

EL PROCESO DE REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS

El proceso de liberalización del sistema financiero español, considerado como inexcusable por nuestros más destacados monetaristas ha venido produciéndose a través de unas líneas definidas de reforma aplicadas de forma gradual e irreversible. El artículo del profesor **Juan José Toribio** basado, en sus líneas generales, en una conferencia pronunciada por el autor en la Reunión de Directores y Presidentes de Cajas de Ahorros en Oviedo en 1979, realiza un profundo examen del proceso seguido en las Cajas, dentro de este marco general, proceso característico por cuanto las Cajas de Ahorros se encontraban más afectadas que las restantes instituciones del sistema financiero por el intervencionismo público que restringía en mayor grado su ámbito de libertad. Al analizar el proceso de liberalización de las Cajas y enjuiciar su previsible futuro, el autor defiende un criterio liberal que permita introducir la racionalidad de los principios de la economía de mercado en el sistema financiero español, y en particular, en las Cajas de Ahorros.

COMO instituciones dinámicas, las Cajas de Ahorros han venido sometidas desde su creación, a un proceso de evolución permanente —lento en ocasiones y particularmente acelerado en otras— cuyo resultado más espectacular ha sido el logro de una tasa de participación en el mercado de depósitos cercana al treinta y cinco por ciento, junto a un nuevo dinamismo en su actuación como entidades de intermediación en el proceso monetario. Las Cajas de Ahorros han dejado de ser, a impulsos de ese proceso reformador, una porción marginal del sistema financiero español. La larga secuencia de reformas relativas a las Cajas de Ahorros encuentra un punto de ruptura —y de singular aceleración— en

julio de 1977, fecha que me permito tomar como base de partida para las reflexiones contenidas en los párrafos que siguen.

Desde esta perspectiva, limitada en el tiempo, la reforma de las Cajas de Ahorros debe entenderse como participación en un proyecto más ambicioso de transformación del sistema financiero español y enmarcarse, por tanto, en ese cúmulo de medidas legales —graduales en su aparición, pero articuladas en un diseño unitario— que pretendieron lograr, desde julio de 1977, unas estructuras más competitivas y racionales para el conjunto del sistema financiero. La reciente evolución institucional de las Cajas de Ahorros no puede, pues, analizarse desde la particularidad

de las medidas concretas o desde sus efectos en la financiación de sectores o actividades determinadas (como el de la construcción de viviendas), sino en el contexto más general de una reforma financiera de largo alcance, cuyas metas, todavía no alcanzadas, residían en:

- 1.º Lograr una equiparación funcional de los distintos intermediarios financieros, de forma que el sistema dejara de estar constituido por compartimentos estancos, capaces de competir solamente en parcelas determinadas de la actividad financiera.
- 2.º Ampliar el ámbito de libertad operativa de todos los intermediarios, eliminando progresivamente los circuitos privilegiados de financiación.
- 3.º Liberalizar gradualmente los tipos de interés, como precio de las transacciones financieras, de forma que su evolución respondiera a las realidades del mercado y no a una ficción amparada por normas administrativas.
- 4.º Consolidar y modernizar los instrumentos de control a disposición de la autoridad monetaria.
- 5.º Incorporar plenamente nuestro sistema financiero a los movimientos internacionales de capital, definiendo e implementando una política coherente de financiación exterior.

Las Cajas de Ahorros, como parcela fundamental de nuestro sistema financiero debían, pues, evolucionar en el contexto señalado por esos propósitos, aspirando, al mismo tiempo, a lograr metas particulares en sus opera-

ciones y su estructura interna, siempre que éstas no fueran incompatibles con los objetivos básicos señalados para la reforma global del sistema.

Manteniendo, pues, como telón de fondo ese proceso global de transformación de las estructuras financieras españolas, parece oportuno centrar la atención en tres aspectos básicos:

- Descripción y análisis de las medidas concretas de reforma de las Cajas de Ahorros desde julio de 1977 hasta el momento actual.
- Valoración de dichas medidas y sus efectos, siempre que lo permita la escasa perspectiva del tiempo transcurrido desde su publicación.
- Referencia a los puntos de reforma de las Cajas de Ahorros aún pendientes, estableciendo, en la medida de lo posible, predicciones sobre su regulación futura.

Puede, a su vez, sernos útil llevar a cabo una agrupación de las disposiciones ya publicadas (y de las que previsiblemente habrán de abordarse en el futuro) en tres apartados distintos que corresponden, de hecho, a las principales vertientes en que la reforma de las Cajas de Ahorros debe concretarse: la vertiente estructural, la operativa y la dimensional.

La vertiente *estructural* de la reforma, planteada como necesidad desde los inicios del proceso que aquí se analiza, trataba de encontrar respuesta a interrogantes fundamentales del siguiente tenor: ¿Cuál había de ser la estructura de las Cajas de Ahorros como instituciones? ¿Cuáles sus órganos de gobierno? ¿Era posible la continuidad de las estructuras antiguas, habida cuenta del

clima político general y de las actitudes, respecto a las Cajas, de las ideologías con posibilidad real de acceso al poder, especialmente en el ámbito de las Corporaciones Locales? ¿Cómo lograr un planteamiento estructural que fuera, a la vez, moderno, reformador y compatible con la economía de mercado?

Por su parte, la vertiente *operativa* de la reforma de las Cajas trataba de abordar, cuestiones no menos fundamentales: ¿Qué tipo de operaciones financieras podían y debían llevar a cabo las Cajas de Ahorros? ¿En qué condiciones? ¿Con qué límites? ¿Cómo distribuir los excedentes de su actividad?

Por último, la vertiente que hemos dado en llamar *dimensional* deberá entenderse en un doble aspecto:

a) *Dimensión técnica*: ¿Existe un tamaño óptimo para las Cajas de Ahorros, tanto desde el punto de vista de sus recursos como en sus operaciones activas? ¿Es conveniente estimular legalmente procesos de fusión y absorción para lograr aquel predicho tamaño óptimo?

b) *Dimensión territorial*: ¿Debian las Cajas de Ahorros circunscribirse, en sus operaciones, a un ámbito territorial concreto, como la provincia o la región? ¿Convenía, por el contrario, facilitarles administrativamente un planteamiento que les llevara a alcanzar una dimensión plurirregional, nacional o, incluso, internacional como en el caso de la banca?

Ciertamente, las exigencias de la reforma financiera general (cuyos objetivos quedaron antes reseñados) y todo el cúmulo de

interrogantes centrados en torno a las vertientes estructural, operativa y dimensional de las Cajas de Ahorros componen un rico mosaico de problemas a los que el reformador debía —y en cierto modo debe aún— dar respuesta cumplida y urgente, pues las Cajas, como toda institución económica, necesitan disponer de un horizonte institucional despejado, sin el cual resulta imposible establecer una planificación racional.

En parte, el reto ha sido ya afrontado mediante las disposiciones legales y administrativas que se han ido publicando. Otra parte, todavía importante, deberá ser abordada a través de nuevas medidas en un futuro no muy lejano.

MEDIDAS ADOPTADAS DESDE JULIO DE 1977

1. En la vertiente *estructural*, antes aludida, la disposición básica ya promulgada es obviamente el Real Decreto 2290/77 de 27 de agosto, por el que se regularon los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorros. Como resulta evidente a través de su lectura, el Decreto se inspiró en un criterio de representatividad, estableciendo, como órganos básicos de Gobierno de las Cajas, la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Control (inspirada en los Consejos de Vigilancia existentes en otros países de la O.C.D.E.) y la Comisión de Obras Sociales. Se precisó, además, la figura del Director General, delimitando con claridad sus atribuciones y responsabilidades, a la vez que se diseñaba un sistema de relaciones y coordinación entre los órganos de Gobierno citados.

2. La vertiente *operativa* de las Cajas fue abordada por una serie de disposiciones, suficientemente conocidas, y entre las que cabe destacar:

- a) La Orden Ministerial de 23 de julio de 1977, que liberalizó los tipos de interés para operaciones activas y pasivas a plazo igual o superior a un año, elevó los tipos de interés de las operaciones obligatorias y redujo sustancialmente los coeficientes de Fondos Públicos y de Préstamos de Regulación Especial, de forma que el primero quedó inmediatamente rebajado en dos puntos (del 43 al 41 por 100) señalándose un proceso adicional de reducción, a razón de 0,25 puntos al mes (hasta llegar al 25 por 100), mientras que el segundo se reduciría también en 0,25 puntos mensuales hasta alcanzar el 10 por 100 (1).
- b) El Real Decreto 2227/1977 de 29 de julio, que derogó el Decreto de creación de la Junta de Inversiones (de 26 de julio de 1957), estableciendo como únicas emisiones computables las correspondientes a Corporaciones Locales, I.N.I., C.T.N.E., y empresas de producción de energía eléctrica. A la vez —tema que no ha sido suficientemente subrayado— el Decreto indicó que las emisiones computables adaptarían progresivamente su rendimiento a los tipos de interés de mercado, de forma que no sólo se redujo sustancialmente el canal de financiación privilegiada, sino que se disminuyó la propia subvención implícita en el privilegio financiero.
- c) La Circular n.º 23 del Banco

de España (29 de julio de 1977) que, de hecho, incorporó a las Cajas de Ahorros al sistema de préstamos de regulación de liquidez.

- d) El propio Real Decreto 2290/1977, cuyo artículo 20 autorizó a las Cajas de Ahorros a realizar las mismas operaciones que la banca privada, sin otros límites que los señalados para esta última en el marco de la Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962.
- e) El Real Decreto 3047/77 de noviembre, por el que se creó el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros.
- f) La Orden Ministerial de 29 de abril de 1978 que estableció, dentro del coeficiente de Préstamos de Regulación Especial, un subcoeficiente de financiación de la exportación.

3. Por último, en cuanto a la vertiente *dimensional*, las disposiciones dictadas son básicamente tres:

- a) El Real Decreto 2291/77 de 27 de agosto sobre Regionalización de las Inversiones, en virtud del cual las Cajas deben destinar a la región o zona geográfica en la que desarrollan su actividad financiera, el 50 por 100 de sus inversiones en valores (incluidas las inversiones obligatorias) y el 75 por 100 de sus restantes inversiones, excluidas las cuentas financieras y de tesorería.
- b) La Orden Ministerial de 7 de febrero de 1979 sobre procedimiento de fusión de las Cajas.
- c) La reciente Orden Ministerial (20 diciembre 1979) que es-

tablece la libertad de expansión de las Cajas en el territorio de la región en que radique su sede central, la posibilidad restringida para apertura de oficinas en otras provincias y el régimen especial de apertura en Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao.

VALORACION DE LAS MEDIDAS DE REFORMA

La simple enumeración de las disposiciones legales dictadas desde julio de 1977 —por lo demás, suficientemente conocidas— revela hasta qué punto la reforma de las Cajas de Ahorros ha intentado ser profunda, sin eludir ninguno de los grandes temas que ante las autoridades financieras se presentaban como urgentes. No obstante, para obtener una visión plena del alcance de la reforma, parece necesario evaluar los efectos de dichas disposiciones, en la medida en que la experiencia en el tiempo (no excesivamente dilatada) lo permita. Y, de nuevo, para ordenar la valoración de las reformas parciales ya acometidas, puede ser útil recurrir a la misma agrupación en tres vertientes (estructural, operativa y dimensional) utilizada en los párrafos anteriores.

1. En cuanto a la vertiente *estructural* (Real Decreto 2290/1977 de 27 de agosto) parece, por supuesto, conveniente disponer de una perspectiva temporal más amplia antes de emitir un juicio definitivo. Los nuevos órganos de Gobierno de las Cajas apenas han concluido su etapa de rodaje, toda vez que la modificación de los estatutos y la consiguiente celebración de

elecciones hubieron de retrasarse en algunos casos por imposibilidad material de cumplir los plazos señalados por el Decreto. El Ministerio de Economía adoptó, en todo momento, una postura de comprensión hacia las dificultades reales surgidas en algunas Cajas, entendiendo que el problema de fondo (lograr la renovación efectiva de los órganos de Gobierno) debía tener primacía absoluta sobre el cumplimiento estricto de los plazos cuando éstos se revelaban notoriamente insuficientes. De hecho, no parece haberse producido ninguna denuncia formal ante las autoridades financieras respecto a la renovación de los órganos de Gobierno o a posibles disfuncionalidades en el ejercicio de su responsabilidad. Por el contrario han sido los propios órganos quienes, en ocasiones, han planteado recursos, utilizando las prerrogativas que el Real Decreto les concede, lo que constituye una manifestación de vitalidad.

Frente a las vías de potenciación de la representatividad que diseña el Real Decreto 2290/1977 han surgido posteriormente otras propuestas cuya tramitación no ha llegado a prosperar.

La característica fundamental de dichos planteamientos reside en la atribución del Gobierno efectivo de las Cajas (no sólo de un control general de su marco de actuación) a las Corporaciones Locales o las Comunidades Autónomas, en detrimento de las facultades hoy otorgadas a los impositores. Las Cajas de Ahorros serían, así, municipalizadas o nacionalizadas en su práctica totalidad, por motivos tan cercanos al encasillamiento ideológico previo como alejados de la más elemental racionalidad financiera. O las autoridades mu-

nicipales y regionales respetan la libertad operativa de las Cajas (en cuyo caso su intervención sería superflua) o encauzan sus recursos a la cobertura de los déficits de funcionamiento municipales, lo que implicaría, a la vez, un confortable abandono de las responsabilidades tributarias de las Corporaciones y el fin de las Cajas como instituciones financieras dinámicas. Un sistema financiero moderno es difícilmente compatible con dogmas políticos que el transcurso del tiempo se ha encargado de superar.

Frente a estas propuestas, que en el actual panorama político pueden constituir algo más que una anticuada idea testimonial, el Real Decreto 2290/77 supuso una iniciativa de carácter cooperativo y libre, de indudable modernidad, compatible con la economía de mercado y capaz de situar a las Cajas de Ahorros en la vanguardia del acontecer financiero sin pérdida de su original carácter asistencial. El experimento tiene merecido un margen de confianza suficientemente dilatado en el tiempo.

2. En su valoración, la serie de normas dictadas en el ámbito de la vertiente *operativa* de las Cajas de Ahorros debe ser desagregada, puesto que dichas disposiciones forman un conjunto heterogéneo, que incluye medidas de muy distinto carácter.

2.1. La participación plena en el sistema de préstamos de regulación monetaria (Circular 23 del B. E.) y la posibilidad de realizar las mismas operaciones que la banca privada (Real Decreto 2290/77) responden a dos aspiraciones repetidamente manifestadas por las propias Cajas. Se trata pues, de sendos logros que las propias instituciones han de valorar positivamente.

No obstante, se ha señalado en ocasiones que las Cajas, a pesar de su repetida aspiración, han dedicado, de hecho, muy pocos recursos al descuento comercial. Algunos medios empresariales han creído ver, en esta relativa inhibición, un abandono por parte de las Cajas, a la financiación de empresas y una concentración en operaciones de crédito a particulares, justamente en un momento coyuntural en que las empresas tenían verdadera necesidad de tales recursos. No parece difícil oponer a ese planteamiento tres argumentos básicos, repetidamente utilizados por el Ministerio de Economía durante los primeros meses de la reforma:

- a) Las Cajas de Ahorros son plenamente soberanas para administrar su libertad, y por tanto, para hacer uso, o no, de las modalidades de financiación libre que las disposiciones legales permiten. El Real Decreto 2290/77 estableció que las Cajas de Ahorros *pueden* realizar las mismas operaciones que la banca privada (incluidas las de descuento comercial) no que necesariamente *deban* llevarlas a cabo.
- b) La atención crediticia de las Cajas de Ahorros a las empresas no puede medirse exclusivamente por el volumen de descuento comercial otorgado. Suponer que sólo a través del descuento comercial se financian las actividades empresariales constituye, obviamente, una distorsión de la realidad.
- c) Los créditos a particulares son también, en definitiva, una modalidad —y probablemente la más eficaz— de financiación empresarial, en cuanto que potencian la de-

manda de bienes y servicios sin cuya existencia difícilmente sobrevivirían una serie de empresas en el actual contexto de recesión.

2.2. La Orden Ministerial de 29-4-78 que estableció la participación obligatoria de las Cajas en el crédito a la exportación puede tener connotaciones evidentemente negativas para las propias Cajas, como las tiene todo coeficiente obligatorio. Sin embargo, y desde el punto de vista de los intereses generales, debe también valorarse positivamente. En primer lugar, porque no se trata de un nuevo coeficiente obligatorio, sino solamente de la asignación de una parte del coeficiente en vigor para Préstamos de Regulación Especial y, en segundo término, porque la contribución de las Cajas de Ahorros a través de este subcoeficiente ha sido un elemento más —y no despreciable en su cuantía— para el fomento de la exportación española que, durante el primer año de su aplicación creció en un 30% en términos nominales, alcanzando un grado de cobertura sobre importaciones próximo al 76 por 100, lo que permitió que la balanza de pagos dejara de ser un factor limitativo del crecimiento español.

2.3. En cuanto a otra de las disposiciones incluidas en la vertiente operativa de la reforma, el Real Decreto 3047/77, de 11 de noviembre que creó el «Fondo de Garantía de Depósitos», la evaluación del mismo ha de ser, una vez más, inequívocamente favorable, aunque sólo sea por la razón obvia de que no haya sido necesario utilizarlo hasta el momento presente.

Deliberadamente, y en función de su importancia, he preferido reservar para el final de este aná-

lisis crítico de la reforma operativa de las Cajas de Ahorros, la referencia a la Orden Ministerial de 23 de julio de 1977 y a las dos principales medidas que la misma contempla: liberalización parcial de tipos de interés y disminución de los coeficientes obligatorios como canales privilegiados de financiación.

2.4. En lo referente a la liberalización parcial de tipos de interés, suele afirmarse —con una visión de corto alcance— que su única y desafortunada consecuencia ha residido en propiciar una elevación indeseable del precio del crédito que, al encarecer el coste financiero de las empresas, ha tendido a reducir el volumen de sus inversiones, incrementando la tasa de desempleo. Todo ello —se afirma— en un momento coyuntural inoportuno, justamente cuando más necesario se hacía estimular la inversión para disminuir el coste social del programa de saneamiento económico implícito en los Pactos de la Moncloa.

Es evidente que a cuantos adoptan una postura de defensa a ultranza del intervencionismo económico no pueden faltarles argumentos a corto plazo. La historia del proteccionismo español lo atestigua, en forma tal, que nunca parece haber llegado momento oportuno para liberalizar cualquier parámetro económico, sea éste el tipo de interés, precios, aranceles, negociaciones salariales o movimientos de capital. Y sin embargo, tanto la racionalidad como la experiencia continúan avalando en las economías modernas la necesidad de permitir que los mercados —entre ellos el financiero— establezcan libremente los precios (entre ellos el precio de las transacciones financieras), como úni-

ca expresión válida del coste de oportunidad de los recursos. De hecho, la elevación observada en la tasa de interés, como consecuencia de la libertad, ha sido más teórica que real. En sí misma, la liberalización, lejos de impulsar al alza los costes de financiación, ha permitido un afloramiento de cargas financieras que antes discurrían —y en parte discurrían aún, en cuanto que la libertad no es completa— por el oscuro camino de los extratipos, las comisiones y los saldos compensatorios que distorsionan, en nuestro sistema, las transacciones financieras. Con o sin libertad, los tipos de interés españoles son elevados porque lo es todavía nuestra tasa de inflación, que prestamistas y prestatarios tienden a incorporar al precio financiero pactado. La libertad de los mercados añade a las tasas de interés no un elemento negativo de elevación, sino una dimensión positiva de transparencia, sin la que difícilmente podremos abordar con realismo los problemas financieros de nuestra economía.

2.5. Con una argumentación similar puede responderse a los razonamientos, según los cuales la reducción de los coeficientes obligatorios de las Cajas han aportado, como consecuencia inmediata e indeseable, una reducción sustancial en los plazos de financiación de la economía española. Tales argumentos proteccionistas tienden a ser acompañados de una auténtica presión, por parte de grupos concretos de inversores, en favor de un restablecimiento de los antiguos coeficientes, o al menos de una congelación a sus actuales niveles. Como mal menor se llegó a propugnar una disminución en su ritmo de reducción, estrategia que, desafortunada-

mente, las autoridades económicas españolas aceptaron para las Cajas en abril de 1979 y para la banca privada cuatro meses después. Sin duda alguna, los plazos de financiación en la economía española se han reducido en los últimos años, pero tal acortamiento en plazos financieros es característico de las economías con procesos de inflación como el que todavía estamos viviendo en España, que introduce una intensa incertidumbre en las expectativas de prestamistas y prestatarios. Mal puede, pues, atribuirse a la reforma financiera que únicamente ha venido a reconocer, con pleno realismo, la existencia de dicho proceso inflacionista, presupuesto necesario para su corrección. La dilatación de los plazos de financiación y la reducción en tasas de interés son, obviamente, deseables para la economía española pero sólo podrán lograrse aliviando la presión inflacionaria, no a través de una continua represión de los mercados financieros que, lejos de solucionar los problemas, tiende a oscurecerlos. En la base de la patología financiera española se oculta un temor evidente a la libertad y un extraño afán por distorsionar las realidades.

3. Restan solamente por evaluar las medidas relativas a la denominada vertiente *dimensional* de las Cajas de Ahorros y que, como antes quedó indicado, se concretan en la Orden Ministerial de 7 de febrero de 1979 sobre procedimiento de fusión de las Cajas, el Real Decreto 2291/1977, de 27 de agosto sobre regionalización de inversiones y la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1979 sobre apertura de nuevas sucursales y agencias.

La primera de dichas medidas es, indudablemente, de rango secundario y se limita a interpretar el Real Decreto 2290/77, llenando una posible laguna del mismo que podría dificultar proyectos de fusión libremente pactados por dos o más Cajas. La segunda de las disposiciones aludidas —el Decreto de regionalización de inversiones— significó solamente un primer paso en el espinoso tema de la actividad territorial de las Cajas, al que me referiré con más detenimiento al analizar el futuro de la reforma. No parece en todo caso, que la aplicación del Decreto de regionalización de inversiones haya planteado serios problemas a las propias Cajas, dado su alcance limitado y su evidente carácter provisional, como tampoco parece haber encontrado dificultades en su aplicación la Orden Comunicada del Ministerio de Economía que, como complemento al Decreto de regionalización, estableció un sistema de prioridades en la cobertura del Coeficiente de Fondos Públicos, otorgando la prioridad máxima a las emisiones realizadas por Corporaciones Locales de la provincia o ámbito territorial en que cada Caja opera y relegando al último lugar de la escala las emisiones de las restantes corporaciones locales, medida que vino a responder a las inquietudes formuladas por algunas Cajas a principios de 1978.

En cuanto a la reciente Orden sobre expansión de las Cajas se hará necesario contrastar su viabilidad en la práctica. El sistema elegido para solucionar un problema tan espinoso resulta complejo, quizá, como punto de equilibrio entre la libertad de expansión (coherente con el signo liberalizador de la reforma) y el afán de conservar para las Cajas

un carácter regional enraizado en su tradición.

EL FUTURO DE LA REFORMA

Quizá las medidas hasta aquí enumeradas y evaluadas constituyen la parte más importante de la reforma de las Cajas de Ahorros, por lo que puede afirmarse que el proceso reformador ha sido ya realizado en sus aspectos más sustanciales. Con todo, la reforma no puede considerarse agotada, en cuanto que subsisten temas que inevitablemente habrán de ser abordados por las autoridades financieras en el futuro próximo. Sólo cuando se hayan resuelto podrá considerarse culminado el proceso reformador y las Cajas dispondrán de un marco institucional estable. En el análisis de dichos temas —ineludibles en los próximos meses— se centra la última parte de esta reflexión, clasificando, una vez más, la problemática en las tres vertientes (estructural, operativa y dimensional) hasta aquí utilizadas.

1. En el ámbito *estructural* la reforma puede muy bien darse por concluida, sin que se advierta necesidad alguna de introducir nuevos retoques en el Real Decreto 2290/77. Las instituciones y órganos de gobierno contemplados en el mismo necesitan una consolidación que sólo el transcurso del tiempo puede otorgarles. No parece justo criticar el diseño y funcionamiento de dichos órganos de gobierno sin haberles dado la oportunidad de manifestar, a través de un funcionamiento continuado, la plenitud de sus posibilidades.

Párrafos anteriores se han referido ya a otros proyectos de

reforma que contemplan una presencia de las Corporaciones Locales (tanto en las Cajas por ellas fundadas como en las de fundación privada) muy superior a la actual, junto con representación de los sindicatos, colegios profesionales, cooperativas, organizaciones de la pequeña y mediana empresa, asociaciones de vecinos, etc., instituciones cuya relación con las Cajas de Ahorros (aunque quizá no con grupos políticos) dista mucho de ser evidente. No es éste el momento más adecuado para replantear la estructura organizativa de las Cajas ni lo será previsiblemente en el futuro próximo. Insisto en que la mejor política respecto a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros estriba en mantener las instituciones contempladas por el Decreto 2290/77 y posibilitar su consolidación a través del ejercicio ordinario y continuado de las facultades que el Decreto les otorga.

2. En cuanto a los aspectos *operativos* o funcionales de las Cajas, los temas que habrán de merecer la máxima atención por parte de las autoridades financieras en el futuro próximo, continuarán siendo aquellos dos antes destacados como sustanciales: liberalización plena de tipos de interés y evolución de los coeficientes obligatorios.

La liberalización de tipos de interés para operaciones a plazo inferior a un año puede ser, no solamente deseable desde el punto de vista de los planteamientos económicos generales, sino inevitable en los próximos meses si la política de emisiones de deuda pública se orienta a la emisión de títulos a corto plazo y tipos de interés de mercado. Sería un contrasentido que el

Tesoro Público pudiera operar a corto plazo y tipos de interés libres, mientras las instituciones financieras privadas —entre ellas las Cajas de Ahorros— permanecen con sus tipos de interés controlados en operaciones financieras con los mismos plazos de madurez. Por otra parte, debe considerarse que la actual limitación de tipos de interés continúa dando lugar a una práctica generalización de extratipos que, en las circunstancias actuales, pueden desbordar el carácter de simple infracción administrativa para entrar de lleno en el terreno del delito fiscal. Sin duda el procedimiento para evitar la ilegalidad de los extratipos no consiste en un endurecimiento de las normas y la inspección, sino en la abolición de las barreras que limitan las tasas de interés.

Con todo, la libertad de tasas de interés que no sólo se preconiza sino que puede convertirse en inevitable, no dejará de plantear algunos problemas a las Cajas de Ahorros, en cuanto que, al menos teóricamente, sus pasivos quedarían inmediatamente afectados por las condiciones de mercado, mientras que sus activos —procedentes de antiguas inversiones a tipos inferiores a los actuales, sólo podrían adaptarse gradualmente, en la medida en que lo permitiera su recuperación, probablemente lenta. El fenómeno, así descrito, puede tener un componente meramente teórico puesto que, con o sin libertad de tasas de interés, los pasivos de las Cajas ya han quedado afectados por un clima de competencia que impone, con frecuencia, tasas reales superiores a las estrictamente legales. No obstante, cabe reconocer aspectos sustanciales de realidad en el problema, por lo que podría

pensarse en excluir transitoriamente de la liberalización las operaciones pasivas a la vista. Cualquiera que sea la solución que finalmente se adopte, parece claro que los órganos directivos de las instituciones financieras (Bancos y Cajas) deben incluir en el horizonte de su planificación una previsible liberalización de tasas de interés y adaptar a ella sus estrategias de futuro. Por lo demás, debe insistirse en que «liberalización» y «elevación» de tipos de interés no son necesariamente términos sinónimos si —como también es deseable— la tasa de inflación española tiende a disminuir. Precios «libres» no necesariamente equivalen a precios «altos» en un contexto de estabilidad económica, como el que debemos tender a lograr.

En cuanto a la evolución futura de los coeficientes obligatorios, el objetivo inmediato de las autoridades financieras debe ser recuperar el ritmo de disminución inicialmente previsto (0,25 puntos al mes) hasta alcanzar los niveles del 25 por 100 para el coeficiente de Fondos Públicos y del 10 por 100 para el de préstamos de regulación especial, a pesar de los argumentos y presiones en contrario que, obviamente, continuarán subsistiendo. A plazo más largo, el mejor destino de los coeficientes de inversión obligatoria, tanto de las Cajas como de los bancos privados, es su total desaparición, o al menos, su transformación en simples coeficientes de financiación a medio y largo plazo a tipos de interés libres y para cualquier sector económico, de forma que, a través de ellos, pueda llevarse a cabo una selección racional de inversiones en función de su rentabilidad efectiva. Los sectores con acceso privilegiado al coefi-

ciente, si subsisten, deben ser mínimos y sólo por un período de tiempo limitado. Su presunta «rentabilidad social» debería revisarse con rigor y periodicidad, para evitar que —como en los momentos actuales— una expresión tan ambigua sirva de cobertura a todo tipo de ineficiencias.

3. Otros temas cuyo futuro se plantea hoy a plazo más largo son los relativos a lo que venimos denominando «vertiente dimensional» de las Cajas, tanto en sus aspectos técnicos como en su expansión territorial.

En cuanto a la dimensión exclusivamente técnica de las Cajas, el interrogante a veces formulado sobre la posible existencia de un tamaño óptimo para las mismas no puede tener contestación inequívoca. Presumiblemente, el nuevo clima de competencia financiera (establecido, entre otros factores, por la presencia en España de los mayores bancos internacionales y, sobre todo, por el proceso de desintermediación bancaria que parece iniciarse) estimulará un proceso de fusiones y absorciones en el mercado financiero español. Pero si el fenómeno se presenta, habrá de ser contemplado por los poderes públicos como una reacción de mercado, ante la que la Administración no debe ser beligerante ni para estimularlo ni para obstaculizarlo. Habrán de ser las propias instituciones financieras españolas —entre ellas las Cajas de Ahorros— quienes libremente decidan la dimensión técnica que prefieren adoptar, sin olvidar que la experiencia de otros países financieramente desarrollados parece indicar que es posible una convivencia de entidades de distinto tamaño, simplemente porque su estrategia operativa es diferente.

Los problemas derivados de la dimensión territorial de las Cajas, es decir, los relativos al sistema de expansión, han encontrado una solución provisional apropiada en la Orden Ministerial antes comentada. Subsistirá sin embargo, a plazo más largo, el interrogante sobre los límites geográficos de su actuación y no parece difícil predecir que, en la medida en que las Cajas incrementen su captación de recursos, volverán a plantearse la lógica de su adscripción territorial.

Mantener para las Cajas de Ahorros un carácter estrictamente regional presenta, a la vez, ventajas e inconvenientes. Las ventajas principales derivan de la imagen que la territorialidad supone para las propias Cajas, como instituciones al servicio de una zona concreta, lo que les otorga un factor diferencial que puede favorecer su competitividad en la región en que actúan. Los inconvenientes, obviamente, se deducen del techo al crecimiento que toda limitación territorial necesariamente comporta. Ciertamente en todos los países desarrollados subsisten instituciones financieras regionales, nacionales e, incluso, supra-nacionales, pero no existe ningún argumento definitivo por el que la regionalidad deba ser asignada obligatoriamente a las Cajas de Ahorros, reservando para los Bancos el carácter nacional o supra-nacional, ni razón alguna por la que las Cajas de Ahorros no deban decidir libremente si la competitividad, que su carácter territorial les otorga, compensa o no, las limitaciones que en cuanto a su futuro crecimiento les impone. Quizá la solución última estribe en permitir que las Cajas decidan «a priori» su dimensión territorial, optando

libremente por un alcance nacional o solamente regional con responsabilidades y atribuciones distintas en cada caso.

En última instancia, el futuro no está exento de temas apremiantes para las Cajas de Ahorros. Su proceso de reforma es ya irreversible, como lo es el de la totalidad del sistema español en su larga —y en ocasiones vacilante— marcha hacia la liberalización. Es posible que la amenaza de un retroceso intervencionista continúe latente, pero la racionalidad mantiene siempre una fuerte propensión a prevalecer y, en el mundo financiero moderno, la racionalidad se ha decantado irreversiblemente hacia opciones liberales.

(1) Una Orden Ministerial posterior (27 de abril de 1979) disminuyó el porcentaje de reducción de ambos coeficientes al 0,10 mensual.