

Recuadro 1 REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ESPAÑA

España ha emprendido un conjunto de reformas para reestructurar su sistema financiero, luego de la crisis financiera internacional y los problemas de sostenibilidad fiscal que ese país afrontó, en los últimos años. En el caso particular de las Cajas de Ahorro, las reformas estuvieron orientadas a recuperar su nivel de solvencia y cambiar la estructura de su gobierno corporativo. En ese sentido, la experiencia española brinda una serie de lecciones para las CM peruanas, las cuales comparten el modelo de negocio y la estructura de gobierno corporativo que las Cajas de Ahorro de España tenían hasta antes de la crisis.

En el caso de las Cajas de Ahorro en España, los conflictos de intereses presentes en sus instancias de gobierno corporativo como en las de supervisión y control interno, por efecto de administraciones politizadas¹⁵, menoscabaron seriamente su capacidad de gestión de riesgos, superponiendo la actividad social sobre el negocio financiero. A ello, se añadían las dificultades para captar capital, pues sus únicos accionistas (los gobiernos locales) se mostraron reticentes a ceder participación en los órganos de gobierno a inversionistas privados¹⁶.

Las principales medidas implementadas en España para tratar el problema de gobierno corporativo en sus Cajas de Ahorro fueron:

- Su conversión en sociedades anónimas¹⁷ para permitir el ingreso de socios estratégicos en los casos donde el monto de sus activos superase los € 10 millones. El Estado dio el apoyo financiero para los casos que fue requerido, para el proceso de fusiones de las cajas para sustentar su viabilidad financiera diluyendo la participación que las cajas tenían en los bancos que se formaron.
- Separación del negocio en dos partes: financiero y obra social. La primera parte se tradujo en fusiones de varias Cajas de Ahorro para formar bancos con la participación del sector privado; y, la obra social pasó a ser administrada por las fundaciones bancarias¹⁸, que tienen como propietarios a los municipios y que perciben dividendos de las acciones de los bancos creados.
- Supervisión de las fundaciones bancarias por el Banco de España que certifica anualmente que estas tienen la solvencia requerida para apoyar al banco, en caso fuera necesario¹⁹.

15 La estructura de los órganos de gobierno de las cajas comprendía a la Asamblea General (conformada por representantes del gobierno regional, de los clientes, de los empleados, entre otros), que a su vez, designó al Consejo de Administración y la Comisión de Control. Esta forma de gobierno corporativo generaba conflictos en el manejo y control de las Cajas de Ahorro, dada la fuerte vinculación al ciclo político.

16 El crecimiento de su patrimonio se limitó a la capitalización de utilidades, considerando que un porcentaje de dichas utilidades era destinado a fines sociales.

17 Tan solo las dos cajas de ahorros más pequeñas (Pollença y Ontinyent) conservan la forma jurídica anterior, aunque sujetas a restricciones de tamaño y presencia geográfica.

18 La fundación bancaria es aquella que mantiene una participación en el accionariado de forma directa o indirecta, al menos, de un 10% del capital o de los derechos de voto del banco, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración.

19 Una participación superior al 30% de las acciones exige la elaboración de un plan de contingencia para hacer frente a necesidades de capital del banco; y, si supera el 50% u otorga control efectivo, este plan se materializa en un fondo de reserva que la fundación debe mantener a disposición del banco. En este último caso, además, se fijan límites a la concentración de las inversiones de la fundación.





- Nombramiento del directorio de cada banco según la participación accionaria de cada una de las cajas.

El gobierno corporativo es el problema estructural de las Cajas Municipales peruanas, como lo fue en el caso de las Cajas de Ahorro españolas. Este problema se presenta porque los propietarios de las CM son los municipios cuya capacidad de proporcionar aportes de capital en forma adecuada y oportuna es limitada. Además, la actual estructura de gobierno corporativo de las CM hace poco probable la participación del sector privado en el accionariado de esas entidades pues se requiere de un fuerte apoyo político por parte de las autoridades municipales, quienes deberían ceder el control y manejo de la entidad a terceros.

En ese sentido, sería prudente modificar la normativa vigente en un escenario estable como el actual, para promover la incorporación de nuevos inversionistas a las CM y prevenir soluciones de emergencia en escenarios de estrés como en España. Algunas medidas que se podrían implementar son:

- Las CM estén sujetas en toda su extensión a la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS (Ley N° 26702) y a la Ley General de Sociedades (Ley N° 26887).
- Los municipios deleguen la titularidad de sus acciones en las CM en una entidad bajo su control (propiedad) que cumpla con los requisitos para ser accionista de una institución financiera (Artículo 52° de la Ley General²⁰). La SBS verificaría permanente y exhaustivamente la idoneidad y capacidad económica de dicha entidad para solventar cualquier requerimiento de capital que demande la CM.
- En caso que no se verifique la solvencia de la entidad que mantenga la titularidad de las acciones, se exigiría que esa entidad venda sus acciones a un tercero que cumpla con las condiciones requeridas por la Ley General.

De este modo, las ventajas competitivas que se alcanzarían gracias al respaldo financiero del nuevo inversionista, así como al “*know how*” y a las mejoras tecnológicas que éste introdujera, se verían reflejadas en mejores prácticas de gobierno corporativo y en una mejora de la clasificación de riesgo²¹.

Caso contrario, la solución del problema de solvencia de las entidades financieras en una situación de crisis requeriría del aporte financiero del Estado, tal como sucedió en España, donde la alta vinculación de las Cajas de Ahorro al ciclo político dificultó la implementación de medidas de mercado.

20 Este artículo establece principalmente que los accionistas deben cumplir requisitos de idoneidad moral y solvencia económica.

21 Actualmente, las clasificaciones de riesgo de las cajas municipales otorgadas por las empresas clasificadoras de riesgo locales no superan el nivel de B+.