El bon govern de les caixes d'estalvis

JOAN CALS GÜELL
Universitat Autònoma de Barcelona

ABSTRACT

The purpose of this article is to assess the corporate governance condition of the Savings' Banks, and to present a range of thoughts and proposals to improve its quality. It is structured in three sections, and followed by a final conclusion. The first one conveys the idea that this set of financial institutions has failed to achieve those levels of excellence attained in many other areas. The second part takes care of the governance structure of the Savings' Banks, the latest legal changes introduced in the past years, as well as the principles that this document considers essential to guide the functioning of its corporate bodies. Finally, the article focuses in how to face two different specific risk manifestations for the corporate governance of this sector.

1. INTRODUIR UNA NOVA CULTURA DE GOVERN CORPORATIU A LES CAIXES

Els principis i les recomanacions de la cultura de bon govern empresarial tenen, en el món de les caixes d'estalvi, un àmbit d'estudi interessant per raó de la singularitat pròpia d'aquestes entitats. El fa, també, interessant la pròpia necessitat de les caixes d'acompanyar el seu excel·lent balanç de resultats amb unes pràctiques de govern que enforteixin, i no debilitin, la legitimitat institucional aconseguida en uns mercats altament competitius. Sobre la peculiar configuració institucional de les caixes s'ha escrit molt; en canvi, són poques les referències solvents a Espanya sobre el seu govern corporatiu, sigui per analitzar-ne l'evidència empírica, sigui per formular propostes. A què es deu aquesta anomalia? Deixem que la imaginació del lector assagi respostes mentre precisem l'estil i el contingut de l'article, d'abast més ampli del que el títol sembla indicar.

La present col·laboració procura tenir una lectura àgil i planera. Per això, redueix al mínim les notes i prescindeix pràcticament de referències bibliogràfiques. També simplifica les referències a les normatives legals. Quant a codis de govern per a caixes, no podem fer menció de cap que hagi arribat a adquirir caràcter institucional. Amb motiu de l'aprovació el 2006 del Codi Unificat de Bon Govern per a societats cotitzades que va elaborar el grup de treball presidit per Manuel Conthe, es va parlar d'una adaptació del text al govern de les caixes, però han passat els mesos sense haver-se produït novetats, la qual cosa és tot un indicador de les dificultats que el tema planteja. El lector té, aquí, una de les pistes per respondre l'interrogant que abans hem posat a la seva consideració. Als interessats en una major documentació sobre el tema els invito a acudir a l'obra general sobre les caixes d'estalvis que Ariel em va publicar a finals del 2005, on podran trobar un projecte original de codi de govern per a caixes.[1]

Quant al contingut de l'article, si desborda els límits d'allò que es considera el camp estricte de les qüestions de bon govern de l'empresa és, senzillament, perquè les caixes responen a una configuració institucional singular, de la qual deriven relacions, regulacions i riscos específics. Posar-ho tot damunt la taula és gairebé obligat per enfocar adequadament el tema.

Sobre una part de les qüestions de govern corporatiu la discussió és oberta i les modes marquen la seva temporal empremta. Per tant, sembla aconsellable tractar-les amb un cert relati-

1. Es tracta del llibre *El éxito de las Cajas de Ahorros: historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*, on les qüestions relatives al govern corporatiu d'aquestes institucions es fan presents en la majoria de capítols i, especialment, en el primer i l'últim. Aquest conté un estudi de les reformes legislatives del trienni 2002-04, presenta els elements bàsics amb els quals l'autor esbossa una teoria actual del govern de les caixes, fa un balanç de les pràctiques del sector i ofereix una proposta de codi format per un conjunt articulat de trenta dues recomanacions.

visme. En canvi, n'hi ha d'altres sobre les quals ha anat prenent cos una àmplia acceptació teòrica i pràctica; una d'elles afecta les caixes d'estalvis i té el caràcter de qüestió prèvia. Així, hom dóna per establert que aquest grup d'empreses han d'estar particularment interessades a ser transparents i a dotar-se d'unes bones pràctiques de govern per compensar la carència de determinats mecanismes de control del mercat, com les adquisicions públiques d'accions, o la pressió dels accionistes sobre els directius en demanda d'augments en l'eficiència i la rendibilitat.

L'experiència de les caixes no acredita en els seus aspectes de govern corporatiu els excel·lents nivells de qualitat assolits en molts d'altres. Per això, hem de considerar plenament justificades les crítiques que el sector ha rebut per la poca iniciativa que majoritàriament ha mostrat en la matèria, acompanyada, de vegades, per resistències corporatives a reformes legals ben raonables i sensates.

En un context caracteritzat per uns mercats, una cultura empresarial i una opinió pública progressivament més exigents en transparència i bones pràctiques de govern, les limitacions històriques de les caixes en la matèria els ha dificultat en els temps recents capitalitzar plenament els excel·lents resultats de la seva activitat econòmica i social. En descàrrec seu, poden al·legar que la tradició en el món bancari i de l'estalvi els imposava una cultura de reserva i discreció, o que la seva transparència estava en línia amb la de la banca. En qualsevol cas, actualment el govern de les caixes constitueix una de les principals qüestions de l'interès que aquestes entitats susciten, precisament perquè apareix com un cert factor de debilitat enmig de fortaleses competitives ben evidents. Superar aquesta debilitat els és important i, si ho aconseguissin, no solament controlarien millor els seus riscos específics —on ocupa un lloc destacat el de la politització— sinó que la seva legitimitat institucional en sortiria reforçada.

En les formulacions d'alguns autors, transparència i bon govern es presenten com a sinònims, de manera que vénen a considerar que amb l'actuació transparent, és a dir, el rendiment de comptes d'acord amb les normes legals i internes, s'esgota el contingut del bon govern. Més generalment, en canvi, ambdós conceptes s'entenen com a diferents, tot i reconèixer la seva vinculació. Així doncs, afirmem que transparència no equival a bon govern, però que l'afavoreix. El panorama empresarial espanyol en la matèria ha progressat considerablement arran de l'aprovació de la Llei 26/2003, de 17 de juliol, que va modificar la normativa del mercat de valors, la de societats anònimes i la de caixes.

Formen el sector de caixes a Espanya 46 entitats, de les quals 10 tenen la seu social a Catalunya. La denominada Llei de Transparència i la seva normativa de desenvolupament va establir, per a les caixes que emeten valors admesos a negociació en mercats oficials, un conjunt d'obligacions d'informació marcadament exigents, ampliades per la circular del Banc d'Espanya 4/2004, de 22 de desembre, sobre noves normes d'informació i comptabilitat financera. Aquestes obligacions giren a l'entorn del contingut de l'informe de govern corporatiu, format principalment per l'estructura d'administració de cada entitat, el funcionament i les retribucions dels òrgans de govern, les operacions efectuades amb els consellers i familiars així com amb les institucions públiques i els partits polítics, l'estructura de negoci, les operacions dins el grup econòmic que hagi pogut constituir cada caixa i els sistemes de control del risc.[2]

2. GOVERNAR BÉ UNES ENTITATS FINANCERES DE NATURALESA FUNDACIONAL I CARÀCTER SOCIAL

2.1. L'estructura de govern

El marc legal del govern de les caixes ve definit per la Llei 31/1985, de 2 d'agost, sobre òrgans rectors (LORCA), que té el caràcter de normativa bàsica. Dins aquest marc, ja antic, tot i que retocat en els últims anys, les comunitats autònomes han aprovat les seves pròpies normes.[3] D'acord amb la LORCA, els òrgans de govern de les caixes són l'assemblea general, el consell d'administració i la comissió de control. Anteriorment havia existit, també, una comissió d'obres socials, que va ser eliminada com a òrgan independent del consell. Els diferents grups de repre-

2. Per a l'exercici 2004, ja van ser 42 les caixes que van haver d'elaborar l'informe de govern corporatiu. Les dades principals que en resultaven es poden consultar a l'article de Paulino García Suárez «El gobierno corporativo de entidades emisoras de valores cotizados en mercados oficiales: Un resumen del informe anual del ejercicio 2004», publicat al número 10 de la revista *Estabilidad Financiera*, de maig del 2006, en les pàgines 129-148.

3. El text refós de la normativa catalana fou aprovat pel Decret legislatiu 1/1994, del 6 d'abril, objecte de modificació recent a través de la Llei 14/2006, del 27 de juliol.

sentació determinats legalment —objecte de consideració més endavant— han de tenir en l'assemblea, el consell i la comissió de control les mateixes proporcions.

Amb el consell d'administració i la comissió de control, la legislació espanyola dissenya per a les caixes un interessant sistema de supervisió a un doble nivell, semblant al que tenen les empreses alemanyes. El paper de la comissió de control s'ha vist reforçat, últimament, en assumir les funcions del comitè d'auditoria obligatori des de 2004 en les societats cotitzades.

Tanmateix, com a la resta d'empreses, el centre del govern corporatiu i la supervisió interna en les caixes es troba, lògicament, en el consell d'administració, que per augmentar la qualitat en el procés de presa de decisions pot crear comissions delegades. Amb aquest caràcter, les entitats grans i mitjanes solen tenir comissions executives —presents en el 90% del sector— i comissions de l'obra social. Les noves tendències en matèria de bon govern han alterat aquest panorama. Concretament, la Llei de Transparència va introduir dues modificacions en la LORCA, que obliguen, respectivament, a constituir en el si del consell una comissió de retribucions i una altra d'inversions. La funció de la primera és la d'informar sobre la política general de retribucions i incentius per als càrrecs del consell i el personal directiu; la seva raó de ser és clara i està ben fonamentada en la teoria del govern corporatiu. En canvi, la introducció de la comissió d'inversions —a la qual se li encomana la informació i proposta de les inversions o desinversions de caràcter estratègic— sembla discutible i més aviat apareix com un exemple del risc que corren les iniciatives d'aquest tipus d'allargar innecessàriament les tramitacions o de crear instàncies relativament supèrflues.

La qüestió de les comissions del consell té la seva importància. Alhora, permet observar per on van les preocupacions del legislador i els organismes reguladors. En aquest segon sentit, és fàcil detectar una mancança manifesta pel que fa a l'aspecte dels nomenaments de consellers i alts directius en les caixes. La teoria i l'experiència comparada sobre govern corporatiu hi vénen prestant una atenció creixent, la qual sol traduir-se en l'obligació legal o la recomanació de constituir una comissió encarregada de la matèria; de vegades és una comissió *ad hoc* i, d'altres, la funció s'acumula a la comissió de retribucions. És a dir, hom dóna per establert que és un aspecte de la vida corporativa que cal formalitzar i institucionalitzar, aportant-hi claredat i transparència, de manera que la selecció dels candidats es faci acuradament i que reuneixin els requisits exigits tant per les determinacions legals i estatutàries com per al millor servei a les necessitats de cada empresa. L'existència d'aquesta comissió és ja significativa entre les societats cotitzades, però no en les caixes.

En un sentit diferent, es continua discutint la decisió adoptada en el seu dia per la LORCA de suprimir la comissió responsable de l'obra social i atorgar les seves facultats al consell d'administració, sense perjudici que les pugui delegar en una comissió. El principal argument en contra és que això ha privat les caixes d'un òrgan que, en un pla d'igualtat amb el consell, atorgui visibilitat i major poder a la seva dimensió social, no solament als efectes de reclamar la sensibilitat i la dotació adequades per a l'obra social, sinó també de defensar uns comportaments generals, institucionals i personals, coherents amb aquesta dimensió. A favor de l'opció legal es diu que el rang de les facultats en qüestió millora en atribuir-les al consell, l'autèntic centre de poder en els diferents models d'empresa, però l'argumentació resulta notablement afeblida en observar-se com, en les agendes dels consells, les decisions sobre l'obra social porten temps sent tractades de manera molt subsidiària amb relació a les de negoci. Certament, l'enduriment de les condicions de la competència empeny en la direcció assenyalada, però el que està en discussió no és el fet en ell mateix, sinó com l'arquitectura de govern podria contribuir a corregir la tendència que desdibuixa la vessant social de les caixes.

En qualsevol cas, ha de quedar clar que l'estructura de govern és, en línies generals, adequada al tipus d'empresa i a les funcions que ha de portar a terme. El que es tracta ara de veure és l'ús d'aquesta estructura i per on han de venir les millores en les pràctiques de govern. A fi de desenvolupar aquest aspecte, precisarem els atributs principals que considerem que s'ha de demanar als òrgans rectors de les caixes.

2.2. A la recerca d'uns òrgans de govern competents, actius i independents

Sense entretenir-nos, per obvis, en els deures inexcusables de lleialtat i honestedat, considerem que els òrgans rectors de les caixes han de ser competents per governar unes entitats financeres[4] de naturalesa fundacional i caràcter social, actius en l'exercici de les facultats corresponents i independents per vetllar pels interessos de cada entitat i el compliment de la seva funció social.

Qui són els consellers de les caixes? Persones de procedència molt diversa, com a mínim dels quatre grups següents determinats per la LORCA: impositors, municipis, entitats fundadores i empleats. És a dir, una mostra àmplia, no tancada, del que en llenguatge d'economia de l'empresa es denominen «interessats» i a la qual, segons les comunitats autònomes i les pròpies entitats, s'hi afegeixen altres interessos socials com els representats per parlaments autonòmics, cambres de comerç, organitzacions empresarials i sindicals, col·legis professionals, universitats i, en general, institucions de la societat civil. Aquesta part tan substantiva de la LORCA pretenia, igual que el Decret Fuentes Quintana de 1977, superar el tancament propi del sistema de govern tradicional de les caixes. Amb independència dels percentatges atorgats als diferents grups, força variables segons els casos, cal ara preguntar-se si aquesta composició dels òrgans de govern permet dotar-los dels tres atributs assenyalats. A *priori*, no sembla que impliqui dificultats que no puguin superar-se, a condició de no xocar amb determinats postulats que progressivament es van revelant més útils per perfeccionar el govern corporatiu de les caixes. Vegem-los.

En primer lloc apareix com a important que l'accés als òrgans de govern es fonamenti en el mèrit de les persones amb relació a les funcions que han d'exercir, la seva capacitat per al càrrec i l'adequació del perfil al de conseller d'una entitat financera de naturalesa fundacional i caràcter social. La competència o qualificació dels òrgans exigeix dels seus membres capacitat professional i personal en sentit ampli, la qual inclou, lògicament, les capacitacions més específiques per a la presa de decisions en entitats financeres, així com d'altres de tipus economicoempresarial, tècnic i de gestió. Per tant, es pot parlar d'aquest atribut vinculant-lo a professionalitat, però amb una precisió. En el llenguatge del sector de caixes, l'expressió professionalitat o professionalització s'usa, preferentment, per designar aquells models de govern i gestió que destaquen el paper dels alts executius i, en particular, el del director general, que no té la condició d'òrgan de govern. En la nostra proposta, basada en la divisió de funcions entre consells d'administració actius —amb presidències no executives— i direccions generals, aquests termes els referim a un atribut indispensable per tal que tots els òrgans i càrrecs desenvolupin a un bon nivell les seves funcions respectives.

És a dir, a la recerca d'uns òrgans de govern competents, els processos d'elecció i selecció de consellers de les caixes són determinants. Tal afirmació ens recorda el paper que hi hauria de jugar la comissió de nomenaments objecte de consideració en l'apartat anterior i, alhora, ens remet a unes qüestions no ben aclarides de la configuració institucional de les caixes. Per exemple, els consellers de les caixes, són persones nomenades per exercir les funcions de govern pròpies del càrrec o són els representants d'uns interessos als quals es deuen? Certament, es pot argumentar que la pregunta no és pertinent, perquè planteja un fals dilema: així, en les empreses amb forma de societat mercantil, l'acumulació d'ambdues facetes és ben clara en el cas dels consellers denominats dominicals, definits com aquells que tenen o representen una participació accionarial significativa. Però l'analogia no és aplicable a les caixes, que tenen una forma jurídica semblant a una fundació, de la qual deriva que els interessos que han de guiar l'actuació dels consellers són els definits internament en la institució d'acord amb les finalitats pròpies. La LORCA ho estableix en el seu article primer: *«Els components d'aquests òrgans exerciran les seves funcions en benefici exclusiu dels interessos de la caixa a la qual pertanyin i del compliment de la seva funció social»*. No obstant la rotunditat de la determinació legal, la mateixa norma introdueix alguna dosi de confusió o ambivalència quan empra l'expressió «grups de representació» i es refereix als consellers com a «representants», en lloc d'utilitzar altres termes més ajustats al seu esperit de deixar clar que els grups o les institucions que participen en els processos d'elecció de consellers de caixes no han d'intervenir en la vida d'aquestes institucions més enllà de l'elecció.

4. Les empreses financeres i, en particular, les que realitzen activitats bancàries, com les caixes d'estalvis, requereixen adaptar les pautes generals sobre govern corporatiu a l'especificitat d'una activitat tan sensible i regulada com la seva. Una visió general del que això comporta i de les tècniques emprades per afrontar-ho es troba en el treball de Vicente Salas «El gobierno de la empresa bancaria desde la regulación», publicat en el número 5 de la revista *Estabilidad Financiera*, de novembre del 2003, en les pàgines 197-228.

Raons funcionals avalen, també, la raó jurídica a la interpretació que acabem de donar. Una concepció dels òrgans rectors de les caixes sotmesos a mandats externs —dels quals una part significativa d'origen públic— i entesos com a simple suma d'interessos o, encara pitjor, interessos en règim de contrapoder, augmenta el risc d'ineficiències, perjudica l'atribut de la independència i aproxima la configuració institucional d'aquest tipus d'entitats a l'empresa pública. Cap de les tres coses els convé en el present moment històric. Això no exclou una consideració diferenciada, més matisada, pel cas especial dels consellers elegits pels empleats.

Passem al segon atribut. Es tracta que els òrgans siguin actius en l'exercici de les seves funcions i que hi participin la totalitat dels seus membres. Una variable fonamental per fer-ho efectiu és la freqüència de les reunions, que tendeix a ser insuficient en una part del sector. El defecte és més ostensible quan afecta entitats de major dimensió, que sumen a la complexitat de les activitats financeres i socials pròpies d'una caixa les derivades de la creació de societats filials i d'adquisició de participacions en empreses de diferents rams.

Dues variables més influeixen notablement en el nivell d'activitat i en la qualitat de la feina dels òrgans de govern: la documentació que els és facilitada i l'organització de les reunions. D'acord amb el director general, el president de la caixa, com a president del consell d'administració, i el president de la comissió de control han de vetllar perquè la documentació sigui l'adequada. Així mateix, han d'actuar com a impulsors dels treballs respectius dels col·lectius que presideixen.

En aquest punt cal delimitar les funcions entre l'estructura de govern i l'equip directiu. Anteriorment hem esmentat que la nostra proposta descarta presidències executives i, per tant, l'acumulació de les facultats pròpies del càrrec més la de gestió ordinària de l'entitat en la figura del president. La LORCA permet presidències executives i aquestes són majoritàries en el sector, però són excloses a diverses legislacions autonòmiques, començant per la catalana. Hi ha diverses raons, totes elles de pes, per prendre aquesta opció, que ja és present en l'informe Cadbury i que progressivament ha anat guanyant adeptes en la teoria dels dissenys organitzatius de les empreses.[5] La mes contundent, vàlida per a tots els tipus d'empreses, és que la funció indiscutible de supervisió que ha d'exercir el consell d'administració es pot veure seriosament debilitada quan el president del consell actua com a primer executiu de la societat; els escàndols que periòdicament afecten empreses de primera línia s'encarreguen d'anar recordant el risc que comporta aquest afebliment. Hom podria pensar que això no ha de preocupar en el cas de les caixes, ja que disposen d'una comissió de control i, per tant, d'un sistema de supervisió a un doble nivell. Sense menysprear tal consideració i els efectes atenuants corresponents, cal pensar que el problema de fons subsisteix, amb raons addicionals referides a la presidència de les caixes.

Efectivament, la peculiar configuració institucional d'aquestes entitats, la varietat de perfils dels seus presidents, la necessitat de reduir el risc de la politització i les exigències de professionalitat i estabilitat van en la direcció de no atorgar caràcter executiu a les seves presidències. Ara bé, concorda poc amb la cultura de bon govern corporatiu definir en termes de negació —presidents no executius— la funció d'aquests càrrecs. Tot i no tenir facultats executives, els presidents de les caixes n'han d'exercir eficaçment i plenament altres d'importància cabdal, que van més enllà de les purament representatives. En especial, correspon als presidents impulsar el treball dels consells d'administració i les comissions, per fer-ne òrgans realment actius, de manera que les seves responsabilitats en l'aprovació de les grans qüestions i de l'orientació estratègica, així com en la supervisió de la gestió de les entitats, siguin exercides amb rigor i amb llibertat.

La correspondència amb el perfil traçat del president és la d'un director general professional, factor d'estabilitat i màxim executiu de l'entitat, que no interfereix en les funcions dels òrgans de govern, la labor dels quals ha de facilitar subministrant per a cada assumpte tota la informació i l'anàlisi que procedeixi.

El model que presentem es basa, per tant, en una separació clara entre la línia de govern i la de gestió, poc vigent en la pràctica corporativa de les caixes. Per descomptat, no l'adopten aquelles que tenen presidents executius, però en la resta —que teòricament sí que ho fan— es

5. L'informe Cadbury va ser publicat el 1992 i és considerada la primera referència europea sobre recomanacions de bon govern corporatiu. Les nombroses iniciatives que posteriorment s'han desenvolupat en diferents països i en l'àmbit internacional s'inspiren, sovint, en aquest text, que inclou la recomanació de separar les funcions del president de les del primer executiu de l'empresa. No obstant això, la persona que va presidir el comitè corresponent i que dóna nom a l'informe ha manifestat reiteradament que és conscient de les fortes resistències que troba el seguiment d'aquesta recomanació, alhora que confia en que vagi fent camí, això sí, lentament. *The Economist* del 25 d'octubre de 2003 recollia la seva previsió de que *«la divisió vindrà amb la nova generació»*. A Espanya, els informes Olivencia, Aldama i Conthe s'en fan ressó, però finalment opten per no incorporar-ho com a recomanació.

dóna sovint una situació marcada per un corrent de fons en la història d'aquest tipus d'entitats que també vulnera alguns del supòsits bàsics del model; és la situació que combina unes direccions generals que penetren en l'àmbit de govern i exerceixen un poder excessiu no degudament supervisat, unes presidències més retòriques que efectives i uns òrgans de govern poc actius, amb tendència a rebaixar el nivell de les seves funcions.

L'objectiu últim de tot l'anterior és conformar un sistema de govern dotat tant de coherència i equilibri intern com de les condicions necessàries per operar correctament, tot i reconeixent que la legislació actual així com la diversitat de contextos i d'entitats admeten o aconsellen, segons els casos, variacions sobre el nostre plantejament. No obstant això, roman l'exigència genèrica d'uns òrgans rectors competents, actius i independents. Comentats, ja, els dos primers atributs, passem al tercer.

La independència fa referència al deure dels consellers de les caixes, establert taxativament en la LORCA, d'exercir el càrrec en benefici exclusiu dels interessos de cada entitat i del compliment de la seva funció social. L'obligació que aquí recordem exclou, per tant, la imposició de mandats, interns o externs, als consellers i s'ha d'entendre associada a la naturalesa fundacional de les caixes. La Llei Financera de 2002 va reforçar aquesta orientació en atorgar caràcter irrevocable al nomenament dels consellers; aquesta determinació legal buscava, igualment, augmentar l'estabilitat dels òrgans de govern i acabar amb la pràctica força utilitzada per les institucions públiques de canviar consellers o presidents després de les consultes electorals.[6] I si no ho aconseguien, almenys ho intentaven. La mateixa norma introduí dues reformes més amb finalitats semblants. D'una banda, va deixar la porta oberta a nomenaments de més llarga durada, de quatre a sis anys, amb un màxim de dotze. De l'altra, va remarcar més clarament el caràcter no públic de les caixes, per la qual cosa establí un límit a la presència de membres dels òrgans de govern amb aquest origen, de manera que ara no pot superar el 50% dels drets de vot.

A la recerca, doncs, d'una millora en el govern de les caixes, la Llei Financera vinculava l'augment de la seva independència i estabilitat, així com la reducció del risc de la politització, amb la negació del caràcter d'empresa pública. La tradició de les caixes és aliena a la de l'empresa pública i actualment la legislació és inequívoca al respecte, però ni una cosa ni l'altra poden evitar que determinades pràctiques per part de l'esfera pública —parlaments autonòmics, governs autonòmics, ajuntaments, diputacions...— estiguin imbuïdes d'una filosofia pròpia d'aquella. Més intenses a la resta d'Espanya, aquestes pràctiques —en què preval una concepció instrumental de l'activitat de les caixes al servei d'objectius o interessos fixats externament— se serveix de tres vies: la producció normativa, l'extralimitació de les autoritats autonòmiques en l'exercici de les funcions de tutela o protectorat sobre les caixes i el poder de vot que tenen, principalment en les caixes fundades per corporacions públiques, els consellers nomenats per la fundadora així com per altres poders públics. El bon govern de les caixes ha d'evitar la concepció instrumental assenyalada i això implica, lògicament, tant els òrgans rectors de les entitats com els poders mencionats.

Potser convé desenvolupar més les idees anteriors. És lògic que les administracions públiques, en explicitar objectius d'interès general, busquin la participació de les caixes, i cal esperar d'unes entitats com aquestes, amb forta vocació de servei a l'economia i la societat del seu àmbit territorial, una actitud receptiva, però la resposta, cas per cas, ha de ser el resultat de la lliure decisió de cada entitat, d'acord amb els propis objectius i estratègia. En bona part, aquesta és la raó de ser de la presència en l'estructura de govern de les caixes de consellers fruit d'un nomenament públic: l'aportació de sensibilitat per als interessos generals, no la defensa d'iniciatives concretes de l'administració origen d'aquest nomenament ni l'articulació d'un poder polític.

La independència dels consellers de les caixes exigeix un perfil adequat de les seves personalitats. La trajectòria, la preparació i la pròpia independència de criteri són elements importants d'aquest perfil, així com el fet de no estar en una situació que condicioni desfavorablement l'exercici independent del càrrec. Però tot això no és suficient. Cal un estatut del conseller, del qual actualment no es disposa, que defineixi la seva independència, expliciti el caràcter singular

6. Contràriament a una idea àmpliament estesa, les caixes tenien un problema d'estabilitat en els seus òrgans de govern, que perjudicava el bon exercici de les funcions corresponents. El problema s'originava tant per la via dels cicles electorals polítics com per la durada de quatre anys dels mandats. En aquest segon sentit, cal assenyalar que els càrrecs es renovaven per meitats cada dos anys i que això afectava, indefectiblement, sense possibilitats de continuar, l'elevada representació d'una categoria de consellers —els impositors— sorgits d'uns compromissaris i aquests d'un sorteig. Actualment és possible passar tres anys sense alteracions en la cobertura dels càrrecs.

L'anterior diagnòstic sobre inestabilitat no n'exclou un altre de relatiu a l'existència en una part del sector de reeleccions de la mateixa persona fins acumular mandats molt llargs. Tal defecte de renovació, amb excepció dels impositors, afectava consellers de la resta de grups, bé com a consellers generals, bé com a membres dels òrgans de govern reduïts o presidents de caixes. La Llei Financera va resoldre això amb l'establiment del límit de dotze anys.

Una qüestió a tractar de forma diferent és la de la durada en el càrrec dels directors generals, generalment també molt llarga, que a vegades es perllonga amb el discutible accés a la presidència de les entitats.

de la relació entre ell i les institucions que l'han nomenat, i estableixi l'obligació d'aquestes de respectar-lo. Es formalitzaria d'aquesta manera un marc que permetria a les caixes enfortir la independència del seus òrgans de govern, passant d'una presumpció genèrica a una exigència concreta. La cosa presenta unes resistències i dificultats innegables, així com un cert paral·lelisme amb les que afecten la necessària consolidació dels consellers independents en les societats mercantils.

En qualsevol cas, una major independència no es pot desvincular d'una millora en les pràctiques de govern i d'un nou augment de la transparència.

3. AFRONTAR DOS RISCOS ESPECÍFICS

Al llarg del temps, la supervisió de les entitats bancàries ha anat identificant una sèrie de riscos —de crèdit, de mercat, de canvi, operacional, de país, etc.— i ha precisat la seva cobertura per tal de preservar la solvència. La qüestió que aquí presentem no té el mateix tractament, però és possible d'establir una certa analogia amb els riscos esmentats, en la mesura que, directament o indirecta, pot també perjudicar la solidesa financera de les entitats. Més clarament, però, la seva afectació és sobre un intangible, la reputació, el bon nom, la confiança del públic i dels mercats. Aquest risc de reputació té, evidentment, causes diverses. La seva anàlisi aplicada a les caixes ens porta a considerar dos problemes o riscos específics del sector.

El primer, la politització, l'hem esmentat ja més d'una vegada. El segon, per al qual no disposem d'una denominació precisa, és el que comporta una certa apropiació o patrimonialització del govern de les entitats per unes poques persones o grups interns, en detriment del procés de renovació i de participació de la pluralitat d'interessos que la legislació contempla. L'un i l'altre també apareixen en empreses que responen a una configuració institucional diferent; l'especificitat relativa a les caixes és, per tant, principalment una qüestió de grau i de forma de produir-se. Fem notar que, si bé no és observable una distribució estricta, la polititització afecta més les caixes de fundació pública i/o les que atorguen percentatges elevats a consellers nomenats per poders públics, mentre que la freqüència de casos de patrimonialització de l'estructura de govern és superior en les caixes de fundació privada.

El risc de patrimonialització a què ens referim està estretament vinculat a la naturalesa fundacional de les caixes, a l'estructura de govern tancada que d'això se'n deriva i que les normes de 1977 i 1985 van obrir. Tot i la seva major ambició, la LORCA no deixava de ser una llei marc que permetia models de govern diversos. Un dels models existents compta amb direccions generals potents i llargament consolidades, a partir de les quals és possible teixir la xarxa de relacions i interessos que acabi fent efectiva una certa apropiació del govern corporatiu. La principal recomanació per evitar-ho és tornar al *leitmotiv* original: formar òrgans rectors de les caixes competents per governar-les, actius en la presa decisions i la supervisió, i independents respecte de tot tipus de poders, externs i interns. Ara bé, cal tenir present que en les caixes de major dimensió, a través de societats filials i participades, l'abast del risc indicat pot ser molt gran i arribar a alterar en el conjunt del grup l'esquema de relacions govern-direcció. Aquest supòsit planteja un problema complex que comprèn des de qüestions relatives a la designació de consellers i la distribució del poder corporatiu fins a les retributives. L'extensió del present article impedeix tractar tot això; apuntem, tanmateix, que les respostes a la varietat de qüestions mencionades no han d'alterar, segons la nostra opinió, l'equilibri de poders ni trencar la coherència de les regles de govern corporatiu que hem establert per a les caixes.

El risc de la politització, per la seva banda, té diverses accepcions, que comparteixen la preocupació pels danys que causen a les caixes les dinàmiques de poder i de desgast inherents al joc polític. Atès que els actors d'aquest són els partits polítics, politització equivaldria a «partidització», és a dir, afectació del govern de les caixes amb disputes entre partits en distints escenaris.

Ja hem comentat que el 2003 es van introduir unes reformes en la legislació de caixes que procuren reduir el risc en qüestió: la limitació al 50% del vot d'origen públic en els seus òrgans

rectors i la irrevocabilitat del nomenament de consellers. El mateix efecte creiem que tindria el progressiu abandonament de les presidències executives. Abona la idea el repàs al perfil biogràfic de les persones que les ocupen, el qual permet observar l'aparició freqüent de trajectòries de forta vinculació o dedicació a l'esfera política. Per cert, si no es vol convertir aquest element de les biografies personals en una causa que desaconselli l'elecció per al càrrec, el que és raonable és l'adopció de decisions que deixin clara la desvinculació dels presidents, des del moment en què ho són, de l'activitat política en el seu sentit ampli, i de les dependències o les actuacions partidistes en particular. A les caixes no els convé gens la barreja entre política i negocis.

L'obstrucció efectiva d'aquest canal de transmissió del risc de la politització exigeix fer real la independència de tots els consellers de les caixes —no solament els presidents— de les institucions que els han elegit. Un estatut regulador dels membres dels òrgans de govern hauria d'introduir expressament el criteri d'independència.

Però el risc de la politització es transmet, també, per altres canals. De fet, tots els sectors regulats de l'economia hi estan altament exposats; per tant, també el sistema bancari, tot i el prestigi del Banc d'Espanya. En el cas de les caixes cal prestar atenció especial a la transmissió a través de l'exercici de les funcions de tutela o protectorat per part dels governs de les comunitats autònomes,[7] que va més enllà del que s'entén per competències d'inspecció o supervisió d'entitats financeres. Això deixa la porta oberta a intervencionismes de tota mena que cal evitar, per les ineficiències que directament poden comportar i per aquelles altres que van associades a la politització. La recomanació pertinent als poders públics que tenen encarregada la funció de tutela sobre les caixes sembla, doncs, clara: en situacions normals, no han d'interferir en la vida corporativa de les caixes i han de respectar al màxim les seves decisions.

Observem, tanmateix, que la intervenció anteriorment descrita en els afers de les caixes pren sovint com a motiu la suposada existència de comportaments desviats o de deficiències en el govern corporatiu. En definitiva, és una raó de més per millorar-ne les pràctiques.

4. CONCLUSIÓ

Hem exposat en les pàgines precedents una sèrie de raons sobre la necessitat que tenen les caixes de millorar la qualitat del seu govern. L'experiència internacional i espanyola sobre codis de govern per a societats cotitzades proporciona les principals referències empíriques a emprar, però la singularitat institucional d'aquest grup d'entitats financeres deixa nombrosos i estratègics buits per cobrir. És una tasca que té dificultats considerables de tres tipus. D'ordre teòric, les primeres provenen de l'escassa reflexió i el poc bagatge d'aportacions útils de què disposem, si prenem solament en consideració les que parteixen del respecte a la naturalesa fundacional i el caràcter social d'aquestes entitats financeres; són mancances que ens vam proposar ajudar a corregir amb la recerca que serveix de base al present article. El segon grup de dificultats s'origina en l'heterogeneïtat del sector i va molt més enllà de la pura variable de dimensió, ja que afecta sovint la pròpia concepció sobre les caixes i, en particular, els vincles de relació que hi mantenen els poders públics i les entitats fundadores. Finalment, hi ha dificultats d'aplicació per causa de l'abast que tenen els molts interessos creats en joc, a una part dels quals beneficia la indefinició que propicia la situació abans indicada.

L'autoregulació apareix com la via més recomanable per a la millora de les pràctiques de govern, si bé hi ha motius per a l'escepticisme fruit no solament dels interessos assenyalats, sinó també de l'experiència més recent, que recull episodis en què el sector ha procedit corporativament en una selecció adversa a través de la qual s'han frenat iniciatives d'algunes entitats amb l'argument que això significaria deixar en evidència la resta. En el món econòmic i empresarial del segle XXI costa de creure en la permanència d'aquests comportaments, però les coses són com són i les caixes d'estalvis a Espanya responen a una organització en què és evident el paper que juguen els elements retardataris de la innovació en el govern corporatiu o, formulat d'una altra manera, l'escassa articulació i potència dels interessos que internament haurien de pressionar

7. La funció de protectorat o tutela sobre les caixes s'origina en la naturalesa fundacional d'aquest grup d'entitats. Com a totes les fundacions, una instància pública té l'obligació de vetllar perquè el patrimoni i recursos s'apliquin als objectius definits en l'acte de fundació. S'entèn que en les caixes es tracta tant d'objectius financers-econòmics com socials, la qual cosa prefigura un àmbit potencial d'intervenció de gran amplitud, que alhora és imprecís. En la legislació catalana , l'actuació d'aquest protectorat ha de seguir els principis següents: a) estimular totes les accions legítimes de les caixes encaminades a millorar el nivell social i econòmic del seu àmbit; b) vigilar que compleixin la seva funció econòmica i social, realitzant una política adequada d'administració i inversió de l'estalvi, i c) vetllar per la independència de les caixes i defensar el seu crèdit, prestigi i estabilitat.

per a la millora del govern. L'autoregulació té en el sector un llarg camí per recórrer i tant de bo que les diferents entitats sàpiguen trobar les pautes de modernització corporativa adequades a la idiosincràsia de cadascuna i la forma de fer-les efectives, superant les inèrcies i les resistències de tot tipus. Un tram d'aquest camí afecta empreses en què les caixes apareixen com les principals accionistes i, pel fet de ser-ho, tenen la responsabilitat d'impulsar les recomanacions del codi espanyol unificat de bon govern aprovat el 2006 o d'explicar, en cas contrari, les raons per les quals opten per no seguir-ne algunes.

A mitjà termini, però, un cop el sector de caixes hagi introduït i assimilat els importants canvis que les reformes legals li han estat imposant des de 2002 fins a l'actualitat en govern corporatiu i transparència, normativa comptable i solvència, probablement es vegi la conveniència de donar un altre impuls legislatiu al primer aspecte indicat. En la nostra opinió això haurà d'implicar, novament, la legislació bàsica, estatal.