembre 2012 el Banco Sabadell anunció la adquisición de activos de BMN en Cataluña y Aragón (los que pertenecieron a Caixa Penedés), lo que no afecta a la posición de Caixa Penedés como accionista de BMN.

(9) El análisis se ha basado en las Memorias correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 que publica la Confederación Española de Cajas de Ahorros. Sobre la evolución seguida por la Obra Social y sus contribuciones a la economía y a la sociedad española pueden verse, entre otros, los trabajos de CALS (2005), BALADO (2006), LÓPEZ, *et al.* (2007), BERGES, ONTIVEROS y VALERO (2006) y el volumen colectivo dirigido por GUINDOS, MARTÍNEZ y SEVILLA (2009).

(10) Banco Santander. Memoria Anual 2011.

(11) BBVA. Memoria Anual 2011.

## BIBLIOGRAFÍA

BALADO, C. (2006), «La obra social de las cajas, un paso siempre por delante en RSC», *Papeles de Economía Española*, 108: 144-160.

BERGES, A. y E. ONTIVEROS (2011), «La banca minorista tras la crisis», *Papeles de Economía Española*, 130: 192-205.

BERGES, A.; ONTIVEROS, E. y F. VALERO (2006), «En torno a las Cajas de Ahorros», *Revista de Economía Financiera*, abril: 94-111.

CALS, J. (2005), *El éxito de las Cajas de Ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*, Barcelona: Ariel.

CARBÓ, S. (2012), «Reform of the Spanish banking sector: implications and remaining challenges», *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 1, n.º. 0, Marzo.

CARBÓ, S. y F. RODRÍGUEZ (1998), «Tendencias recientes en la Obra Social de las Cajas de Ahorros españolas», *Papeles de Economía Española*, 74-75: 226-233.

— (2012), «Resolution of the Spanish banking crisis: implications of recent developments», *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 1, n.º. 2, Julio.

CASTELLÓ, E. (2003), «La Obra Social en la singladura de las Cajas de Ahorros del siglo XXI», *Economistas*, 98: 206-218.

CECA (2008), «Responsabilidad Social Corporativa de las Cajas de Ahorros», en CECA, *Memoria sectorial de Responsabilidad Social Corporativa*. En <http://www.cajasdeahorros.es>

— (2009), «Responsabilidad Social Corporativa de las Cajas de Ahorros», en CECA, *Memoria sectorial de Responsabilidad Social Corporativa*. En <http://www.cajasdeahorros.es>

— (2010), «Responsabilidad Social Corporativa de las Cajas de Ahorros», en CECA, *Memoria sectorial de Responsabilidad Social Corporativa*. En <http://www.cajasdeahorros.es>

GUIJARRO, M.J. (2003), «La obra social de las cajas de ahorros: elemento clave de su cultura corporativa», *Cuadernos de Información Económica*, 175: 131-136.

GUINDOS, L. DE; MARTÍNEZ PUJALTE, V. y J. SEVILLA (dirs.) (2009), *Pasado, presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

HERRERO, T. y L. TEIJEIRO (2012), «La reestructuración de las cajas de ahorros tras la crisis», *Cuadernos de Información Económica*, 229: 113-122.

LÓPEZ, F.; CEPEDA, R.; CORNEJO, P. y S. ANSOLA (2007), «La obra social de las Cajas de Ahorros. Un análisis exploratorio», *Universa Business Review*, 17: 84-95.

QUESADA, J. (2011), «El futuro de la obra social de las cajas», *Papeles de Economía Española*, 130: 307-319.

QUINTÁS, J. (2006), «Las Cajas de Ahorros en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa», *Papeles de Economía Española*, 108: 128-143.

VV.AA. (2005), «Historia de las Cajas de Ahorros. Nuevas perspectivas», *Papeles de Economía Española*, 105-106.

ZAPICO, L.; MARBELLA, F. y F. FUENTES (2008), «Análisis estratégico de la Obra Social de las Cajas de Ahorros y su impacto en los resultados empresariales» en PINDADO, J. y G. PAYNE (coords.): *Estableciendo puentes para una economía global. Memoria del 22 Congreso Nacional de la Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa*, Salamanca: AEDEE.



# La valoración de las entidades financieras españolas por parte de los clientes bancarios: aspectos diferenciales de las cajas de ahorros

Santiago Carbó Valverde (\*)  
Eduardo Maqui López (\*\*)  
Francisco Rodríguez Fernández (\*\*\*)

## I. INTRODUCCIÓN

La confianza en las entidades bancarias y el sistema financiero en su conjunto se ha visto deteriorada en alguna medida desde el inicio de la crisis. Los ciudadanos apuntan en alguna proporción a las entidades financieras como causantes de la misma. La desconfianza, además, se ha extendido en la medida en que algunos hogares han perdido buena parte de su ahorro en muchos países al tiempo que han observado que una proporción importante de las acciones de política económica y las ayudas públicas se han destinado al sector bancario. La comprensión de estos fenómenos es compleja y —tanto desde el punto de vista del sector financiero como desde el sociológico— requiere de un análisis profundo. En este punto, ya desde antes de la crisis se venían desarrollando iniciativas orientadas a mejorar la cultura financiera familiar en muchos países, la mayor parte de las cuales lideradas por los bancos centrales, que han identificado en la educación financiera un mecanismo preventivo esencial de episodios de inestabilidad.

En paralelo, resulta no menos importante la extensión de dichas discusiones políticas y económicas al terreno de las entidades financieras en sí mismas, en el sentido de delimitar las prioridades de la industria financiera, el desarrollo de los servicios bancarios y su papel en la economía y la sociedad. La confianza se basa en la creencia de los clientes bancarios de que las instituciones financieras toman acciones y decisiones en su nombre, con la expectativa de que estas no violen ese «voto de confianza prestado» (Gill *et al.*, 2006). La confianza de los clientes bancarios en las entidades financieras parece estar relacionada con lo que una entidad financiera es y representa para el cliente, el juicio del cliente bancario sobre la forma en la que esta actúa y su percepción de las características de la

misma. Estas cuestiones son de una gran relevancia en España, donde los hogares y las empresas presentan una elevada dependencia de la financiación bancaria y negocian gran parte de sus inversiones financieras a través de entidades bancarias.

Como en otros ámbitos de la economía, la reconstrucción de la confianza podría ser, además, un elemento esencial para la recuperación de la actividad bancaria y, por extensión, el impulso de la actividad productiva. En los últimos años, diversos estudios han hecho hincapié en las relaciones de confianza como factor determinante para el crecimiento económico. La relación entre la confianza social y el crecimiento económico ha sido extensamente estudiada en la literatura económica, ofreciendo un amplio consenso sobre la existencia de una relación positiva entre los niveles de confianza establecidos en la sociedad y los niveles de bienestar. Por otro lado, los individuos nacionales de las economías más ricas son, en términos generales, los que expresan una mayor confianza interpersonal —confianza en los demás individuos— y una confianza sistémica —en la economía y las instituciones políticas— más elevadas (Beugelsdijk *et al.*, 2004; Inglehart, 1990; Keefer y Knack, 1997; Knack y Zack, 2001; Whiteley, 2000).

Más recientemente, la literatura ha incidido en la gran importancia de la confianza para la intermediación financiera durante los períodos de inestabilidad. Guiso *et al.* (2004, 2008) destacan las graves consecuencias en el largo plazo que potencialmente puede tener una disminución de la confianza para los mercados financieros. Por su parte, en el corto plazo una crisis de confianza en el sistema financiero puede suponer la generación de pánicos financieros e inestabilidad bancaria (retiradas masivas de depósitos e, incluso, suspensión de convertibilidad de los mismos).

Existen algunas investigaciones que se han centrado en el estudio de confianza en las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios. Por un lado, Mosch y Prast (2008) proporcionan evidencia sobre la confianza en los bancos del sector financiero holandés. Sobre la base de encuestas a lo largo del período 2003-2006, los autores encuentran una relación positiva y significativa entre la confianza en la economía y la confianza en las instituciones financieras del país. Por otro lado, Knell y Stix (2009) analizan si la confianza en las instituciones financieras austríacas ha disminuido durante la crisis financiera mundial y evalúan los factores que determinan el nivel de confianza en las mismas. Los autores proporcionan evidencia de que el grado de información individual no influye en la confianza, sino que existe un efecto «contagio» en la confianza en las instituciones financieras. Asimismo, señalan que la extensión de la cobertura del seguro de depósitos en un amplio número de países en octubre de 2008 tuvo un efecto positivo sobre la confianza de los clientes bancarios. Los autores también muestran que la confianza en los bancos se ve afectada principalmente por aspectos «subjetivos», como la evaluación de los individuos de la actual situación económica y financiera y sus perspectivas futuras. Los autores consideran varios factores relacionados con la situación financiera del hogar y la percepción de los clientes bancarios de sus cuentas, el futuro económico, la inflación y la estabilidad del euro. Por su parte, Ehrmann *et al.* (2012) analizan los factores determinantes de la confianza en el Banco Central Europeo (BCE) utilizando el Eurobarómetro de la Comisión Europea. Los autores establecen que los niveles de confianza en el BCE durante períodos de crisis son explicados por los mismos determinantes que en períodos estables, y muestran que la caída de la confianza en el BCE viene reflejada por el deterioro macroeconómico, una caída generalizada de la confianza en las instituciones europeas debida a la crisis y la gravedad de los problemas del sector bancario.

En todo caso, existe una escasa evidencia empírica sobre la relación entre la percepción de las características y atributos de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios y la confianza de los clientes en esas instituciones. En Gill *et al.* (2006), se estudia el impacto de algunas características a nivel personal relacionadas con la prestación de servicios a los clientes bancarios tales como la empatía, la amabilidad y la similitud o afinidades en el trato, y otras relacionadas con la oferta tales como la personalización, la competencia y la rapidez en la gestión. Los resultados sugieren que los seis factores considerados favorecen la confianza en general. Los autores indican que el peso de los factores varía en función de los diferentes períodos establecidos durante la relación de los clientes bancarios con sus entidades.

En este artículo se intenta contribuir a la comprensión de la relación entre la confianza en las entidades financieras y los atributos que caracterizan a las instituciones financieras en España. En particular, se analiza cómo la percepción de los atributos y características específicas de las entidades financieras (bancos comerciales y cajas de ahorros) afectan a la confianza de los clientes bancarios en España, y se estudia si estas características podrían ayudar en alguna medida a compensar una potencial caída en el nivel de confianza en las entidades financieras españolas debido a la crisis financiera ¿Qué características y atributos de las entidades financieras fomentan la confianza? ¿Hasta qué punto puede una potencial pérdida de confianza en las instituciones financieras en general debido a la crisis ser compensada, a través de una mejora en las percepciones de las características y atributos de las instituciones financieras relacionados con el trato al cliente? Las respuestas a estas preguntas son importantes para arrojar algo de luz al debate sobre la manera de restablecer la confianza en el sector bancario, y pueden tener importantes implicaciones en términos de política económica y estratégica para el desarrollo de los servicios financieros en el futuro.

El artículo se divide en cuatro apartados siguiendo a esta introducción. En el apartado II, se lleva a cabo un análisis descriptivo de la encuesta realizada en 2009 por el Instituto de Encuestas y Opinión Pública (IMOP) sobre la confianza en las entidades financieras por parte de los clientes bancarios. A continuación, el apartado III emplea los datos recopilados en la encuesta para analizar empíricamente la relación entre la percepción de las características y la confianza en las entidades financieras españolas por parte de los clientes bancarios. El apartado IV ofrece un ejercicio de simulación con objeto de cuantificar los efectos ante variaciones en las percepciones de los atributos de las entidades financieras por parte de los clientes bancarios sobre la confianza en las entidades financieras. El artículo se cierra en el apartado V con las principales conclusiones.

## **II. LA VALORACIÓN DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS POR LOS CLIENTES BANCARIOS: ANÁLISIS DESCRIPTIVO**

En este apartado, se lleva a cabo un análisis descriptivo de las principales características de los clientes bancarios en España con objeto de definir el perfil socio-económico y demográfico de los mismos, así como de los aspectos diferenciales entre los bancos comerciales y cajas de ahorros españolas por parte de los clientes. Se describen los determinantes del perfil del cliente bancario en relación a la confianza en los bancos comerciales y cajas de ahorros de la población española.

CUADRO NÚM. 1

## CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS Y NIVELES DE CONFIANZA

| <b>1 A</b>  |                                | <u>EDUCACIÓN</u> |                           |                             |                            |
|---|--------------------------------|------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular |                                | <i>Ns/Nc</i>     | <i>Estudios primarios</i> | <i>Estudios secundarios</i> | <i>Estudios terciarios</i> |
|   | Nada de acuerdo .....          | 50,00            | 5,10                      | 6,55                        | 5,17                       |
|   | Poco de acuerdo .....          | 0,00             | 10,44                     | 13,39                       | 12,92                      |
|   | Ni de acuerdo ni desacuerdo .. | 0,00             | 5,57                      | 3,70                        | 5,54                       |
|   | Bastante de acuerdo .....      | 0,00             | 59,40                     | 60,68                       | 64,58                      |
|   | Muy de acuerdo .....           | 0,00             | 15,31                     | 13,39                       | 11,07                      |
|   | Ns/Nc .....                    | 50,00            | 4,18                      | 2,28                        | 0,74                       |

| <b>1 B</b>  |                                   | <u>GÉNERO</u> |              |
|---|-----------------------------------|---------------|--------------|
| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular |                                   | <i>Hombre</i> | <i>Mujer</i> |
|   | Nada de acuerdo .....             | 6,10          | 5,30         |
|   | Poco de acuerdo .....             | 10,43         | 13,53        |
|   | Ni de acuerdo ni desacuerdo ..... | 3,74          | 6,03         |
|   | Bastante de acuerdo .....         | 64,17         | 58,14        |
|   | Muy de acuerdo .....              | 13,39         | 13,71        |
|   | Ns/Nc .....                       | 2,17          | 3,29         |

| <b>1 C</b>  |                                   | <u>EDAD</u>               |                           |                           |
|---|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular |                                   | <i>Entre 24 y 34 años</i> | <i>Entre 35 y 44 años</i> | <i>Entre 45 y 65 años</i> |
|   | Nada de acuerdo .....             | 5,82                      | 6,14                      | 5,32                      |
|   | Poco de acuerdo .....             | 16,78                     | 11,95                     | 9,15                      |
|   | Ni de acuerdo ni desacuerdo ..... | 2,74                      | 4,78                      | 6,38                      |
|   | Bastante de acuerdo .....         | 59,93                     | 60,75                     | 61,91                     |
|   | Muy de acuerdo .....              | 14,04                     | 12,97                     | 13,62                     |
|   | Ns/Nc .....                       | 0,68                      | 3,41                      | 3,62                      |

| <b>1 D</b>  |                                | <u>INGRESOS</u>     |                          |                            |                            |
|---|--------------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular |                                | <i>Menos de 810</i> | <i>Entre 810 y 1.500</i> | <i>Entre 1.500 y 3.000</i> | <i>Entre 3.000 y 6.000</i> |
|   | Nada de acuerdo .....          | 12,50               | 8,82                     | 3,75                       | 5,26                       |
|   | Poco de acuerdo .....          | 12,50               | 8,82                     | 11,60                      | 13,50                      |
|   | Ni de acuerdo ni desacuerdo .. | 0,00                | 2,94                     | 4,78                       | 3,20                       |
|   | Bastante de acuerdo .....      | 68,75               | 52,94                    | 61,77                      | 61,78                      |
|   | Muy de acuerdo .....           | 6,25                | 19,12                    | 13,65                      | 14,87                      |
|   | Ns/Nc .....                    | 0,00                | 7,35                     | 4,44                       | 1,37                       |

CUADRO NÚM. 1 (continuación)

**CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS Y NIVELES DE CONFIANZA**

**1 E**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | ESTATUS SOCIAL |            |       |            |
|---|----------------|------------|-------|------------|
|   | Bajo           | Medio bajo | Medio | Medio alto |
| Nada de acuerdo .....   | 7,14           | 3,35       | 6,26  | 4,95       |
| Poco de acuerdo .....   | 7,14           | 11,17      | 12,13 | 13,37      |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo ..  | 0,00           | 5,59       | 4,31  | 6,44       |
| Bastante de acuerdo .....   | 67,86          | 60,89      | 59,49 | 61,39      |
| Muy de acuerdo .....  | 10,71          | 15,64      | 14,68 | 11,88      |
| Ns/Nc .....   | 7,14           | 3,35       | 3,13  | 1,98       |

**1 F**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | SITUACIÓN LABORAL |             |                               |                                 |
|---|-------------------|-------------|-------------------------------|---------------------------------|
|   | Estudiante        | Sus labores | Parado en busca primer empleo | Parado habiendo trabajado antes |
| Nada de acuerdo .....   | 0,00              | 2,61        | 0,00                          | 8,05                            |
| Poco de acuerdo .....   | 9,09              | 10,43       | 50,00                         | 12,64                           |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo ..  | 0,00              | 6,96        | 0,00                          | 4,60                            |
| Bastante de acuerdo .....   | 90,91             | 60,00       | 50,00                         | 60,34                           |
| Muy de acuerdo .....  | 0,00              | 13,91       | 0,00                          | 12,07                           |
| Ns/Nc .....   | 0,00              | 6,09        | 0,00                          | 2,30                            |

Fuente: Elaboración propia.

La base de datos empleada en este artículo es la encuesta de 2009 realizada por el Instituto de Encuestas y Opinión Pública (IMOP) sobre la confianza en las instituciones financieras españolas. La encuesta se basa en una muestra amplia de 1.601 clientes bancarios, cubriendo todo el territorio español. La muestra es representativa a nivel nacional, y contiene abundante información sobre la percepción de los clientes bancarios de diversas características y atributos de las entidades financieras españolas, que normalmente no se encuentran disponibles en otras fuentes de datos.

Las principales estadísticas descriptivas que ayudan a definir el perfil del cliente bancario en España se describen a continuación. Los cuadros núm. 1 y núm. 2 muestran los resultados en términos de confianza en el sistema financiero español y el banco comercial o caja de ahorros con la que el cliente (de cajas y bancos, respectivamente) mantiene relación, basados en el nivel de educación, el género, la edad, los ingresos, el estatus social percibido y la situación laboral de los clientes bancarios encuestados. La confianza, en una primera aproximación, se mide por el grado de acuerdo con la afirmación «Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular».

Con objeto de analizar el nivel de educación de los clientes bancarios como factor relacionado con el nivel de confianza en los bancos comerciales y las cajas de ahorros, los cuadros núm. 1A y núm. 2A muestran los porcentajes de clientes bancarios que manifiestan cada nivel de confianza en la solvencia de la entidad por niveles de educación. Del análisis se deriva que, en general, cuanto más alto es el nivel de educación, mayor es la confianza en ambos tipos de instituciones financieras. Los clientes de las cajas de ahorros encuestados con un nivel de educación secundario y aquellos con un nivel de educación terciario presentan en un 75 por 100 de los casos un nivel de confianza en el sistema financiero y en la institución específica que se corresponde con las respuestas «Bastante de acuerdo» o «Muy de acuerdo» con la actuación (en general) de esas entidades. En el caso de los clientes de bancos comerciales, los niveles de confianza registran una distribución muy similar en relación al nivel educativo.

En cuanto al género, los cuadros núm. 1B y núm. 2B muestran los niveles de confianza para hombres y mujeres. Los resultados son similares para las cajas de ahorros y los bancos comerciales. En el caso de las cajas, alrededor de un 77 por 100 de los hombres expresa

CUADRO NÚM. 2

**CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES DE LOS BANCOS COMERCIALES ESPAÑOLES Y NIVELES DE CONFIANZA**

**2 A**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | EDUCACIÓN |                    |                      |                     |
|---|-----------|--------------------|----------------------|---------------------|
|   | Ns/Nc     | Estudios primarios | Estudios secundarios | Estudios terciarios |
| Nada de acuerdo .....   | 0,00      | 8,55               | 7,79                 | 6,63                |
| Poco de acuerdo .....   | 0,00      | 9,87               | 16,23                | 10,50               |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo ..  | 0,00      | 5,26               | 4,55                 | 7,73                |
| Bastante de acuerdo .....   | 0,00      | 57,89              | 55,19                | 56,35               |
| Muy de acuerdo .....  | 0,00      | 13,16              | 14,29                | 18,78               |
| Ns/Nc .....   | 0,00      | 5,26               | 1,95                 | 0,00                |

**2 B**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | GÉNERO |       |
|---|--------|-------|
|   | Hombre | Mujer |
| Nada de acuerdo .....   | 8,05   | 7,08  |
| Poco de acuerdo .....   | 11,11  | 13,27 |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo .....   | 5,75   | 6,19  |
| Bastante de acuerdo .....   | 56,70  | 56,19 |
| Muy de acuerdo .....  | 17,24  | 13,72 |
| Ns/Nc .....   | 1,15   | 3,54  |

**2 C**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | EDAD               |                    |                    |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
|   | Entre 24 y 34 años | Entre 35 y 44 años | Entre 45 y 65 años |
| Nada de acuerdo .....   | 9,49               | 6,57               | 7,04               |
| Poco de acuerdo .....   | 16,06              | 10,22              | 10,80              |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo .....   | 4,38               | 7,30               | 6,10               |
| Bastante de acuerdo .....   | 55,47              | 58,39              | 55,87              |
| Muy de acuerdo .....  | 13,87              | 16,06              | 16,43              |
| Ns/Nc .....   | 0,73               | 1,46               | 3,76               |

**2 D**

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | INGRESOS     |                   |                     |                     |              | Ns/Nc |
|---|--------------|-------------------|---------------------|---------------------|--------------|-------|
|   | Menos de 810 | Entre 810 y 1.500 | Entre 1.500 y 3.000 | Entre 3.000 y 6.000 | Más de 6.000 |       |
| Nada de acuerdo .....   | 0,00         | 14,81             | 10,62               | 7,14                | 4,04         | 0,00  |
| Poco de acuerdo .....   | 40,00        | 14,81             | 14,16               | 11,22               | 12,12        | 0,00  |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo ..  | 0,00         | 0,00              | 7,08                | 5,61                | 5,05         | 0,00  |
| Bastante de acuerdo .....   | 60,00        | 44,44             | 46,02               | 57,65               | 67,68        | 80,00 |
| Muy de acuerdo .....  | 0,00         | 7,41              | 20,35               | 16,33               | 11,11        | 20,00 |
| Ns/Nc .....   | 0,00         | 18,52             | 1,77                | 2,04                | 0,00         | 0,00  |

CUADRO NÚM. 2 (continuación)

## CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES DE LOS BANCOS COMERCIALES ESPAÑOLES Y NIVELES DE CONFIANZA

## 2 E

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | ESTATUS SOCIAL        |            |       |            |       |
|---|-----------------------|------------|-------|------------|-------|
|   | Bajo                  | Medio bajo | Medio | Medio alto | Alto  |
|   | Nada de acuerdo ..... | 0,00       | 11,11 | 7,56       | 4,90  |
| Poco de acuerdo .....   | 0,00                  | 22,22      | 11,56 | 12,75      | 8,00  |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo ..  | 0,00                  | 1,85       | 5,33  | 8,82       | 7,00  |
| Bastante de acuerdo .....   | 66,67                 | 48,15      | 57,78 | 57,84      | 56,00 |
| Muy de acuerdo .....  | 16,67                 | 7,41       | 15,56 | 15,69      | 20,00 |
| Ns/Nc .....   | 16,67                 | 9,26       | 2,22  | 0,00       | 0,00  |

## 2 F

| Confío en la solvencia de los bancos y cajas en general, y de mi banco o caja en particular | SITUACIÓN LABORAL     |             |                               |                                 |                      |                     |
|---|-----------------------|-------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------|
|   | Estudiante            | Sus labores | Parado en busca primer empleo | Parado habiendo trabajado antes | Retirado/pensionista | Trabaja actualmente |
|   | Nada de acuerdo ..... | 25,00       | 8,33                          | 0,00                            | 6,49                 | 13,16               |
| Poco de acuerdo .....   | 25,00                 | 10,42       | 50,00                         | 16,88                           | 7,89                 | 11,32               |
| Ni de acuerdo ni desacuerdo .   | 0,00                  | 6,25        | 0,00                          | 7,79                            | 2,63                 | 5,97                |
| Bastante de acuerdo .....   | 50,00                 | 62,50       | 50,00                         | 57,14                           | 47,37                | 56,60               |
| Muy de acuerdo .....  | 0,00                  | 6,25        | 0,00                          | 10,39                           | 21,05                | 17,92               |
| Ns/Nc .....   | 0,00                  | 6,25        | 0,00                          | 1,30                            | 7,89                 | 1,26                |

Fuente: Elaboración propia.

estar «Bastante de acuerdo» o «Muy de acuerdo» en relación a la confianza en la solvencia de las entidades financieras, mientras que en el caso de las mujeres este porcentaje resulta algo menor, el 72 por 100. En el caso de los bancos comerciales, el porcentaje de hombres que expresan un nivel de confianza por encima del nivel neutral («Ni de acuerdo ni desacuerdo») es ligeramente menor que en el caso de las cajas de ahorros, y se sitúa en el 74 por 100. Lo mismo ocurre en el caso de las mujeres, en el que un 70 por 100 expresa estar «Bastante de acuerdo» o «Muy de acuerdo». En términos de edad, en los cuadros núm. 1C y núm. 2C se observa un mayor porcentaje de clientes de cajas de ahorros que expresan estar «Bastante de acuerdo» en comparación a los clientes de los bancos comerciales para las distintas categorías de edades.

Mayores diferencias se evidencian al comparar los niveles de confianza según los niveles de ingresos de los clientes bancarios (cuadros núm. 1D y núm. 2D). En el caso de las cajas de ahorros, un 75 por 100 de los clientes con ingresos mensuales inferiores a 810 euros expresa estar «Bastante de acuerdo» o «Muy de

acuerdo» con la afirmación de confiar en la solvencia de las entidades. En el caso particular de los bancos comerciales, un 60 por 100 de los clientes con nivel de ingresos inferior a 810 euros expresa estar «Bastante de acuerdo» sin registrarse ningún caso en el que se expresara estar «Muy de acuerdo». Lo contrario ocurre si se considera a los clientes bancarios con ingresos mensuales superiores a 6.000 euros.

Con respecto al estatus social percibido (cuadros núm. 1E y núm. 2E), encontramos que el porcentaje de clientes bancarios que se considera con estatus social más elevado reportan una mayor confianza es del 76 por 100 en el caso de los bancos comerciales, frente al 73 por 100 de las cajas de ahorros.

En cuanto a la situación laboral de los clientes bancarios reflejada en los cuadros núm. 1F y núm. 2F, en términos generales se distingue una distribución similar para cajas de ahorros y bancos comerciales, aunque destaca la diferencia evidenciada entre el porcentaje de estudiantes que expresa estar «Bastante de acuerdo» en el caso de las cajas y los bancos. En el caso de las

cajas de ahorros, un 91 por 100 de los estudiantes expresan estar «Bastante de acuerdo» con la confianza, frente a tan solo un 50 por 100 en el caso de los bancos comerciales.

### III. LA RELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS Y LA CONFIANZA EN LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

Esta sección repasa brevemente la metodología econométrica implementada y las especificaciones del modelo dentro de un estudio más amplio elaborado por los autores para Funcas, con objeto de ofrecer los resultados más relevantes. En primer lugar se presenta el modelo empírico empleado y se ofrecen resultados en términos de efectos marginales para el modelo general. En segundo lugar, con objeto de ofrecer un análisis comparativo entre bancos comerciales y cajas de ahorros, se ofrecen las estimaciones de los resultados por tipos de entidad, así como también los efectos marginales correspondientes que permiten hacer comparaciones cuantitativas sobre cuánto pesa cada característica percibida por el cliente en su nivel de confianza.

#### 1. Modelo empírico

La encuesta empleada en este estudio ofrece información sobre el nivel específico de confianza de los clientes bancarios en las instituciones financieras por tipo de entidad, incluidos los bancos comerciales y las cajas de ahorros (variable *confianza\_fin*). Los encuestados manifiestan su nivel de confianza específica en el sistema financiero español y en su banco o caja en particular basándose en uno de los seis siguientes niveles: *Nada de acuerdo* (0), *Poco de acuerdo* (1), *Ni de acuerdo ni desacuerdo* (2), *Bastante de acuerdo* (3), *Muy de acuerdo* (4) y *Ns/Nc* (5)(1). El grado de acuerdo que el cliente bancario manifiesta es interpretado como el nivel de confianza específico en el sistema financiero español y en su banco o caja en particular a la hora de estimar el modelo de elección discreta a nivel individual.

Asimismo, la encuesta empleada en este estudio incluye información sobre el nivel subyacente de la confianza general del cliente bancario en aspectos sociales básicos (variable *desconfianza*). Esto nos permite controlar el nivel general de confianza social a la hora de evaluar el nivel de confianza específico en las entidades financieras. Por otro lado, además de las características demográficas individuales, la encuesta proporciona otra serie de variables que miden la percepción de diversas características y atributos de las entidades financieras por parte de los clientes bancarios. Generalmente, dicha percepción de los clientes bancarios no es observada con facilidad, con lo que rara vez es incorporada para

análisis econométricos. Por lo tanto, su utilidad es muy elevada porque este tipo de datos permite controlar por la heterogeneidad no observada de los clientes bancarios que podría dar lugar a un sesgo significativo en las estimaciones del efecto de la percepción de las características de las diferentes entidades financieras por parte de los clientes bancarios (2). Se utilizan seis factores que miden la percepción de un conjunto importante de características de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios: *eficacia*, *sensibilidad*, *servicio*, *actividad social*, *comodidad* y *compromiso*. En la especificación de nuestro modelo, el nivel de confianza del cliente bancario  $i$  en una institución financiera  $h$ , con un nivel subyacente de desconfianza social general de  $j$ , se define de la siguiente manera:

$$\text{confianza}_{fin_{ijh}} = \alpha_{jh} + X_i \beta_{jh} + \text{desconfianza}_{ij} \delta_{jh} + Z_{ij} \gamma_{jh} + e_{ijh}$$

donde  $X_i$  es un vector de las características del cliente bancario;  $\text{desconfianza}_{ij}$  es un factor que mide el nivel de desconfianza general social de los clientes bancarios;  $e_{ijh}$  captura los errores que se supone que están independiente e idénticamente distribuidos,  $\alpha_{jh}$  mide el nivel medio de confianza específica en la institución financiera  $h$  bajo un nivel general de  $j$  desconfianza, independientemente de las características de los clientes bancarios.  $\beta$  y  $\delta$  son los coeficientes correspondientes al nivel específico de confianza en la institución financiera  $h$  para  $X_i$  y  $\text{desconfianza}_{ij}$ , respectivamente. En particular,  $\delta$  captura el efecto directo del nivel general del factor desconfianza, midiendo el impacto directo del nivel de desconfianza subyacente en el nivel específico de confianza en la institución financiera  $h$ . Finalmente,  $Z_{ij}$  es un vector que introduce la percepción de diferentes atributos de la institución financiera evaluado por parte del cliente bancario  $i$ , bajo el nivel general de desconfianza  $j$ .  $\gamma$  es el coeficiente correspondiente al nivel específico de confianza en la institución financiera  $h$  para  $Z_{ij}$ .

El cuadro núm. 3 presenta de manera resumida los principales resultados del modelo. Los coeficientes de las características socio-demográficas de los clientes bancarios se presentan en la columna 1. Los resultados están generalmente alineados con los hallazgos de estudios anteriores (Mosch y Prast, 2008; Knell y Stix, 2009). La variable que mide el nivel de ingresos parece ser la característica más importante de los clientes bancarios como determinante de la confianza, y es estadísticamente significativa para todos los niveles de confianza en los bancos, mientras que otras características, como la edad son estadísticamente significativas solo para algunos niveles de confianza en las instituciones financieras.

La columna 2 del cuadro núm. 3 reporta los coeficientes correspondientes a las variables de percepción

## REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL (VARIABLE DEPENDIENTE: CONFIANZA\_FIN)

| Variable .....        | COEFICIENTES INCLUYENDO LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS CLIENTES BANCARIOS |                      |                      |                      | COEFICIENTES INCLUYENDO LA PERCEPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES |                      |                      |                      | COEFICIENTES PARA EL MODELO COMPLETO |                      |                      |                      |
|-----------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                       | confianza<br>fin = 0  | confianza<br>fin = 1 | confianza<br>fin = 3 | confianza<br>fin = 4 | confianza<br>fin = 0  | confianza<br>fin = 1 | confianza<br>fin = 3 | confianza<br>fin = 4 | confianza<br>fin = 0                 | confianza<br>fin = 1 | confianza<br>fin = 3 | confianza<br>fin = 4 |
| Educación .....       | -0,041<br>(0,24)  | 0,161<br>(0,21)      | 0,114<br>(0,18)      | 0,029<br>(0,2)       | -0,605***<br>(0,15)   | -0,210<br>(0,13)     | -0,011<br>(0,11)     | 0,453***<br>(0,13)   | -0,615***<br>(0,15)                  | -0,214<br>(0,13)     | -0,004<br>(0,11)     | 0,461***<br>(0,13)   |
| Género .....          | -0,405<br>(0,31)  | -0,054<br>(0,28)     | -0,369<br>(0,24)     | -0,226<br>(0,27)     | -0,792***<br>(0,16)   | -0,341**<br>(0,13)   | 0,357**<br>(0,12)    | 0,810***<br>(0,14)   | -0,771***<br>(0,16)                  | -0,306*<br>(0,13)    | 0,405***<br>(0,12)   | 0,881***<br>(0,15)   |
| Edad .....            | -0,027<br>(0,01)  | -0,037**<br>(0,01)   | -0,02<br>(0,01)      | -0,018<br>(0,01)     | -0,259<br>(0,14)  | -0,159<br>(0,13)     | 0,275*<br>(0,11)     | 0,627***<br>(0,13)   | -0,266<br>(0,15)                     | -0,203<br>(0,13)     | 0,288**<br>(0,11)    | 0,651***<br>(0,14)   |
| Ingresos .....        | -0,314**<br>(0,12)  | -0,311**<br>(0,10)   | -0,271**<br>(0,09)   | -0,401***<br>(0,1)   | -0,227<br>(0,13)  | -0,029<br>(0,12)     | 0,151<br>(0,11)      | 0,756***<br>(0,14)   | -0,223<br>(0,13)                     | -0,025<br>(0,12)     | 0,156<br>(0,11)      | 0,753***<br>(0,15)   |
| Estatus Social .....  | 0,044<br>(0,19)   | -0,183<br>(0,17)     | -0,13<br>(0,14)      | -0,075<br>(0,16)     | -0,195<br>(0,13)  | -0,183<br>(0,12)     | -0,018<br>(0,11)     | 0,206<br>(0,14)      | -0,169<br>(0,13)                     | -0,173<br>(0,12)     | 0,003<br>(0,11)      | 0,238<br>(0,14)      |
| Situación laboral ... | 0,058<br>(0,12)   | 0,026<br>(0,11)      | 0,006<br>(0,09)      | 0,168<br>(0,11)      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Eficacia .....        |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Sensibilidad .....    |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Servicio .....        |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Actividad social ...  |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Comodidad .....       |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| Compromiso .....      |   |                      |                      |                      |   |                      |                      |                      |                                      |                      |                      |                      |
| No. de Obs. ....      |   | 1601                 |                      |                      |   | 1601                 |                      |                      |                                      |                      |                      | 1601                 |
| Pseudo R2 .....       |   | 0,02                 |                      |                      |   | 0,11                 |                      |                      |                                      |                      |                      | 0,14                 |
| Log likelihood .....  |   | -1970,19             |                      |                      |   | -1786,57             |                      |                      |                                      |                      |                      | -1741,55             |

Nota: Errores estándar robustos en términos de heteroscedasticidad entre paréntesis. El símbolo \*\*\* indica un nivel de significatividad del 1 por 100 o menos; \*\* entre 1 por 100 y 5 por 100; y \* entre 5 por 100 y 10 por 100. La categoría de referencia es «Ni de acuerdo ni desacuerdo» (confianza\_fin=2). Se omiten los resultados para la categoría «Ns/Nc» y para la variable de control *desconfianza*.

Fuente: Elaboración propia.

de las características de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios. Las variables *eficacia*, *sensibilidad*, *servicio*, *actividad social*, *comodidad*, *compromiso* y *desconfianza* se miden por una escala 0-4, siendo 0 la percepción más negativa de la característica o atributo y 4 la percepción más positiva de la misma (3). Cabe señalar que la percepción de la mayoría de las características y atributos de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios, que miden el desempeño institucional y la provisión de los servicios bancarios, tienden a tener un efecto positivo sobre la confianza.

La *eficacia* y la *sensibilidad* parecen ser las variables de percepción y valoración más determinantes. Específicamente, para una variación de una unidad en la variable *eficacia*, el logaritmo de la relación de las dos probabilidades  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se incrementaría en 0,453. Es decir, una variación de una unidad en la variable *eficacia* implicaría un aumento del 0,453 en la probabilidad de que el cliente bancario aumente su nivel de confianza desde el nivel de referencia (*confianza\_fin=2*) al nivel máximo de confianza. Se puede entender que a medida que aumenta la percepción por parte de los clientes bancarios de la *eficacia* financiera en la búsqueda de respuestas a los problemas de estos, mayor es el nivel de confianza. Del mismo modo, para una variación de una unidad en la variable *sensibilidad*, el logaritmo de la relación de las dos probabilidades,  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se incrementaría en 0,810. Por lo tanto, podemos decir que, en general, cuanto mayor es la percepción de la *sensibilidad* de la institución con la que se trabaja con los problemas del cliente bancario, mayor es el efecto positivo sobre la confianza.

Se obtienen resultados similares para otras variables que miden la percepción de las características de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios, tales como *actividad social* y *comodidad*, que son significativas y positivas en relación a sus efectos sobre los niveles superiores de *confianza*, es decir *confianza\_fin=4*. Para la variación de una unidad en la variable *actividad social*, el logaritmo de la relación de las dos probabilidades  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se incrementaría en 0,627, lo que implica que la ejecución de las actividades sociales por parte de las instituciones financieras tiene un efecto positivo en la confianza. Además, los resultados reflejan que cuanto más cómodos se sienten los clientes bancarios al visitar su entidad (*comodidad*), más confianza presentan (el log-ratio  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  aumentaría en 0,756).

La columna 3 del cuadro núm. 3 presenta los coeficientes para el modelo completo. Curiosamente, incluir las características socio-demográficas de los clientes

bancarios como variables de control no parece alterar la significación y el impacto de los coeficientes relacionados con las variables de percepción de las características de las instituciones financieras. Las variables de percepción mantienen los signos esperados y son estadísticamente significativas entre los diferentes niveles de confianza en las instituciones financieras. Asimismo, el indicador de verosimilitud (*Log likelihood*) confirma que la inclusión de las variables de percepción en nuestro análisis mejora el ajuste del modelo de forma significativa, al pasar de -1.970,19 a -1.741,55.

Aunque la intuición proporcionada anteriormente ofrece un enfoque analítico básico de relaciones esperadas, el modelo de regresión logístico múltiple empleado se presta a la interpretación de los parámetros en términos de probabilidad marginal. Con el fin de interpretar los resultados de forma adecuada, los resultados del modelo de regresión logístico múltiple se presentan en términos de efectos marginales, calculados como

$$\frac{\partial P_{\gamma}(\text{confianza\_fin} = j / z)}{\partial z_i}$$

donde  $P_{\gamma}(\text{confianza\_fin}_i = j / x)$  es la probabilidad de confiar en una institución financiera a un determinado nivel dadas las variaciones observadas en la variable  $z_i$ . La pregunta de interés es la siguiente: ¿En cuánto varía la probabilidad de observar un determinado resultado  $j = 1, \dots, J$  ante la variación en una de las variables explicativas?

En este trabajo, estamos interesados principalmente en el efecto de un cambio en la percepción de los atributos de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios sobre la probabilidad de la confianza. El cuadro núm. 4 presenta los efectos marginales para el modelo completo de la percepción de las características y atributos de los bancos de los clientes bancarios en la media de la variable independiente *confianza\_fin*.

En general los coeficientes resultan positivos y significativos para los niveles positivos de confianza en las instituciones financieras, y negativos y significativos para los niveles negativos de confianza, presentando un efecto armónico a lo largo de la distribución de la variable dependiente. Como era de esperar, *ceteris paribus*, la percepción de la *sensibilidad* de las instituciones financieras hacia los problemas de los clientes bancarios resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza en las instituciones financieras (un 5,63 por 100 considerando *confianza\_fin=3* y un 4,88 por 100 para *confianza\_fin=4*), a la vez que se relaciona negativamente y de manera significativa con los niveles negativos de confianza en las instituciones financieras (-6,04 para *confianza\_fin=1* y -3,43 por 100 considerando *confianza\_fin=0*). Del mismo modo, la *eficacia* en la búsqueda

CUADRO NÚM. 4

## REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL - EFECTOS MARGINALES (VARIABLE DEPENDIENTE: CONFIANZA\_FIN)

| Variable               | EFECTOS MARGINALES PARA EL MODELO COMPLETO |                          |                          |                          |
|------------------------|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|                        | <i>confianza_fin = 0</i>                   | <i>confianza_fin = 1</i> | <i>confianza_fin = 3</i> | <i>confianza_fin = 4</i> |
| Eficacia .....         | -0,0201***<br>(0,00)                       | -0,0208**<br>(0,00)      | -0,00782<br>(0,01)       | 0,0448***<br>(0,00)      |
| Sensibilidad .....     | -0,0343***<br>(0,00)                       | -0,0604***<br>(0,00)     | 0,0563***<br>(0,01)      | 0,0488***<br>(0,00)      |
| Servicio .....         | -0,00834*<br>(0,00)                        | -0,0271***<br>(0,00)     | 0,0186<br>(0,01)         | 0,0224**<br>(0,00)       |
| Actividad social ..... | -0,0159***<br>(0,00)                       | -0,0447***<br>(0,00)     | 0,0286*<br>(0,01)        | 0,0396***<br>(0,00)      |
| Comodidad .....        | -0,0128***<br>(0,00)                       | -0,0191**<br>(0,00)      | -0,0130<br>(0,01)        | 0,0539***<br>(0,00)      |
| Compromiso .....       | -0,00534<br>(0,00)                         | -0,0177**<br>(0,00)      | -0,00373<br>(0,01)       | 0,0207*<br>(0,00)        |
| No. de Obs. ....       |  |                          | 1601                     |                          |
| Pseudo R2 .....        |  |                          | 0,14                     |                          |
| Log likelihood .....   |  |                          | -1741,55                 |                          |

Nota: Errores estándar robustos en términos de heteroscedasticidad entre paréntesis. El símbolo \*\*\* indica un nivel de significatividad del 1 por 100 o menos; \*\* entre 1 por 100 y 5 por 100; y \* entre 5 por 100 y 10 por 100. La categoría de referencia es «Ni de acuerdo ni desacuerdo» (*confianza\_fin = 2*). Se omiten los resultados para la categoría «Ns/Nc» y para las variables de control socio-demográficas y *desconfianza*.

Fuente: Elaboración propia.

de respuestas a los clientes también presenta un efecto positivo sobre la confianza en las instituciones financieras, de forma armónica a lo largo de la distribución de la variable dependiente. La percepción de la *eficacia* de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza en las instituciones financieras (siendo no significativa para *confianza\_fin=3* y un 4,88 por 100 para *confianza\_fin=4*), a la vez que se relaciona de forma negativa y significativa con los niveles negativos de confianza en las instituciones financieras (-2,08 por 100 para *confianza\_fin=1* y -2,01 por 100 considerando *confianza\_fin=0*).

Otras percepciones de los clientes bancarios sobre las características y atributos de las instituciones financieras parecen tener también efectos sobre la confianza similares. En este sentido, un aumento de una unidad en la percepción de la calidad de los servicios prestados por una institución financieras (variable *servicio*) –en comparación con otras instituciones cercanas–, tiene un impacto positivo y significativo del 2,24 por 100 sobre la probabilidad de que la confianza en las entidades financieras se encuentre en su nivel más alto (*confianza\_fin=4*). Por otra parte, las actividades socia-

les llevadas a cabo por las instituciones financieras en general y por la entidad del cliente en particular (variable *actividad social*) y la comodidad percibida cuando el cliente bancario visita su entidad (variable *comodidad*) se encuentran positiva y significativamente relacionadas con la confianza en las instituciones financieras, para su nivel más alto (*confianza\_fin=4*) con unos efectos marginales del 3,96 por 100 y 5,39 por 100, respectivamente. Tales percepciones se encuentran también negativa y significativamente relacionadas con la confianza, para los nivel más bajos de su distribución (*confianza\_fin=0*) con unos efectos marginales de -1,59 por 100 y -1,28 por 100, respectivamente.

## 2. Estimación de la confianza en las entidades financieras por tipo de entidad

El cuadro núm. 5 presenta los coeficientes de las variables de percepción de las características y atributos por tipo de institución financiera (bancos comerciales y cajas de ahorros) teniendo en cuenta el modelo econométrico completo. En líneas generales, los coeficientes parecen tener un mayor impacto y ser económicamente más importantes en el caso de las cajas de ahorros. Probablemente esto podría ser debido a

CUADRO NÚM. 5  
REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL (VARIABLE DEPENDIENTE: CONFIANZA\_FIN)  
POR TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA

| Variable            | confianza_fin = 0  |                    | confianza_fin = 1  |                    | confianza_fin = 3  |                  | confianza_fin = 4  |                    |
|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|
|                     | Bancos comerciales | Cajas de ahorros   | Bancos comerciales | Cajas de ahorros   | Bancos comerciales | Cajas de ahorros | Bancos comerciales | Cajas de ahorros   |
| Eficacia .....      | -0,34<br>(0,27)    | -0,776***<br>(0,2) | -0,264<br>(0,22)   | -0,262<br>(0,15)   | 0,209<br>(0,17)    | -0,106<br>(0,13) | 0,571*<br>(0,24)   | 0,393*<br>(0,17)   |
| Sensibilidad .....  | -0,786**<br>(0,28) | -0,812***<br>(0,2) | -0,03<br>(0,2)     | -0,514**<br>(0,17) | 0,599***<br>(0,18) | 0,239<br>(0,15)  | 0,836***<br>(0,24) | 0,867***<br>(0,2)  |
| Servicio .....      | 0,152<br>(0,27)    | -0,207<br>(0,21)   | -0,306<br>(0,25)   | -0,074<br>(0,18)   | 0,273<br>(0,22)    | 0,117<br>(0,15)  | 0,362<br>(0,25)    | 0,408*<br>(0,18)   |
| Actividad social .  | -0,324<br>(0,3)    | -0,177<br>(0,24)   | -0,183<br>(0,22)   | -0,131<br>(0,19)   | 0,314<br>(0,2)     | 0,29<br>(0,17)   | 0,515*<br>(0,24)   | 0,800***<br>(0,22) |
| Comodidad .....     | -0,06<br>(0,21)    | -0,37<br>(0,19)    | 0,224<br>(0,2)     | -0,164<br>(0,15)   | 0,204<br>(0,18)    | 0,086<br>(0,14)  | 0,580*<br>(0,26)   | 0,809***<br>(0,23) |
| Compromiso .....    | -0,099<br>(0,2)    | -0,236<br>(0,2)    | -0,213<br>(0,18)   | -0,171<br>(0,17)   | -0,014<br>(0,16)   | -0,001<br>(0,16) | 0,465*<br>(0,23)   | 0,042<br>(0,2)     |
| No. de Obs. ....    | 487                | 1055               | 487                | 1055               | 487                | 1055             | 487                | 1055               |
| Pseudo R2 .....     | 0,15               | 0,12               | 0,15               | 0,12               | 0,15               | 0,12             | 0,15               | 0,12               |
| Log likelihood .... | -545,52            | -1152,78           | -545,52            | -1152,78           | -545,52            | -1152,78         | -545,52            | -1152,78           |

Nota: Errores estándar robustos en términos de heteroscedasticidad entre paréntesis. El símbolo \*\*\* indica un nivel de significatividad del 1 por 100 o menos; \*\* entre 1 por 100 y 5 por 100; y \* entre 5 por 100 y 10 por 100. La categoría de referencia es «Ni de acuerdo ni desacuerdo» (*confianza\_fin = 2*). Se omiten los resultados para la categoría «Ns/Nc» y para las variables de control socio-demográficas y *desconfianza*.

Fuente: Elaboración propia.

los valores tradicionales concedidos por las cajas de ahorros en España y su proximidad (la llamada «banca relacional»).

La variable *sensibilidad* se encuentra entre los factores más decisivos a la hora de explicar la confianza de los clientes bancarios, y es estadísticamente significativa para la mayor parte de los distintos niveles de confianza en las instituciones financieras. Más específicamente, ante una variación de una unidad en la variable *sensibilidad*, el logaritmo de la relación de las dos probabilidades,  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$ , se incrementaría en 0,836 en el caso de los bancos comerciales y en 0,867 en el caso de las cajas de ahorros, en ambos casos a un nivel de significación del 1 por 100. De aquí se desprende que cuanto mejor es la percepción de la sensibilidad de su entidad a sus problemas por parte de los clientes bancarios, más tienden a confiar en el sistema financiero en general y en su entidad en particular, con un impacto mayor en el caso de las cajas de ahorros. Del mismo modo, ante una variación de una unidad en la variable *sensibilidad*, el logaritmo de la relación de las dos probabilidades  $P(\text{confianza\_fin}=0)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se reduciría en

-0,786 en el caso de los bancos comerciales y en -0,812 en el caso de las cajas de ahorros.

La variable *comodidad* es estadísticamente significativa solo para el mayor nivel de confianza en las instituciones financieras definido como *confianza\_fin=4*, y parece ser mucho más importante en el caso de las cajas de ahorros. Ante una variación de una unidad en la percepción de los clientes bancarios con respecto a cómo se sienten cuando visitan su entidad (variable «comodidad») implica que el logaritmo de las dos probabilidades  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se incrementaría en 0,580 en el caso de los bancos comerciales y en 0,809 en el caso de las cajas de ahorros, fomentando de esta manera el nivel de confianza.

Del mismo modo, la variable *actividad social* también es estadísticamente significativa para el mayor nivel de confianza en las instituciones financieras definido como *confianza\_fin=4*, y es más significativa y presenta un mayor impacto económico en el caso de las cajas de ahorros. Así, una mayor percepción de las actividades sociales desarrolladas por las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios aumenta la con-

fianza en el sistema financiero en general y en la entidad del cliente bancario en particular (ante una variación de una unidad en la variable *actividad social*, el logaritmo de las dos probabilidades  $P(\text{confianza\_fin}=4)/P(\text{confianza\_fin}=2)$  se incrementará en 0,515 en el caso de los bancos comerciales y en 0,800 en el caso de las cajas de ahorros).

Con el fin de interpretar la información recogida por tipo de institución de manera más precisa, los resultados del modelo de regresión logístico múltiple por tipo de institución financiera se presentan en términos de efectos marginales. El cuadro núm. 6 presenta los efectos marginales de la percepción de las características y atributos de las entidades de los clientes bancarios en la media de la variable dependiente *confianza\_fin*, para el modelo completo por tipo de institución.

*Ceteris paribus*, la percepción de la *sensibilidad* de las instituciones financieras hacia los problemas de los clientes bancarios resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza en las instituciones financieras. Sin embargo, al comparar los resultados por tipo de institución finan-

ciera se aprecia una mayor significación en el caso de las cajas de ahorros. En términos marginales, ante una variación de una unidad en la percepción de la *sensibilidad* el efecto sobre la confianza sería de un 4,01 por 100 considerando *confianza\_fin=4* y un -2,05 por 100 para *confianza\_fin=0* en el caso de las cajas de ahorros, mientras que en el caso de los bancos comerciales el efecto sería de un 4,83 por 100 considerando *confianza\_fin=4* y un -1,79 por 100 para *confianza\_fin=0*.

La *eficacia* en la búsqueda de respuestas a sus clientes también presenta un efecto positivo sobre la confianza en las instituciones financieras, presentando algunas diferencias según el tipo de institución financiera. La percepción de la *eficacia* de las cajas de ahorros por parte de sus clientes resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza (5,36 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación del 1 por 100), a la vez que se relaciona de forma negativa y significativa con los niveles negativos de confianza (-2,69 por 100 para *confianza\_fin=0*, con una significación del 1 por 100). En el caso de los bancos comerciales, el efecto de la percepción de la *eficacia* por parte de los clientes

CUADRO NÚM. 6

**REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL - EFECTOS MARGINALES (VARIABLE DEPENDIENTE: CONFIANZA\_FIN) POR TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA**

| Variable            | <i>confianza_fin = 0</i> |                      | <i>confianza_fin = 1</i> |                      | <i>confianza_fin = 3</i> |                    | <i>confianza_fin = 4</i> |                     |
|---------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|---------------------|
|                     | Bancos comerciales       | Cajas de ahorros     | Bancos comerciales       | Cajas de ahorros     | Bancos comerciales       | Cajas de ahorros   | Bancos comerciales       | Cajas de ahorros    |
| Eficacia .....      | -0,0448***<br>(0,00)     | -0,0269***<br>(0,00) | -0,0497***<br>(0,01)     | -0,0693***<br>(0,00) | 0,0814***<br>(0,02)      | 0,0416**<br>(0,01) | 0,0381*<br>(0,01)        | 0,0536***<br>(0,01) |
| Sensibilidad .....  | -0,0179*<br>(0,00)       | -0,0205***<br>(0,00) | -0,0427**<br>(0,01)      | -0,0165<br>(0,00)    | 0,0150<br>(0,02)         | -0,0117<br>(0,01)  | 0,0483*<br>(0,01)        | 0,0401***<br>(0,00) |
| Servicio .....      | -0,00203<br>(0,00)       | -0,00905<br>(0,00)   | -0,0509***<br>(0,01)     | -0,0197<br>(0,01)    | 0,0449<br>(0,02)         | 0,00117<br>(0,01)  | 0,0164<br>(0,01)         | 0,0256**<br>(0,00)  |
| Actividad social .  | -0,0184*<br>(0,00)       | -0,0126*<br>(0,00)   | -0,0416***<br>(0,01)     | -0,0409***<br>(0,01) | 0,0358<br>(0,02)         | 0,0197<br>(0,01)   | 0,0297*<br>(0,01)        | 0,0471***<br>(0,01) |
| Comodidad .....     | -0,0104<br>(0,00)        | -0,0142**<br>(0,00)  | 0,00100<br>(0,01)        | -0,0267**<br>(0,00)  | -0,0179<br>(0,02)        | -0,0105<br>(0,01)  | 0,0412*<br>(0,01)        | 0,0578***<br>(0,01) |
| Compromiso .....    | -0,00388<br>(0,00)       | -0,00610<br>(0,00)   | -0,0234<br>(0,01)        | -0,0152<br>(0,00)    | -0,0216<br>(0,02)        | 0,00515<br>(0,01)  | 0,0515**<br>(0,01)       | 0,00189<br>(0,01)   |
| No. de Obs. ....    | 487                      | 1055                 | 487                      | 1055                 | 487                      | 1055               | 487                      | 1055                |
| Pseudo R2 .....     | 0,15                     | 0,12                 | 0,15                     | 0,12                 | 0,15                     | 0,12               | 0,15                     | 0,12                |
| Log likelihood .... | -545,52                  | -1152,78             | -545,52                  | -1152,78             | -545,52                  | -1152,78           | -545,52                  | -1152,78            |

*Nota:* Errores estándar robustos en términos de heteroscedasticidad entre paréntesis. El símbolo \*\*\* indica un nivel de significatividad del 1 por 100 o menos; \*\* entre 1 por 100 y 5 por 100; y \* entre 5 por 100 y 10 por 100. La categoría de referencia es «Ni de acuerdo ni desacuerdo» (*confianza\_fin = 2*). Se omiten los resultados para la categoría «Ns/Nc» y para las variables de control socio-demográficas y *desconfianza*.

*Fuente:* Elaboración propia.

presenta niveles de significación e impacto económico menores sobre la confianza para niveles positivos de confianza (3,81 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación entre 5 y el 10 por 100), pero refleja un mayor impacto —aunque de igual significación que las cajas de ahorros— para niveles negativos de confianza (-4,48 por 100 para *confianza\_fin=0*, con una significación del 1 por 100).

En el caso del factor *servicio*, su percepción por parte de sus clientes resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza solamente en el caso de las cajas de ahorros (2,56 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación entre el 5 por 100 y el 1 por 100), a la vez que se relaciona únicamente de forma negativa y significativa con los niveles negativos de confianza en el caso de los bancos comerciales (-5,09 por 100 para *confianza\_fin=1*, con una significación del 1 por 100).

La *actividad social* desarrollada por las instituciones financieras presenta un efecto positivo sobre la confianza en ellas, siendo más significativo y de mayor impacto económico en el caso de las cajas de ahorros sobre los niveles positivos de confianza. Mientras que una variación de una unidad en la percepción de la actividad social desarrollada por las cajas de ahorros supone un incremento del 4,71 por 100 en la probabilidad de que sus clientes pasen de un nivel de confianza medio (*confianza\_fin=2*) al máximo nivel de confianza (*confianza\_fin=4*) con una significación del 1 por 100, en el caso de los bancos comerciales dicha probabilidad asciende al 2,97 por 100 con una significación entre el 5 y el 10 por 100. Sin embargo, el efecto de la percepción de la *actividad social* por parte de los clientes presenta un impacto económico negativo mayor sobre la confianza para niveles negativos de la distribución en el caso de los bancos comerciales (-1,84 por 100 para *confianza\_fin=0*, con una significación entre 5 y el 10 por 100), mientras que el impacto en el caso de las cajas de ahorros es de -1,26 por 100 para el nivel *confianza\_fin=0*, con el mismo nivel de significación.

La *comodidad* también presenta un efecto positivo sobre la confianza en las instituciones financieras, presentando diferencias relevantes según el tipo de institución financiera. La percepción de la comodidad de las cajas de ahorros por parte de sus clientes resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza (5,78 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación del 1 por 100), a la vez que se relaciona de forma negativa y significativa con los niveles negativos de confianza (-1,42 por 100 para *confianza\_fin=0*, con una significación entre el 1 y el 5 por 100). En el caso de los bancos comerciales, el efecto de la percepción de la *comodidad* por parte de los clientes presenta niveles de significación e impacto

económico menores sobre la confianza para niveles positivos de confianza (4,12 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación entre 5 y el 10 por 100), y no refleja impacto alguno para niveles negativos de confianza.

Finalmente, en el caso del factor *compromiso*, su percepción por parte de los clientes bancarios resulta ser positiva y estar significativamente relacionada con los niveles positivos de confianza únicamente en el caso de los bancos comerciales (5,15 por 100 para *confianza\_fin=4*, con una significación entre el 1 y el 5 por 100).

#### IV. ¿CÓMO RESTABLECER LA CONFIANZA DE LOS CLIENTES BANCARIOS?

En este apartado llevamos a cabo un ejercicio de simulación que nos permite dar respuesta a una serie de cuestiones: ¿Cuál sería el efecto de variaciones en las percepciones de las características de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios sobre la confianza, en el caso particular de aquellos clientes que consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor como consecuencia de la crisis? La encuesta utilizada para el desarrollo de este artículo incluye un ítem específico que recoge si los clientes bancarios consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor a causa de la crisis. Este experimento solo incorpora la submuestra compuesta por los clientes bancarios que actualmente consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor.

El ejercicio es desarrollado en dos etapas. En primer lugar, el grupo de clientes bancarios que considera que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor, es estratificado en cinco grupos de acuerdo a sus niveles de desconfianza general: (i) *desconfianza=0*, (ii) *desconfianza=1*, (iii) *desconfianza=2*, (iv) *desconfianza=3* y (v) *desconfianza=4* (de menor a mayor nivel de desconfianza). Seguidamente, para cada grupo, se calculan los efectos marginales de las variables que representan la percepción de las distintas características de las instituciones financieras (*eficacia, sensibilidad, servicio, actividad social, comodidad y compromiso*) sobre el nivel de confianza específico en las mismas, manteniendo las demás variables constantes en su media.

El cuadro núm. 7 muestra los efectos marginales de las variaciones simuladas en las variables de percepción considerando cinco niveles diferentes de desconfianza general incorporados por filas, asignando cuatro probabilidades alternativas de confianza específica en las instituciones (*confianza\_fin*) por columnas. En gene-



ral, el efecto sobre la probabilidad de confianza en las entidades financieras varía entre los diferentes niveles de desconfianza general, sus magnitudes son moderadas y en la mayoría de los casos resulta intuitivo en cuanto a su interpretación. Asumiendo que los clientes bancarios que consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor presentan de manera subyacente una tendencia a no confiar en las entidades financieras, nuestros resultados indican que una posible pérdida de confianza en las entidades debido a la crisis financiera puede ser compensada con mejoras relativamente no importantes en las variables de confianza que los clientes valoran.

Centrándonos en los resultados más relevantes, si se considera un variación marginal unitaria en la percepción de la *eficacia*, *sensibilidad*, *servicio*, *actividad social*, *comodidad* y *compromiso*, para aquellos clientes que consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor y presentan un nivel neutral de desconfianza general (*desconfianza=2*), los efectos marginales reflejan un aumento sustancial en las probabilidades de que los clientes bancarios aumenten su confianza en el sistema financiero y en su entidad en particular. Así, una variación marginal en la percepción de la *eficacia* incrementaría hasta un 16,6 por 100 la probabilidad de que un cliente bancario que cree que las entidades han cambiado su comportamiento a peor acabara confiando más en su entidad  $P(\text{confianza}_{fin=3})/P(\text{confianza}_{fin=2})$ . Es decir, un pequeño esfuerzo en la mejora de la relación con el cliente puede compensar el efecto negativo de la percepción de la crisis en la confianza en las entidades financieras. En el caso de una variación marginal en la percepción de la *sensibilidad*, la probabilidad  $P(\text{confianza}_{fin=3})/P(\text{confianza}_{fin=2})$  se vería incrementada en un 34,7 por 100. Para el caso de una variación marginal en la percepción de la variable *servicio*, la probabilidad  $P(\text{confianza}_{fin=3})/P(\text{confianza}_{fin=2})$  se vería incrementada en un 22,8 por 100; mientras que para variaciones marginales en la percepción de la *actividad social*, la *comodidad* y el *compromiso*, la probabilidad  $P(\text{confianza}_{fin=3})/P(\text{confianza}_{fin=2})$  se vería incrementada en un 14,1 por 100, 0,3 por 100 y 34 por 100, respectivamente.

## V. CONCLUSIONES

Este artículo pretende arrojar luz para la comprensión de la relación entre la confianza en las entidades financieras y los atributos que caracterizan a estas instituciones en España. Se analiza cómo la percepción de características específicas de las entidades financieras (bancos comerciales y cajas de ahorros) afecta a la confianza de los clientes bancarios en España. Asimismo, se estudia si estas características podrían ayudar en

alguna medida a compensar una potencial caída en el nivel de confianza en las entidades financieras españolas debido a la crisis financiera que se inició en 2007.

Nuestras regresiones brindan una serie de resultados de interés. En primer lugar, hay muy pocas diferencias en el nivel de confianza en las instituciones financieras en términos socio-demográficos (educación, género, edad, ingresos, estatus social y situación laboral). Esto sugiere que —al menos en principio— la confianza en los intermediarios financieros no se limita a determinados subgrupos socio-demográficos de la población. En segundo lugar, la percepción de ciertas características de las entidades financieras expresada por parte de los clientes bancarios juega un papel mucho más importante que las características socio-demográficas.

De manera más específica, la evidencia ofrecida en este artículo demuestra que la sensibilidad de las instituciones financieras con los clientes bancarios está positivamente relacionada con el nivel de confianza. Esta causalidad es también percibida en el efecto de otras variables que miden la percepción de diferentes características de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios tales como la *eficacia* a la hora de buscar soluciones y respuestas a los problemas de los clientes, el desarrollo de actividades sociales o el compromiso con los clientes.

Por otro lado, el ejercicio de simulación llevado a cabo en el presente estudio sugiere que en el caso de los clientes bancarios que consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor con la crisis, mejoras marginales en las características de servicio de las entidades (*eficacia*, *sensibilidad*, *servicio*, *actividad social*, *comodidad* y *compromiso*) podrían contrarrestar significativamente una potencial pérdida de confianza en las entidades financieras generada con la crisis.

La recuperación de la confianza en el sistema financiero y sus entidades individuales, está en manos de las mismas instituciones y de la industria financiera en general. El grado de disminución de la confianza de los clientes bancarios supone cambios fundamentales en su comportamiento, lo que implica la necesidad de adaptación por parte de las entidades financieras con el fin de restablecer la comunión en la relación con sus clientes que, como muestra este estudio, aún se mantiene sobre pilares relativamente sólidos.

## NOTAS

(\*) Bangor Business School y Funcas.

(\*\*) Funcas.

(\*\*\*) Universidad de Granada y Funcas.

(1) Hay seis categorías de respuesta relacionadas con el nivel de confianza específico en una institución financiera que consisten en *Nada de acuerdo*, *Poco de acuerdo*, *Ni de acuerdo ni desacuerdo*, *Bastante de acuerdo*, *Muy de acuerdo* y *No sabe no contesta*. Como la categoría *No sabe no contesta* invalida la adopción de un modelo de regresión logístico ordinal, empleamos un modelo logístico multinomial (MNLM, por sus siglas en inglés, *multinomial logistic model*) que es el modelo de regresión nominal más extensamente utilizado en la literatura. A pesar de que podría haber una posible pérdida de eficiencia en el uso de este modelo, tal pérdida se contrarresta al evitar el sesgo potencial.

(2) Como se señala en Harris y Keane (1999) y Keane (2004), utilizando datos de actitudes para controlar la heterogeneidad no observada, es una alternativa al enfoque convencional econométrico de uso de variables instrumentales. Pero, a diferencia de las variables instrumentales, este enfoque funciona en modelos no lineales, tales como el modelo logístico multinomial considerado en este caso.

(3) El valor 5 refleja la elección *Ns/Nc*.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEUGELSDJIK, S., DE GROTT, H. y VAN SCHAİK A. (2004), «Trust and economic growth: a robustness analysis», *Oxford Economic Papers*, 56, 118-134.
- EHRMANN, M., SOUDAN, M. y STRACCA, S. (2012), «Explaining EU citizens' trust in the ECB in normal and crisis times», Institute for Advanced Studies Vienna, Economics Series, 289.
- GILL, A. S., FLASCHNER, A. B. y SHACHAR, M. (2006), «Factors that affect the trust of business clients in their banks», *International Journal of Bank Marketing*, 24(6), 384-405.
- GUIO, L., SAPIENZA, P. y ZINGALES, L. (2004), «The Role of Social Capital in Financial Development», *American Economic Review*, 94(3), 526-556.
- GUIO, L., SAPIENZA, P. y ZINGALES, L. (2008), «Trusting the Stock Market», *The Journal of Finance*, 63(6), 2557-2600.
- HARRIS, K. y KEANE, M.P. (1999), «A model of health plan choice: inferring preferences and perceptions from a combination of revealed preference and attitudinal data», *Journal of Econometrics*, 89, 131-157.
- INGLEHART, R. (1990), «Culture Shift», Princeton, Princeton University Press.
- KEANE, M.P. (2004), «Modeling health insurance choice using the heterogeneous logit model», *Working Paper*, Department of Economics, Yale University.
- KEEFER, P. y KNACK, S. (1997), «Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation», *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251-1288.
- KNACK, S. y ZAK, P.J. (2001), «Trust and growth», *Economic Journal*, 111, 295-321.
- KNELL, M. y STIX, H. (2009), «Trust in Banks? Evidence from normal times and from times of crises», Oesterreichische Nationalbank, *Working Paper*, 158.
- MOSCH, R. y PRAST, H. (2008), «Confidence and Trust: Empirical Investigations for the Netherlands and the Financial Sector», DNB *Occasional Studies*, Netherlands Central Bank, Research Department.
- WHITELEY, P.F. (2000), «Economic growth and social capital», *Political Studies*, 48, 443-466.

## COLABORADORES

**CARBÓ VALVERDE, Santiago.** Nacido en Gandía (Valencia) en 1966. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, Doctor (PhD) in Economics y Máster en Banking and Finance por la University of Wales, Bangor, (Reino Unido). Es catedrático de Economía y Finanzas de la Bangor University (Reino Unido). Ha sido catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Granada. Es director de Estudios Financieros de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas). Es profesor investigador del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie). Es presidente del Comité de Rating de Axesor. Ha sido y aún es, en algunos casos, asesor y colaborador de instituciones públicas como el Banco Central Europeo y la Federal Reserve Bank of Chicago, así como también en entidades financieras (BMN) y en consultoras de prestigio internacionales. Autor de más de 200 artículos y publicaciones sobre el sistema financiero. Ha publicado, entre otras, en las siguientes revistas: *European Economic Review*, *Review of Finance*, *Journal of Money, Credit and Banking*, *Journal of International Money and Finance* o *Journal of Banking and Finance*. Ha impartido conferencias y seminarios en foros internacionales (G-20) y en varios bancos centrales e instituciones regulatorias.

**CUENCA, Alain** (Vic-en-Bigorre, Francia, 1960). Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza e Investigador de Funcas. Ha sido director general de Economía en el Gobierno de Aragón (1999-2004) y director general de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2005-2008) y con las Comunidades Autónomas (2008-2011) en el Ministerio de Economía y Hacienda. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre eficiencia en las administraciones públicas, estado de bienestar, economía de la defensa y federalismo fiscal.

**HERRERO BATALLA, Teresa.** Jefa del Departamento de Estudios de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), entidad a la que se incorporó en 2001 como responsable de análisis macroeconómico. Antes de su incorporación a CECA, trabajó como analista económico en el Instituto de Estudios Económicos (1997-2001). Es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por ICADE (E-2) y doctorando en Economía Aplicada por la UCM, donde obtuvo la suficiencia investigadora.

**MAQUI LÓPEZ, Eduardo.** Nacido en Buenos Aires (Argentina) en 1982. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo y Máster en Economía y Organización de Empresas por la Universidad de Granada, en la que desarrolla sus estudios de Doctorado. Ha realizado cursos en la London School of Economics (LSE), el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (Cemfi) y la Barcelona GSE. Ha sido profesor a tiempo completo de Fundamentos del Análisis Económico (Departamento de Teoría e Historia Económica, Universidad de Granada). Ha participado en proyectos de investigación competitivos en las redes del Ministerio de Ciencia e Innovación (España) y el Consejo de Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía. Ha trabajado como Asistente Técnico y colabora con la Dirección de Estudios Financieros de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) en España. Más recientemente ha sido investigador visitante en la Bangor Business School (Universidad de Bangor, Gales). En la actualidad se desarrolla como Trainee en la División de Mercados de Capitales y Estructura Financiera del Banco Central Europeo (BCE). Ha publicado artículos en revistas nacionales sobre temas relacionados con los sistemas financieros, el sector bancario y la financiación de los hogares, tales como *Cuadernos de Información Económica* y *Spanish Economic and Financial Outlook*.

**MAUDOS, Joaquín.** Doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas por la Universitat de València (1995), es en la actualidad catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en dicha Universidad, profesor investigador del Ivie y profesor de post-

grado del CUNEF. Sus campos de especialización son la Economía Bancaria y la Economía Regional. Ha sido investigador visitante en varias universidades extranjeras (Florida State University, Universidad de Bangor y Universidad de Glasgow). Consultor de la Comisión Europea. Ha publicado 10 libros en colaboración y cerca de 70 artículos de revistas especializadas tanto a nivel nacional como internacional (*Journal of Banking and Finance*, *Journal of Comparative Economics*, *Regional Studies*, *Review of Income and Wealth*, *Journal of Financial Services Research*, *Journal of International Money and Finance*, *European Journal of Finance*, etc.), así como diversas colaboraciones en obras colectivas. Miembro del Consejo Editorial de Economics Research International y de la Revista *Inversión*, investigador principal de diversos proyectos competitivos (Ministerio de Educación y Ciencia, FBBVA, grupos de excelencia, etc.) así como director de casi 40 proyectos con empresas y AA.PP. Es colaborador habitual de varios medios de comunicación (TVE, Canal9, RNE, la COPE, *El País*, *ABC*, *Cinco Días*, *Expansión*, etc.). <http://www.uv.es/maudosj>.

**OCAÑA PÉREZ DE TUDELA, Carlos.** Hasta su incorporación a la Fundación de las Cajas de Ahorros como director general, su actividad profesional se repartió entre la hacienda pública y la economía de la regulación y la competencia. En este último campo fue profesor titular en la Universidad Carlos III de Madrid (1990-1992), Subdirector en el Tribunal de Defensa de la Competencia (1993-1994) y en la Comisión del Sistema Eléctrico (1995-1997), Senior Economist en la Agencia Internacional de la Energía en París (1998-2002) y director de la Cátedra Samca de Regulación y Competencia en la Universidad de Zaragoza (2003-2004). En relación con el mundo de la hacienda pública fue Secretario General de Presupuestos desde abril de 2004 hasta marzo de 2006 y Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos desde marzo de 2006 hasta junio de 2011. Economista de formación, se licenció en la Universidad de Zaragoza, hizo el postgrado en Teoría Económica en la Universidad Autónoma de Barcelona y se doctoró en Northwestern University.

**PÉREZ-DÍAZ, Víctor.** Doctor en Sociología por la Universidad de Harvard. Es Presidente de Analistas Socio-Políticos (ASP), Gabinete de Estudios. Miembro de la American Academy of Arts and Sciences y de la Academia Europaea. Autor de *La primacía de la sociedad civil* (Alianza, 1993), *Sueño y razón de América Latina* (Taurus, 2005), *El malestar de la democracia* (Crítica, 2008), *Universidad, ciudadanos y nómadas* (Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2010, Ediciones Nobel, 2010), y *La crisis y las autonomías: la sociedad española ante la crisis económica y el sistema de las autonomías* (junto con Josu Mezo y Juan Carlos Rodríguez; Funcas, 2012).

**RODRÍGUEZ, Juan Carlos.** Investigador de Analistas Socio-Políticos (ASP) y profesor asociado de Sociología en la Universidad Complutense. Su carrera investigadora ha tenido lugar principalmente en ASP y fruto de ella ha sido un conjunto de libros, todos en colaboración con Víctor Pérez-Díaz. Entre los más recientes están *La crisis y las autonomías* (Funcas, 2012; también con Josu Mezo), *Alerta y desconfiada: la sociedad española ante la crisis* (Funcas, 2010), *La cultura de la innovación de los jóvenes españoles en el marco europeo* (Fundación Cotec, 2010) y *Educación y familia: los padres ante la educación general de sus hijos en España* (Funcas, 2009; también con Juan Jesús Fernández).

**RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Francisco.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y doctor en Economía por la Universidad de Granada, en la que es profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico. Ha realizado estudios de postgrado en la Universidad de Módena y la Universidad de Bolonia (Italia). Ha sido investigador visitante en la Universidad de Bangor, Gales, en la Universidad de Alberta de Edmonton, Canadá, y en el Departamento de Investigación de la Reserva Federal de Chicago. En la actualidad es, asimismo, investigador de la Dirección de Estudios Financieros de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) en

España. Ha llevado a cabo proyectos de investigación competitivos en las redes del Ministerio de Ciencia e Innovación (España), el Consejo de Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía y otras instituciones como la Comisión Europea. Ha publicado más de 50 artículos en diversas revistas nacionales e internacionales sobre temas relacionados con los sistemas financieros, el sector bancario, la competencia y el crecimiento económico, tales como: *Review of Finance, Journal of Banking and Finance, Journal of Financial Services Research, Regional Studies, European Urban and Regional Studies, Journal of Economics and Business, Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, Moneda y Crédito, Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada y Papeles de Economía Española*.

**TEIJEIRO PITA DA VEIGA, Luis.** Director de Regulación y Estudios de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), entidad a la que se incorporó en 2010, a cargo de los departamentos de Regulación, Estudios, Reporting regulatorio y Representación de intereses. Miembro de los Comités de Regulación Financiera, de Asuntos Económicos y de Supervisión y Adecuación del Capital de la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros (ESBG), y de la Comisión de Economía

y Política Financiera de la CEOE. Asimismo, es profesor asociado de Economía Financiera de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) y profesor de la Escuela Superior de Cajas de Ahorros (ESCA). Antes de su incorporación a CECA, trabajó durante once años como consultor de entidades financieras, primero en Accenture (1999-2007) y posteriormente en Analistas Financieros Internacionales (Afi, 2007-2010). Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), tiene un Máster en Banca y Finanzas por la Escuela de Finanzas Aplicadas (Afi), y realizó los cursos de doctorado en Economía Financiera por la UAM, donde obtuvo la suficiencia investigadora.

**ULDEMOLINS JULVE, Enrique.** Profesor en la Universidad San Jorge, adscrito al Instituto Humanismo y Sociedad. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid y estudia Administración de Empresas en el programa de Maestría en Administración Industrial de la Universidad Santa María la Antigua en Panamá. Diploma Estudios Avanzados (DEA) en el programa de doctorado de la Universidad Pontificia de Salamanca: «Sociedad Civil y Estado del Bienestar». En la actualidad está redactando su tesis doctoral.

## PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

### Últimos números publicados:

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

- N.º 133. Crisis y reformas de la economía española  
N.º 134. El sector energético español

#### PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

- N.º 104. Los tipos de cambio tras la gran recesión  
N.º 105. La crisis de la deuda soberana

#### PANORAMA SOCIAL

- N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales  
N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

#### CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

- N.º 231. El camino hacia la consolidación fiscal  
N.º 232. El problema de la financiación de las pymes

#### SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

- Vol. 1, N.º 4 (2012). Implementing the MoU: Spain's "Bad Bank" Solution  
Vol. 2, N.º 1 (2013). Unlocking Spain's SME financing channels

## PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2013

| Publicación                            | Suscripción  |                 |                   | Números sueltos |                   |
|--|--|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|
|  | Suscripción anual  | Edición papel € | Edición digital € | Edición papel € | Edición digital € |
| Papeles de Economía Española           | 4 números  | 55              | 30                | 17              | 12                |
| Cuadernos de Información Económica     | 6 números  | 50              | 30                | 13              | 9                 |
| Panorama Social                        | 2 números  | 25              | 15                | 14              | 9                 |
| Libros                                 |  |                 |                   | 15              | 10                |
| Estudios                               |  |                 |                   | 13              | 9                 |
| Spanish Economic and Financial Outlook | Distribucción digital gratuita: <a href="http://www.funcas.es/publicaciones">www.funcas.es/publicaciones</a> |                 |                   |                 |                   |

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

## SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

**INTERNET:** <http://www.funcas.es/Publicaciones/Compras/>  
**E-MAIL:** [suscrip@funcas.es](mailto:suscrip@funcas.es)

## GUÍAS DEL LECTOR

### LAS CAJAS DE AHORROS EN EL MARCO DE LA CRISIS

**Teresa Herrero Batalla y Luis Teijeiro Pita da Veiga**

Durante la década expansiva de 1997 a 2007, las entidades de depósito experimentaron un periodo de fuerte crecimiento de la actividad crediticia y un notable aumento de su capacidad instalada, en gran medida ligado al auge del sector inmobiliario. A diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, el sistema financiero español resistió bien la primera oleada de la crisis *subprime*, pero a partir de 2009 la traslación de la crisis financiera a la economía real se tradujo en una intensa recesión económica, que llevó aparejados un aumento de la morosidad y una menor rentabilidad en el conjunto de las entidades financieras. A estos factores generales se añade, en el caso del sector de cajas, algunas peculiaridades derivadas de su modelo de negocio (centrado en el mercado doméstico), y su diferente naturaleza jurídica.

En marzo de 2009 se produce la primera intervención de una entidad de crédito en nuestro país, en el marco de la actual crisis financiera, cuyo saneamiento se abordó a través del Fondo de Garantía de Depósitos. Pero la constatación de la insuficiencia del ordenamiento existente provocó el primer hito regulatorio dentro del proceso de reestructuración del sector bancario español, con la publicación del Real Decreto Ley 9/2009 y la creación del FROB. Posteriormente, los factores propios de la crisis financiera unidos a las limitaciones intrínsecas de las cajas para generar recursos propios de la máxima calidad, llevaron a adoptar medidas adicionales, entre las que destacan el Real Decreto Ley 11/2010 y el RDL 2/2011. La evolución normativa ligada a la crisis financiera tuvo su hito más relevante el pasado mes de junio, con la solicitud de asistencia financiera internacional para llevar a cabo la reestructuración del sistema financiero y cuyos detalles se concretaron en el *Memorandum of Understanding* (MoU).

Tras revisar el contexto económico, financiero y regulatorio que ha marcado el devenir del sector a lo largo de los últimos años, conviene tener en cuenta los resultados obtenidos. Y estos ponen de manifiesto que el proceso de reestructuración acometido por las cajas de ahorros ha tenido consecuencias muy importantes en el sector, tanto en términos de saneamiento del balance, como de concentración, reducción de la capacidad instalada y capitalización.

Por su parte la CECA, al igual que el resto de entidades del sector, ha realizado grandes avances en su proceso de adaptación, destacando dos hitos fundamentales: la adopción de nuevos estatutos y la revisión de la cartera de productos y servicios. Asimismo, se ha producido la segregación del negocio financiero de la entidad a una entidad bancaria de nueva creación, Cecabank, de forma que la actividad asociativa y la de negocio queden claramente diferenciadas.

Si algo es evidente es que la banca de las próximas décadas va a ser muy diferente a la actual. Y el camino a seguir es probablemente un camino de vuelta al modelo de banca tradicional centrado en la intermediación financiera. Este retorno se verá condicionado por la evolución prevista de la economía, así como por el nuevo entorno regulatorio y, especialmente, por los avances en el proceso de unión bancaria. La adaptación del negocio debe ir en paralelo a un proceso de reestructuración de la imagen del sector, fundamentada en las características diferenciales de las cajas, en especial su labor como facilitadoras de la bancarización y el acceso a los servicios financieros, catalizadoras del desarrollo local e impulsoras de la Obra Social.

### REESTRUCTURACIÓN BANCARIA, BANCA RELACIONAL Y CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA

**Santiago Carbó Valverde y Carlos Ocaña Pérez de Tudela**

Este artículo examina el proceso de reestructuración bancaria y analiza su impacto sobre las cajas de ahorros. En el pasado las cajas han desarrollado un modelo de negocio inclinado a la banca relacional, esto es, comparativamente con la media del sector, más centrado en familias y pymes, basado en una red comercial más densa y en una relación con los clientes más prolongada en el tiempo. Sin embargo, en las circunstancias actuales, hay varios factores que apuntan a un acercamiento del modelo de negocio de las cajas al de los bancos. Pese a esa tendencia a la convergencia entre cajas y bancos, este artículo argumenta que la tradicional especialización de las cajas en un modelo de banca relacional seguirá aportándoles una ventaja competitiva. Esa estrategia también es beneficiosa como estímulo de la competencia en el sector bancario y como ayuda al restablecimiento del flujo de crédito en la salida de la crisis.

### LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

**Joaquín Maudos**

El impacto de la crisis en las cajas de ahorros ha obligado a realizar una profunda reestructuración en el sector. La crisis ha impactado con virulencia como consecuencia de los desequilibrios acumulados en la anterior etapa de expansión (elevada exposición al sector inmobiliario, exceso de capacidad instalada, elevada dependencia de la financiación mayorista, excesivo crecimiento del crédito), de la imposibilidad de recurrir al mercado para captar capital de calidad, y también como consecuencia de las lagunas existentes en su estructura de gobierno corporativo. En este contexto, el artículo realiza una reflexión sobre las medidas adoptadas para corregir esos desequilibrios (como el FROB, la nueva ley de cajas, la exigencia de mayores niveles de solvencia, el saneamiento de la exposición al sector de promoción inmobiliaria), así como las perspectivas futuras del sector tras las recomendaciones del FMI, las imposiciones que emanan del Memorandum de Entendimiento que acompaña al rescate del sector bancario español aprobado en julio de 2012, y los resultados de las pruebas de estrés realizadas a finales de septiembre de 2012.

### LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS Y SU ALEJAMIENTO DEL MODELO TRADICIONAL

**Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**

¿Cómo hemos llegado a una situación en la que han desaparecido cuatro quintas partes de las cajas existentes hace apenas cinco años, y en la que se ha abierto un proceso que apunta a una mutación radical de las que quedan? En este artículo ensayamos una respuesta tentativa a esa cuestión.

Las cajas respondieron durante mucho tiempo a una experiencia bastante acorde con un modelo tradicional caracterizado por dos rasgos básicos: son instituciones financieras que operan y han de sobrevivir y prosperar en el mercado, pero han de hacerlo como instituciones prudentes, locales y sociales, tanto por atender especialmente a las necesidades financieras de empresas y familias que pertenecen a clases medias, trabajadoras y modestas, como por sus acciones orientadas a satisfacer necesidades de la comunidad como tal (Obra Social).

La crisis actual revela un prolongado proceso de alejamiento del modelo tradicional. La gran abundancia de liquidez en los mercados internacionales en un contexto de bajos tipos de interés, la aprovecharon las entidades financieras españolas para endeudarse a

marchas forzadas y financiar una ingente expansión del crédito a los residentes en España (familias y empresas), concentrándose especialmente el riesgo en la construcción y la promoción inmobiliaria. Esa expansión fue incluso mayor en el sector de cajas, en el cual, a su vez, creció mucho la capacidad instalada en términos de empleados y oficinas.

Ya antes, en su operativa, las cajas habían ido convergiendo con el modelo de la banca comercial, de lo que es ejemplo manifiesto su gran incremento de cuota en el mercado del crédito, el inmobiliario en especial. Este crecimiento se produjo no solo en las provincias de origen, sino, sobre todo, a través de una gran expansión fuera de aquellas, asumiendo riesgos crediticios más elevados y poniendo en cuestión la tradición de banca relacional y de arraigo local. Ello no es óbice para que bastantes cajas, incluso muy grandes, hayan conseguido mantener una identidad y una raigambre territorial sólidas a pesar de su expansión, e incluso hayan podido imbricarse en el tejido social en otros territorios. También han convergido las clientelas de bancos y cajas, aunque la de estas todavía presenta un nivel socioeconómico algo inferior.

La otra cara de la enorme expansión crediticia fue el deterioro de las ratios de solvencia, especialmente de las cajas, que, por su carácter y por la renuencia a abrirse al capital privado, han tenido más difícil dotarse de recursos propios. Una variante de su apertura a dicho capital, la emisión de participaciones preferentes, colocadas en gran medida entre su clientela, revela otra variante del alejamiento del tipo ideal, pues bastantes cajas intentaron reforzar su capital comprometiendo a sus clientes en operaciones de bastante riesgo, sin que muchos de ellos fueran plenamente conscientes de ello.

Por último, la evolución de la obra social muestra un claro desfase entre su contenido efectivo y el que habría tenido de haberse ajustado a las demandas sociales.

Nuestra interpretación de la evolución institucional de las cajas plantea una serie de hipótesis plausibles, argumentadas, sustentadas en la evidencia empírica disponible, y que se resumen en que el alejamiento de las cajas del modelo tradicional resulta de la confluencia entre cambios regulatorios y la lectura que hacen de sus intereses varios actores estratégicos. Llamamos la atención, primero, sobre el papel de los bancos centrales, no solo como reguladores sino como hacedores de la política monetaria (y, por tanto, con gran responsabilidad en las burbujas crediticias) y, en el caso del Banco de España, como supervisor de las entidades financieras, función en la cual no parece haber destacado. Segundo, recordamos la gran autonomía con que han operado los máximos directivos de las cajas, que han caído en muchas ocasiones en la tentación del mayor tamaño de sus entidades. Tercero, desarrollamos las razones por las que la influencia de la clase política en las cajas, debida a su notable peso en el gobierno de las entidades, ha podido causar decisiones estratégicas erróneas. Sin embargo, en determinados entornos, el peso de la representación política bien ha sido neutralizado, bien ha sido encauzado de modo que no ha tenido consecuencias negativas. Por ello, introducimos matices en la discusión sobre el papel de los políticos, a reserva de lo que vaya mostrando la todavía incipiente investigación empírica. Cuarto, recogemos las razones por las que los empleados y sus representantes sindicales probablemente han dado la bienvenida a las tendencias expansivas de las cajas.

Esos juegos de interés se han dado contra el telón de fondo de un público, que, por una parte, en tanto clientes de las cajas, apenas han podido influir en el gobierno de esas entidades, por razones de lógica de la acción colectiva. Y, por otra, en tanto que ciudadanía, ha asistido más como espectador que como partícipe activo a los debates sobre el futuro de las cajas. Con todo, el tipo de decisiones de la clase política central tanto sobre el régimen de gobierno de las cajas como sobre su régimen de propiedad (la cuestión de la priva-

tización) en los lustros anteriores a la crisis, sugiere que ha tenido en cuenta determinadas preferencias básicas del público. Asunto distinto es cómo ha encajado con las expectativas del público la evolución del sector hacia un modelo de cajas de mayor tamaño y más extendidas territorialmente, y, sobre todo, en última instancia, más frágil. A los españoles no les planteaba problemas especiales la expansión territorial, tendiendo a conceder a las cajas el beneficio de la duda, pero es más que probable que la mayor fragilidad de muchas cajas derivada de la expansión crediticia les haya supuesto una sorpresa mayúscula.

En general, tanto la solución que se ha dado a la crisis de las cajas, impulsando su conversión en bancos, como la rapidez con que han afrontado ellas mismas dicha conversión, sugiere que se ha actuado así, en buena medida, gracias a que se ha tenido la impresión de que la gravedad y la urgencia de la situación se combinaba con la previsión de que las consecuencias electorales de las decisiones no serían serias, y de que el público se había ido haciendo cargo de un curso de los acontecimientos que iba en esa dirección.

## LA OBRA SOCIAL EN LA ENCRUCIJADA

### Alain Cuenca y Enrique Uldemolins

Desde su origen, las cajas de ahorro han asumido una triple finalidad: promoción del ahorro popular, apoyo al desarrollo de la economía local y resolución de las necesidades sociales de su entorno. La actual reconversión del sector requiere un proceso de reflexión sobre el impulso ético fundacional y el modo de responder a las necesidades de la sociedad española en momentos difíciles. Para los bancos que están surgiendo de las antiguas cajas de ahorro, la Obra Social puede ser un activo a integrar en los programas de responsabilidad social corporativa que aportaría una importante dote de capital social a su identidad corporativa y a su reputación institucional.

En este artículo se intenta contestar a dos preguntas. La primera es si seguirá existiendo la Obra Social. A corto plazo la respuesta es obviamente afirmativa, pero la reflexión debe plantearse en referencia al medio plazo, teniendo en cuenta la nueva regulación que se derive del *Memorandum of Understanding* y la capacidad para seguir generando beneficios, que será la misma para todas ellas. La segunda pregunta se refiere a la configuración de la Obra Social del futuro. De nuestro análisis se desprenden las principales características que tendrá en los próximos años. La primera es que la Obra Social será financieramente más pequeña. La segunda es que la Obra Social será más moderna, o sea, más transparente, con mayor grado de planificación y con total imbricación con la sociedad y el territorio. Y una tercera y última característica es que, muy probablemente, la Obra Social de las diferentes cajas convergerá hacia una mayor cooperación entre ellas. Hasta ahora, las cajas de ahorros como entidades financieras competían sobre todo entre sí, aunque también con los bancos tradicionales. En el futuro, creemos que la Obra Social puede ser el elemento diferenciador de los bancos creados por las cajas frente a los tradicionales. En este sentido, no sería sorprendente si en unos pocos años resulta que la Obra Social de todas las fundaciones bancarias provenientes de las cajas de ahorro es común.

## LA VALORACIÓN DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS POR PARTE DE LOS CLIENTES BANCARIOS: ASPECTOS DIFERENCIALES DE LAS CAJAS DE AHORROS

### Santiago Carbó Valverde, Eduardo Maqui López y Francisco Rodríguez Fernández

La confianza en las entidades bancarias y el sistema financiero en su conjunto se ha visto dañada en cierta medida desde el inicio de la crisis, y el grado de disminución de la confianza de los clientes bancarios supone cambios fundamentales en su comportamiento.

La reconstrucción de la confianza como elemento esencial para la recuperación de la actividad bancaria ha llevado a las discusiones políticas y económicas al terreno de las entidades financieras en sí mismas, en el sentido de delimitar las prioridades de la industria financiera, el desarrollo de los servicios bancarios y su papel en la economía y la sociedad. Este artículo aporta nueva evidencia empírica sobre la relación entre la percepción de las características y atributos de las instituciones financieras por parte de los clientes bancarios y la confianza de los clientes en esas instituciones.

Tras repasar de manera sinóptica la literatura económica relacionada al objeto de estudio, se ofrece un análisis descriptivo de la encuesta realizada en 2009 por el Instituto de Encuestas y Opinión Pública (IMOP) sobre la confianza en las entidades financieras por parte de los clientes bancarios. Se analizan así las principales características de los clientes bancarios en España con objeto de definir el perfil socio-económico y demográfico de los mismos, y se describen los determinantes del perfil del cliente bancario en relación a la confianza en los bancos comerciales y cajas de ahorros.

Asimismo, el presente artículo estudia empíricamente la relación entre la percepción de las características y la confianza en las enti-

dades financieras españolas por parte de los clientes bancarios, y ofrece un ejercicio de simulación con objeto de cuantificar los efectos ante variaciones en tales percepciones sobre la confianza. Del análisis empírico se deduce que la sensibilidad de las instituciones financieras con los clientes bancarios, la eficacia a la hora de buscar soluciones y respuestas a los problemas de los clientes, el desarrollo de actividades sociales y el compromiso con los clientes se encuentran positivamente relacionadas con el nivel de confianza. Por su parte, el ejercicio de simulación desarrollado sugiere que en el caso de los clientes bancarios que consideran que las entidades financieras españolas están cambiando su comportamiento a peor con la crisis, mejoras marginales en las características de servicio de las entidades (eficacia, sensibilidad, servicio, actividad social, comodidad y compromiso) podrían contrarrestar significativamente una potencial pérdida de confianza en las entidades financieras generada con la crisis.

El artículo se cierra con algunas reflexiones principalmente centradas en la necesidad de adaptación por parte de las entidades financieras con el fin de restablecer la comunión en la relación con sus clientes. La recuperación de la confianza en el sistema financiero y sus entidades individuales, está en manos de las mismas instituciones y de la industria financiera en general.



**E**l sistema financiero español vive hoy una situación de cambio. Su proceso de modernización y reforma ha dado origen a nuevas instituciones y a la alteración en su funcionamiento de muchas de las ya existentes.

Facilitar un conocimiento mejor del sistema financiero español en la actualidad constituye el propósito de PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO.

Con tal finalidad, PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO trata de facilitar a sus lectores una contemplación de nuestra actual realidad financiera, analizando las principales instituciones que la integran, así como su operativa y funcionamiento. Este estudio de las instituciones del sistema financiero español se complementará con la valoración de sus principales problemas, que trataremos de obtener de quienes conocen o dirigen diariamente sus actividades.

Aspiramos a que estas tareas se realicen en el marco de los principios que presiden la actuación de la Fundación de las Cajas de Ahorros.

- Plena libertad intelectual de nuestros colaboradores.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas para avalar adecuadamente tanto los planteamientos como las soluciones a los problemas estudiados.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados por el sistema financiero español.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los temas objeto de tratamiento.
- La colaboración y sugerencias críticas de los lectores para que nuestras PERSPECTIVAS logren el propósito que con ellas pretendemos.

*Pedidos e información:*

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS  
Caballero de Gracia, 28  
28013 Madrid  
Teléfono: 91 596 54 81  
Fax: 91 596 57 96  
suscrip@funcas.es  
www.funcas.es

P.V.P.: Edición Papel, 15€ (IVA incluido)  
P.V.P.: Edición Digital, 11€ (IVA incluido)

ISSN8411329564



9 1778411 3295601