

Recuadro 3 LECCIONES DE LA CRISIS FINANCIERA ESPAÑOLA

En los últimos años, el sistema financiero español ha afrontado un proceso de reestructuración y saneamiento de sus activos, al verse afectado por la recesión observada en la economía de ese país⁴⁰. Así, entre 2008 y agosto de 2013, el ratio de morosidad en el sistema financiero pasó de 1% a 11,4%, principalmente por el deterioro de sus créditos al sector construcción y promoción inmobiliaria (morosidad de más del 20%)⁴¹.

Por grupo de entidades, las cajas de ahorro registraron los mayores deterioros en sus indicadores financieros, principalmente por su alta exposición al sector inmobiliario. El principal factor de riesgo en dichas entidades fue la estructura de su gobierno corporativo, cuyas severas limitaciones finalmente afectaron su solvencia. Una de ellas fue su dificultad para captar capital, pues sus únicos accionistas (los gobiernos locales) se mostraron reticentes a ceder participación en los órganos de gobierno a inversionistas privados, a cambio de capital. Por ende, el crecimiento de su patrimonio se limitó a la capitalización de utilidades, considerando que un porcentaje de dichas utilidades era destinado a fines sociales. A ello, se añadían los conflictos de intereses presentes en sus instancias de gobierno como de supervisión y control, por efecto de administraciones politizadas⁴². Todo ello menoscabó seriamente su capacidad de gestión de riesgos.

Tras la crisis financiera internacional y sus efectos sobre la economía española (problemas de sostenibilidad fiscal y generación de una burbuja hipotecaria), se implementaron diversas medidas para fortalecer el sector financiero en general y las Cajas de Ahorro en particular. El proceso de reestructuración e integración emprendido por las cajas ha contado con apoyo financiero del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)⁴³ y se ha materializado a través de la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Como resultado de las medidas mencionadas, ocurrió la integración de las cajas de ahorro, cuyo número pasó de 45 en el año 2009 a 18 en diciembre de 2010.

Las medidas implementadas inicialmente tuvieron como objetivo preservar el modelo de negocio de las cajas de ahorro, a través de la capitalización de las cajas (se les facultó la emisión de títulos que tuvieran derechos de voto en sus órganos de gobierno, hasta un monto equivalente al 50% de su patrimonio) y la profesionalización de sus órganos de gobierno (mayores requerimientos a las gerencias). Asimismo, se diseñó un modelo organizativo de las cajas que les permita mantener su régimen jurídico. Así, las cajas se transforman en fundaciones de carácter social, manteniendo su estructura de gobierno corporativo, mientras que transfieren su negocio financiero a un banco. A abril de 2013, todas las cajas de ahorros, excepto dos⁴⁴, realizan su actividad financiera a través de 10 bancos.

40 Ello se reflejó en un rápido aumento del desempleo, de 8,6% en 2007 a 26% en junio de 2013.

41 El hecho que las viviendas se constituyeran como colateral contribuyó a que el aumento en la morosidad de los créditos hipotecarios fuera menor, debido a que los bancos se adjudicaron la mayoría de estos inmuebles y los mantuvieron a valor contable en sus balances.

42 La estructura de los órganos de gobierno de las cajas comprende a la Asamblea General (conformada por representantes del gobierno regional, de los clientes, de los empleados, entre otros) que, a su vez, designa el Consejo de Administración y la Comisión de Control.

43 Sus dos objetivos iniciales fueron intervenir las entidades con problemas de solvencia y promover la integración de las entidades poco eficientes.

44 Las cajas de ahorro Caixa Pollença y Caixa Ontinyent, que están circunscritas al ámbito local donde se constituyeron, mantienen su negocio financiero.





No obstante ello y tras la posterior agudización de la crisis de deuda en la Zona Euro, el gobierno español asumió el compromiso con las autoridades europeas de definir el régimen jurídico de las cajas de ahorro que mantienen su actividad financiera y de las fundaciones (anteriormente cajas de ahorro) que en la actualidad ejercen control directo o indirecto en los bancos, por su significativa participación accionaria. Así, en junio de 2013, el Ejecutivo aprobó un proyecto de ley⁴⁵ que busca:

- a) Modificar el régimen de las cajas de ahorro que aún mantienen su negocio financiero, para limitar su tamaño y evitar que adquieran un carácter sistémico. Para ello, el proyecto propone limitar su tamaño y el alcance de sus operaciones, captando depósitos y otorgando créditos en el ámbito de su Comunidad Autónoma o provincias limítrofes.

Por otra parte, el proyecto de ley también aborda el gobierno corporativo, a fin de evitar el control político sobre las cajas. Por ejemplo, se eleva los requisitos para la administración de la caja, limitando el ejercicio del cargo a los políticos, sindicatos y asociaciones profesionales. En cuanto a la composición de la Asamblea General, se propone reducir la participación de las Administraciones Públicas, del nivel actual de 40% a 25%.

Cabe indicar que si una caja supera los € 10 mil millones en activos o el 35% de los depósitos de su región, deberá transformarse en “fundación bancaria” y traspasar su negocio financiero a una entidad financiera.

- b) Limitar la influencia de las fundaciones sobre los bancos. Para ello, el proyecto propone la transformación a “fundaciones bancarias” de todas las fundaciones que tengan el 10% o más de las acciones (o los derechos de voto, que le permitan nombrar o destituir a algún miembro de su órgano de administración) de una entidad financiera.

La finalidad de estas fundaciones será desarrollar su obra social, pero con restricciones en su control sobre los bancos en función del nivel de participación. Por ejemplo, si la participación fuera mayor al 30%, la fundación deberá acordar con el banco un protocolo de gestión que regule la relación entre ambos y presentar anualmente un plan financiero mediante el cual pueda hacer frente a las posibles necesidades de capital del banco. Cabe indicar que estas fundaciones estarán supervisadas por el Banco de España, a fin de establecer el control de la influencia de la misma sobre el banco (incluyendo los posibles conflictos de interés) y garantizar la atención de las necesidades de capitalización del banco por parte de la fundación.

La experiencia del sistema de Cajas de Ahorro de España brinda una serie de lecciones para la regulación y supervisión a nivel individual y grupal de las entidades financieras con el objeto de preservar la estabilidad financiera. En ese sentido, un buen gobierno corporativo debe proporcionar los incentivos adecuados para que los riesgos se identifiquen y administren de manera apropiada. Por ello, los cambios normativos efectuados en el sistema español, orientados a que la elección de los órganos de gobierno de las cajas refleje permanentemente la estructura accionaria de la entidad, permiten ampliar sus opciones de capitalización y, con ello, la incorporación de socios estratégicos.

45 Proyecto de Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (N° 121/000049), que está pendiente de su ratificación por el Poder Legislativo.