

RECUADRO 9
LECCIONES DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO DE ESPAÑA

Las Cajas de Ahorro de España fueron creadas con una doble naturaleza: como entidades financieras destinadas a promover la inclusión financiera y el acceso al crédito; y como entes con un fin social. Los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro españolas están conformados por representantes del gobierno local, así como por representantes directos de ahorristas, trabajadores y entidades de diversa índole (cultural, científico, benéfico, cívico, económico o profesional) y de reconocido arraigo en el ámbito local.

En un reciente estudio de CEPAL⁸⁷, se señalan algunas debilidades del modelo de Cajas de Ahorro españolas:

- i. Su dificultad para captar capital, por sus limitaciones para ceder poder en sus órganos de gobierno a inversionistas privados a cambio de capital. Los instrumentos mediante los cuales las Cajas de Ahorro podían captar capital (cuotas participativas), tal y como fueron regulados en 2002, mostraban limitaciones tanto por su escasa liquidez como por la imposibilidad de atribuirles derechos políticos a sus inversionistas.
- ii. La excesiva politización de sus órganos de gobierno, lo que indujo un excesivo cortoplacismo en la gestión de las Cajas de Ahorro. Ello buscó ser subsanado con las recientes reformas al marco regulatorio que rige a las Cajas de Ahorro españolas.

Para mitigar los efectos negativos de la crisis financiera internacional de 2007-2009 y el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, las autoridades de ese país implementaron medidas para fortalecer su sector financiero y, en particular, a las Cajas de Ahorro (las más expuestas al sector inmobiliario). Para ello, iniciaron un proceso de reestructuración y reforma del marco legal del sector de Cajas de Ahorro que incluyó:

- i. **Creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)**⁸⁸ para la intervención de las entidades con problemas de solvencia y la promoción de la integración entre entidades viables, mediante el acceso a inyecciones de capital (Real Decreto-ley 9/2009). El FROB tiene el mismo régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos (FGD)⁸⁹, esto es, personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines. Se constituyó con una dotación inicial de € 9 000 millones (€ 6 750

87 González et al. "Auge, caída y transformación de las cajas de ahorro españolas: lecciones para América Latina". CEPAL – Serie Financiamiento del Desarrollo N° 237. Naciones Unidas, marzo de 2011.

88 El órgano de gobierno del FROB está representado por la Comisión Rectora, compuesta por 9 miembros, de los cuales 4 miembros son del Banco de España (uno de ellos actuará como Presidente de la Comisión); 2 miembros del Ministerio de Economía; 3 miembros de los respectivos FGD de las entidades financieras; y un representante (sin derecho a voto) del Departamento de Intervención General de la Administración del Estado.

89 En España, existían tres FGD: uno de los bancos; otro de las cajas de ahorro; y el último, de las cooperativas de crédito. En octubre de 2011, los tres FGD formaron un único Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que mantiene las funciones y rasgos característicos de los tres fondos a los que sustituyó.





millones son aportes del Estado y € 2 250 millones de los FGD), monto que fue ampliado hasta € 15 000 millones, en febrero de 2012, con aportes del Estado.

El FROB es un mecanismo de intervención en el que priman las soluciones privadas frente a la intervención pública; y que contempla tres fases secuenciales (en caso que una fase no sea factible, se pasa a la siguiente):

- Búsqueda de una solución privada que permita reforzar la solvencia de la entidad financiera (por ejemplo, aporte de accionistas) y, así, subsanar sus deficiencias.
- Adopción de medidas con intervención del FGD para superar la situación de insolvencia. En este caso, se elabora un plan de restructuración, aprobado por el Banco de España, cuyo objeto es la fusión o absorción de la entidad, o la cesión global o parcial de activos y pasivos.
- La intervención del FROB, en cuyo caso el Banco de España sustituye a los administradores de la entidad afectada, nombrando como administrador al FROB.

En ausencia de la solución privada, el FGD correspondiente, en los términos de su normativa, adoptará las medidas necesarias para atender las debilidades de la entidad.

- ii. **Reforma del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro.** En julio de 2010, se modificó la normativa de las Cajas de Ahorro, a través del Real Decreto-ley 11/2010, a fin de fortalecerlas en cuanto a su capitalización y la profesionalización de sus órganos de gobierno. La regulación anterior les permitía a las Cajas emitir cuotas participativas con derechos económicos pero no políticos (sin derechos de voto), lo que en la práctica demostró ser insuficiente para atraer nuevos inversionistas. Con la reforma, se pueden añadir derechos políticos a dichas cuotas, de manera directamente proporcional al porcentaje que las mismas representen sobre el patrimonio.
- iii. **Reforzamiento del sistema financiero.** El Real Decreto-ley 2/2011, de febrero de 2011, estableció un requerimiento mínimo de capital básico o “core capital” para las entidades financieras de 8% de los activos ponderados por riesgo (Basilea II recomienda 2%; y, Basilea III, 4%); el mismo que aumenta a 10% para las Cajas de Ahorro que tengan menos de 20% de participación de capital privado de terceros. Con ello, se incentivan los aportes de capital de socios privados en las Cajas de Ahorro.
- iv. **Saneamiento del sector financiero.** El Real Decreto-ley 2/2012, de febrero de 2012, dispuso nuevos requerimientos adicionales de provisiones y de capital, orientados exclusivamente a la cobertura del deterioro de los balances bancarios ocasionados por los activos vinculados a la actividad inmobiliaria. Esta disposición se complementó con el Real Decreto-ley 18/2012, de mayo de 2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; el cual, a su vez, prevé la constitución de sociedades de capital a las que las entidades financieras deberán aportar todos los inmuebles adjudicados o recibidos en pago de deudas relacionadas a la actividad inmobiliaria.

Como resultado de este proceso de reestructuración, se observó una consolidación de las Cajas de Ahorro, cuyo número pasó de 45 a 11, las mismas que empezaron a operar como bancos. De estas entidades, 4 fueron reestructuradas, 2 fueron recapitalizadas y 7 estuvieron involucradas en procesos de integración (de estas últimas, UNNIM fue también reestructurada y NovaCaixaGalicia fue también recapitalizada)⁹⁰.

Cabe mencionar que, el 8 de junio de 2012, el FMI publicó la actualización del reporte del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) de España, en el que concluyó que si bien el núcleo del sistema parece ser sólido, aún persisten vulnerabilidades en algunos segmentos, por lo que es necesario continuar con el proceso de reestructuración y recapitalización en el contexto del deterioro de las condiciones económicas. Las pruebas de estrés en el escenario desfavorable mostrarían que los bancos más grandes estarían suficientemente capitalizados, en tanto que varios otros necesitarían incrementar su capital, en total, por alrededor de € 40 mil millones. Posteriormente, el 9 de junio, el Eurogrupo manifestó su intención de otorgar a España (en caso que este país haga el requerimiento formal) una línea de crédito por hasta € 100 mil millones, para la recapitalización de las instituciones financieras españolas.

90 En marzo de 2012, se aprobó la compra de Banca Cívica por parte de Caixabank, formando la entidad con mayor tamaño de activos en España (alrededor de € 342 mil millones a esa fecha); y, en mayo, se autorizó la nacionalización de Bankia, a través de la capitalización de las acreencias del FROB (que ascienden a alrededor de 56% del patrimonio de la entidad).

