

Introducción Editorial

CAJAS DE AHORROS: EL RETO DE LOS AÑOS 90

Una Real Orden de 3 de abril de 1835 reconocía y definía con claridad, por vez primera en España, el propósito y finalidades de las cajas de ahorros, e instaba a los gobernadores civiles a que fomentasen su fundación dentro del territorio de su competencia. Esa Real Orden daba noticia de la aparición de la primera caja de ahorros española: la fundada en 1834 por el conde de Villacreces en Jerez de la Frontera, que «admitía imposiciones de 4 reales hasta 2.000 y que abonaba un 4 por 100 de interés a los impositores». Cuatro años más tarde, el 25 de octubre de 1838, se aprobaba la creación de la Caja de Ahorros y Previsión de Madrid, según proyecto debido al Marqués de Pontejos, a Ramón de Mesonero Romanos y a Francisco Acebal y Arratia. La Caja de Ahorros y Previsión de Madrid abrió sus puertas al público el 1.º de febrero de 1839.

Es, pues, en el quinquenio que va de 1834 a 1839 en el que puede datarse la aparición de las cajas de ahorros en España. Esas fechas denuncian claramente la tardía llegada a nuestro país del movimiento europeo de las cajas de ahorros, que contaba con un doble origen escocés y germánico muy anterior. Según cuenta H. Oliver Horne, fue un párroco rural —el doctor Duncan— el que creó en Ruthwell (Escocia) la primera caja de ahorros, en 1810, a través del sistema de asociación espontánea de sus creadores, movimiento que se extendería, entre 1816 y 1819, a Inglaterra. Bastarían doce años para que este modelo escocés de cajas de ahorros se importara por cinco países más: Estados Unidos (1816), Francia (1818), Suecia (1820), Noruega (1822) y Finlandia (1822). El segundo origen de las cajas de ahorros fue Alemania, que precedería al modelo escocés con las cajas de ahorros de Hamburgo (1768), Oldenbourg (1786), Kiel (1796), Gottingen (1801), Altona (1801), Karlsruhe (1816), Schleswig y Lübeck (1817), cajas que utilizarían el sistema de fundaciones realizadas por las autoridades locales o por las instituciones religiosas, que importarían tres países: Suiza (1805), Austria (1819) e Italia (1822).

A España llegaría este movimiento europeo de las cajas de ahorros por el camino tradicional que siempre ha recorrido nuestra recepción de innovaciones ajenas: Francia suministraría la importación más accesible a través del ejemplo de la Caja de Ahorros y Previsión de París, fundada por Benjamín Delessert el 15 de noviembre de 1818. Ese ejemplo es el que se

**LA LLEGADA
TARDÍA DE LAS
CAJAS DE
AHORROS A
ESPAÑA Y SU
VITALIDAD
ACTUAL**

convertiría en modelo —desde el propio título de la entidad— de la creada en Madrid en 1838. De modo que el movimiento europeo de cajas de ahorros llega a España tarde, con la impronta escocesa que Francia había importado y con la ordenación francesa de la institución tomada de la Caja de Ahorros y Previsión de París. La manufactura española de las cajas de ahorros se manifestaría en dos aspectos. El primero, en el doble sistema (o sistema mixto) para su creación (pues España admitió tanto el sistema escocés de asociación como el germánico de fundación). El segundo aspecto, propiamente español, sería el de la vinculación de las cajas de ahorros con los existentes montes de piedad, de forma que la atención prioritaria del ahorro de las cajas fueran —inicialmente, al menos— las prestaciones sociales de los montes de piedad existentes.

Con ese retardo respecto de su origen histórico europeo y la personalidad que deriva de su vinculación con los montes de piedad, las cajas de ahorros españolas iniciarían su existencia hace poco más de siglo y medio. Si hubiéramos de considerar el comienzo de los años noventa de este siglo como punto de llegada, es evidente que el recorrido de las cajas de ahorros españolas durante ese largo siglo y medio que nos separa de 1835 ha sido espectacular. Apreciada hoy la posición de las cajas de ahorros a través de su balance medio en relación con el de la banca privada, podría comprobarse cómo, a finales de 1990, sus activos alcanzaban el 35 por 100 de los activos totales poseídos por cajas de ahorros y banca privada. Si el indicador considerado fuera el significativo de los recursos ajenos interiores administrados por las cajas de ahorros, respecto del que en total administran cajas de ahorros y banca privada, la posición de las cajas de ahorros quedaría configurada por la representación del 44,5 por 100. Pocos de los fundadores de las cajas de ahorros españolas, por mucho que creyeran en su importancia y vitalidad social —como testimonian sus encendidas palabras en defensa de esas instituciones nacientes en la España de 1838—, podían suponer la posición en la que las cajas de ahorros están situadas en los comienzos de la década final de este siglo.

Es la importancia cuantitativa de las cajas de ahorros dentro de nuestro sistema financiero la que testimonia, de forma indiscutible, la considerable fuerza social de estas instituciones. Si una institución se define como la idea de obra o empresa que articula voluntades individuales en un determinado medio social, cabe poca duda de que las cajas de ahorros se han convertido en un centro poderoso de atracción de voluntades en nuestra sociedad, como muestra su importancia creciente y su considerable peso actual en la vida financiera española.

La pregunta clave que cabe formular, desde esa importancia cuantitativa y ese arraigo institucional de las cajas de ahorros en los años noventa, es la de: *¿cuál o cuáles han sido las propiedades o funciones que definen el carácter diferencial de las cajas de ahorros que les han permitido ganar una presencia social creciente en la sociedad española?* Esa pregunta clave puede contestarse desde tres perspectivas diferentes:

* La que ofrece el análisis histórico. Se trataría de identificar las funciones de las cajas de ahorros a través de su desempeño por estas instituciones a lo largo del tiempo. Es la actividad de las cajas de ahorros la que ha ido definiendo, y permite obtener los rasgos básicos y diferenciales con los

que identificarla, la naturaleza de estas instituciones que les ha hecho acreedoras a su creciente presencia en nuestra sociedad.

* La que ofrecen sus equipos directivos actuales desde su conocimiento directo del funcionamiento diario de esas instituciones, esto es: basarse en la experiencia que suministra el desempeño de la función directiva y en su opinión y valoración de las características decisivas de las cajas de ahorros para ganar protagonismo en el sistema financiero. Esa respuesta puede obtenerse a través de las opiniones manifestadas por los presidentes y directores de las cajas de ahorros españolas. O bien, ampliando el campo de observación, esas características pueden derivarse de la experiencia de las cajas de ahorros europeas, tratando de identificar el conjunto de sus funciones coincidentes que permiten realizar una definición de su identidad institucional que avala su importante y significativo papel en Europa.

* La que ofrece la valoración del público, revelada a través de las encuestas de opinión que manifiestan las causas en que se apoya la apreciación de las cajas de ahorros como fundamento de su desarrollo.

Obtener ese triple grupo de respuestas ha constituido un propósito importante de los dos números (46 y 47) que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dedica monográficamente a las cajas de ahorros, y en los que se recogen un núcleo de investigaciones realizadas por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros Confederadas.

Buscar a través de su proceso histórico las señas de identificación de las cajas de ahorros constituye el propósito de los tres trabajos con los que se inicia este número 46 de PAPELES. Tres trabajos con dos propósitos diferentes: el primero, destacar las características definitorias y diferenciales de las cajas de ahorros desde su creación y generalización en los principales países en el siglo XIX, propósito al que sirve el excelente ensayo del profesor **Pedro Tedde** y, el segundo, describir ordenadamente la compleja trayectoria histórica de las cajas de ahorros españolas, pretensión de los detallados artículos de los profesores **Manuel Titos** y **José Forniés**.

Apoyándose en la argumentación de esos tres trabajos, es posible ofrecer una respuesta fundada a la pregunta referente a cuáles han sido las funciones principales desempeñadas por las cajas de ahorros y las características definitorias y diferenciales de sus prestaciones que explican su creciente arraigo social. El profesor **Tedde** las divide en dos grupos: las funciones de orden interno, que identifican a las cajas de ahorros frente a otros intermediarios financieros, y las de orden externo, esto es, las aportaciones positivas que la presencia y funcionamiento de las cajas de ahorros suponen para la economía del país en el que actúan.

Las cajas de ahorros son hoy, y han sido siempre, *instituciones financieras*. Esto es, su propósito y su función fundamental es «reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras». No hay ni debe haber en el desempeño de esa función diferencia con otros intermediarios financieros. La experiencia histórica prueba que el ejercicio eficiente de esta función exige una igualdad de acceso operativo de las cajas de ahorros y del resto de las instituciones a los distintos mercados financieros. La limitación operativa impuesta por disposiciones legales a las cajas de ahorros ha definido

LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS: LA IDENTIFICACION DE SUS FUNCIONES A TRAVES DEL PROCESO HISTORICO

siempre, para éstas, etapas históricas de decadencia en todos los países en que se ha registrado.

Por citar un ejemplo ajeno, quizás un caso paradigmático de las consecuencias funestas de esa limitación operativa impuesta a las cajas, puede alegarse la situación padecida por las cajas de ahorros francesas. Tras la aparición en 1818 de la Caja de Ahorros y Previsión de París, se crearían, hasta 1829, diez nuevas cajas más en distintas provincias. A todas ellas se les planteó el mismo problema: qué hacer con los ahorros disponibles. Fue la Caja de Ahorros y Previsión de París la que solicitó del Ministro de Hacienda llevar sus fondos a la Caja General de Depósitos, lo que se hizo a partir de 1837. Ejemplo seguido por las restantes cajas francesas. Roger Priouret ha afirmado que fue el temor de los directores de las cajas a los riesgos de las colocaciones el que les llevó a esa decisión, en principio voluntaria, que mutilaba sus operaciones de activo. El 15 de abril de 1892, un decreto hizo obligatoria esa centralización de fondos en la Caja General de Depósitos. Leon Say afirmaría pocos años después (1889) que las cajas de ahorros francesas se habían convertido por esa disposición en «simples ventanillas encargadas de transmitir los fondos ahorrados a la Caja de Depósitos». Esa situación peculiar es la que justificó la definición de las cajas de ahorros por Charles Gide, en su muy utilizado manual de Economía de la época, «como huchas perfeccionadas». Una situación ésta de bloqueo de sus operaciones de activo que sólo comenzaría a reformarse lentamente a partir de 1945, y más intensamente desde 1983. La larga etapa de intervención que va de 1895 a 1945 define así el mal histórico de las cajas francesas como entidades financieras, lo que explica su considerable retraso respecto de las cajas de ahorros europeas, como ha demostrado concluyentemente la documentada tesis de Daniel Duet.

Hoy se defiende, con generalidad, la idea que ha ido abriéndose paso a lo largo de la historia que incorpora el principio de libertad de dedicación de las cajas de ahorros expresado en el criterio de banca universal, y que se aplica a todas las instituciones financieras. Bajo la vigencia de ese criterio general, cada una de las instituciones financieras debe elegir, en un ambiente de competencia activa, el tipo de operaciones en el que hallar su ventaja relativa y decidir su especialización. Las cajas de ahorros han optado, históricamente, por una especialización en las operaciones de banca al por menor, basadas en la captación y estímulo del ahorro familiar y popular, y en la atención a las necesidades financieras de familias, pequeñas y medianas empresas y corporaciones territoriales (autonomías y municipios). La aceptación de ese campo operativo por parte de las cajas de ahorros ha extendido la prestación de servicios financieros a capas de población numerosas con rentas medias y bajas, no discriminando el derecho de éstas a contar con servicios bancarios y generalizando ese derecho a toda la población. Ni la cuantía limitada de las rentas ni el beneficio esperado de operaciones financieras de reducido volumen debía excluir del uso de los servicios de intermediación financiera a los ciudadanos de un país, por modestos que fueran sus ahorros y por limitadas que fueran sus operaciones.

La segunda característica de las cajas de ahorros deriva de la territorialidad que debe impregnar el desempeño de sus funciones. Una territorialidad que no sólo se manifiesta a lo largo de la historia en la tradicional limitación espacial de sus posibilidades de expansión, sino que tiene las facetas más

positivas de la orientación prioritariamente local de su actividad financiera y de su Obra Benéfico-Social. La base fundacional en el propio nacimiento de las cajas de ahorros por parte de autoridades locales y eclesiásticas, o por la asociación espontánea de ciudadanos en un espacio territorial determinado, marcaron, desde el primer momento, la limitación operativa de las cajas de ahorros en Europa y en España al ámbito de jurisdicción de las autoridades fundadoras o al de residencia de los ciudadanos que integraban la asociación civil creadora de las cajas de ahorros.

El principio de territorialidad en la actuación de las cajas de ahorros ha producido dos efectos: ha especializado a cada entidad en un área geográfica determinada, en la que ha levantado una densa red de oficinas que facilitan, con el importante atractivo de la proximidad, la captación de clientelas adictas. Por otra parte, el principio de territorialidad, que circunscribe el área de actuación de cada caja de ahorros a una zona determinada y respeta el territorio de las demás, tuvo una segunda consecuencia igualmente importante: que las cajas de ahorros cooperasen entre sí, en un movimiento que permitía la realización de operaciones y la prestación cooperadora de servicios adicionales imposibles de abordar aisladamente por algunas entidades por razones de su limitada dimensión.

Las cajas de ahorros, respondiendo a su diseño histórico inicial, carecen de propósitos de lucro, pero el excedente logrado con sus actividades constituye un referente fundamental de las mismas. Un excedente que debe atender a dos funciones decisivas para las cajas de ahorros: reforzar su capitalización y atender a las necesidades de la Obra Benéfico-Social como legitimadora y exigente condición, al mismo tiempo, de la necesidad del excedente y de su utilización en beneficio de la sociedad en la que las cajas de ahorros actúan. Comportamiento o rasgo de las cajas que manifiesta la raigambre filantrópica con la que nacieron y que se ha perpetuado en nuestro tiempo a través de su Obra Social. Es precisamente ese derecho para definir con libertad y sentido de anticipación, desde la sociedad civil, las necesidades urgentes e inatendidas de la comunidad, el que otorga a la Obra Social su propia personalidad, a la vez que marca su clara diferencia con la beneficencia tradicional —por la vía de la pura donación— y con la producción pública típica financiada por el Presupuesto.

Esas tres características definitorias de las cajas de ahorros como entidades financieras no pueden hacer olvidar los efectos externos positivos que su funcionamiento ha ocasionado en las economías nacionales en las que han operado, y que se han convertido en una fuerza poderosa para su implantación social.

El primero de esos efectos externos reside en la función de fomento del ahorro cumplida por las cajas a lo largo de su recorrido histórico. Al desempeño de esa función las cajas de ahorros han servido desde su nacimiento, en el que aprovecharon la inexistencia de posibilidades de realizar depósitos de sumas modestas de ahorro en las instituciones financieras de comienzos del siglo XIX. Un hecho que Bentham y Malthus denunciarían como la gran carencia para posibilitar y estimular el ahorro de la población que percibía rentas reducidas, y cuya elevación debía favorecerse por ser el ahorro tanto hábito favorable como requisito indispensable para el desarrollo de la inversión y el fomento de la riqueza de

las naciones. Las cajas de ahorros escocesas facilitarían esa posibilidad del depósito de cuantía reducida que negaba entonces la banca existente. Las cajas, por el contrario, abonaron intereses por las sumas modestas depositadas y ofrecieron garantías de la conservación de los principales entregados. Y esa actuación sería la base elemental de su éxito.

Las cajas de ahorros han continuado practicando a lo largo de su historia el estímulo al ahorro, poniendo el ingenio y la técnica de cada momento al servicio de esta idea.

La «cartilla de ahorros», en la etapa fundacional de las cajas, fue —como se ha afirmado con fundamento— la «primera pieza del ahorro moderno», una innovación financiera que, al combinar liquidez, rentabilidad y seguridad, fue capaz de vencer la desconfianza de amplias capas de la población, con rentas medias y bajas, hacia el sistema financiero, convirtiéndose en un instrumento básico para recabar y movilizar el ahorro popular.

Los premios al ahorro, tan característicos en el comportamiento histórico de las cajas desde su fundación, constituyeron instrumentos, con frecuencia denostados y recientemente copiados por otras instituciones financieras, que demostraron su operatividad y eficacia para estimular la sobriedad en el consumo y el fomento del ahorro familiar.

Todas esas innovaciones fundamentaron una actuación de las cajas de ahorros en el núcleo de familias y empresas medianas y pequeñas, descubriendo la existencia de una actividad bancaria al por menor rentable e importante para ese amplio sector de intérpretes de la actividad económica. La fecundidad de ese descubrimiento parece hoy evidente a la vista de la decidida penetración actual de las entidades bancarias en esos reductos tradicionales de las cajas de ahorros. Como ha afirmado **Jack Revell**, «la atención creciente y actual de la banca a este tipo de operaciones, y la competencia intensa que hoy afrontan las cajas de ahorros en ese reducto tradicional de sus actividades, demuestran que fueron estas últimas las que descubrieron y extendieron ese tipo de operaciones financieras».

Por otra parte —y como segunda función externa de importancia general— las cajas de ahorros han ido integrando grupos cada vez más amplios de sujetos económicos, con una extensa gama de sectores y clases, en los circuitos financieros de captación de ahorro y colocación en los puntos básicos de inversión. Como afirma el profesor **Tedde**, la actividad de las cajas «contribuyó de manera no coactiva a introducir, paulatinamente, una masa de ahorradores en los mercados financieros, con los que llegarían a familiarizarse». Las ofertas de financiaciones concretas (vivienda, equipamiento familiar, equipo capital para pequeñas y medianas empresas), han constituido estrategias de convicción que favorecieron el desarrollo de los distintos países, facilitando así la incorporación de nuevos y crecientes intérpretes del ahorro.

Las cajas de ahorros, al integrar en los circuitos financieros el ahorro popular, han contribuido al desarrollo y al bienestar de las sociedades en las que han actuado. Su función de captación del ahorro, y de canalización posterior de éste hacia inversiones seguras y rentables, ha colaborado decisivamente a la formación de capital y al avance de los flujos monetarios en el marco de una economía de mercado en los distintos países.

Las cajas de ahorros han propiciado también, a lo largo de la historia, el desempeño de una tercera función: la del afianzamiento social, en el sentido de que potenciar la aparición de un amplio colectivo de ahorradores constituye un factor moderador a todo impulso de alteración violenta de las reglas que definen la convivencia social en una economía de mercado. Una función de pacificación social que siempre fue contemplada con desconfianza por los teóricos de la revolución y de la lucha de clases. Una función que en España defendería elocuentemente Ramón de Mesonero Romanos, cuando afirmaba, en 1835, que las cajas eran instituciones de afianzamiento del orden económico y social, ya que «asocian al proletario, por medio de su trabajo, al interés y los goces de la propiedad y el orden».

Un cuarto aspecto destacable en el papel financiero históricamente desempeñado por las cajas de ahorros ha sido su preocupación por colaborar a la creación de un sistema de *previsión social*, anticipándose así a los movimientos de la seguridad social.

Para algunas cajas, incluso, como cabe deducir de los escritos de Francesc Moragas —creador de la Caixa de Pensions—, esta preocupación por dotar a los trabajadores de un marco de previsión adecuado, que paliara los estados de necesidad y que aliviara las posibles tensiones sociales, se convertiría en la idea que jugó un papel decisivo en su creación.

Cabe, finalmente, destacar —en quinto lugar— la importante función de colocación de la deuda pública —nacional y local— que las cajas han ejercido a lo largo de su historia, actuando así de agentes financieros del sector público, cuya carencia de red y especialización le impedía llegar directamente a las fuentes del ahorro popular.

Es el desempeño de esas identificadas funciones internas y externas por las cajas de ahorros, a lo largo de su proceso histórico, el que explica su éxito actual y su sólido asentamiento social en España. La suma de esas funciones define, con nitidez, a las cajas de ahorros frente al resto de los intermediarios financieros. Y no sólo eso. Como afirma el profesor **Pedro Tedde**, en el trabajo que abre este número de PAPELES, «ese conjunto de características diferenciales se ha manifestado y ha revertido, a lo largo del tiempo, en una expansión de esas instituciones dentro del sector crediticio y en una radicación, cada vez mayor, en la sociedad... Toda una historia ésta rica en enseñanzas, que no se debe olvidar cuando se trate de decidir su evolución en el futuro». La respuesta al reto que las cajas de ahorros afrontan en los años noventa no puede olvidar esas características y funciones que han asentado estas instituciones en la sociedad española. No se puede ganar la modernidad de las cajas de ahorros desconociendo su tradición histórica y sin analizar y explorar las posibilidades de actualizarla y renovarla por medio de las reformas más acordes con ella.

**LA VALORACION
DE LAS FUNCIONES
DE LAS CAJAS DE
AHORROS A
TRAVES DE LA
EXPERIENCIA DE
LOS EQUIPOS
DIRECTIVOS**

La pregunta sobre las funciones que definen el carácter diferencial de las cajas de ahorros, justificativas de su arraigo presente y condicionantes de su modernización y actualización para ganar el futuro, puede contestarse a partir de la experiencia acumulada por quienes viven diariamente sus problemas desde los puestos de responsabilidad directiva. A nadie puede ocultársele la importancia de ese conocimiento, que hemos tratado de revelar desde la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros mediante una encuesta detallada, y dirigida hacia los aspectos fundamentales y críticos que afectan a las cajas de ahorros españolas. Los resultados de esa encuesta aparecen, por motivos editoriales, en el número 47 de PAPELES, pero glo-saremos sus respuestas en esta Introducción Editorial por motivos de lógica expositiva.

No puede extrañar que quienes presiden y dirigen las cajas de ahorros españolas acentúen en sus respuestas la importancia de caracterizarlas como instituciones financieras, pidiendo para ellas una paridad de tratamiento con otras instituciones en un marco de libertad de actuación y competencia. Presidentes y directores acentúan en sus respuestas la prioridad de mantener libre de intervenciones públicas la actuación financiera de las cajas de ahorros, una situación ganada en España tras convivir muchos años con las cortapisas y limitaciones impuestas por los coeficientes obligatorios o por las prohibiciones de realizar determinadas operaciones. En ese marco, definido por la concesión del principio de banca universal, ganado al fin en 1977, las cajas de ahorros deberán buscar —en opinión de presidentes y directores— su especialización en las operaciones típicas de la banca al por menor con tres clientes preferentes: familias, pequeñas y medianas empresas y entidades territoriales. Mercado minorista en el que las cajas de ahorros creen tener ventaja comparativa, aunque las opiniones de sus presidentes y directores subrayan unánimemente la aguda competencia que en él debe de afrontarse hoy por la presencia creciente de entidades bancarias. Para competir con ventaja en esos mercados al por menor, los presidentes y directores de cajas de ahorros destacan la importancia que revisten cuatro variables: la calidad del servicio ofrecido a la clientela; la preparación crecientemente mejorada del personal; el conocimiento de la zona de actuación, acompañado de la existencia de una buena red territorial, y el mantenimiento de una posición de liderazgo en la informatización (uno de los principales y más ignorados puntos fuertes de las cajas de ahorros españolas).

En esa competencia agudizada que hoy padecen las cajas de ahorros en su mercado tradicional, además de los factores enunciados para mejorarla, los presidentes y directores destacan, unánimemente, sus preocupaciones sobre dos variables condicionantes de sus cuentas de resultados: el inevitable crecimiento de los costes financieros y los elevados costes de transformación que dominan en todas las instituciones financieras españolas, y especialmente en las cajas de ahorros.

La tercera función de las cajas de ahorros que constituye una constante de su evolución histórica —la importancia atribuida a la Obra Social— vuelve a estar presente como fundamental en la opinión de presidentes y directores, aunque aparezcan en su actual desempeño algunas matizaciones importantes. Las principales provienen de las necesidades de capitalización de las entidades, que compiten con la Obra Social en la adjudicación de

los excedentes. Es el reconocimiento de esa competencia el que obliga a revisar los objetivos y los instrumentos de gestión de la Obra Social actual, de forma que se eviten los factores de rigidez que la condicionan y se le consiga dar ese carácter de anticipación a las demandas de la sociedad en el que ha residido su éxito en el pasado.

En definitiva, las valoraciones de presidentes y directores de las cajas de ahorros, acerca de las funciones que deben de atender estas instituciones para ganar una presencia social creciente, vuelven a ser las tres funciones internas que históricamente las han caracterizado: paridad de actuación y libre competencia dentro del principio de banca universal, con especialización en las operaciones de banca al por menor; utilización responsable de la libertad de instalación territorial, disponible desde 1988, y mantenimiento de la cooperación entre cajas, sosteniendo la marca genérica frente a otras entidades financieras, y afirmación, en fin, de la importancia de la Obra Social como factor de identificación de sus actividades. En el desempeño de esas tres funciones claves de ayer y de hoy, presidentes y directores manifiestan la presencia actual de dificultades importantes, que en gran parte responden al reto que en los noventa afrontan las cajas de ahorros, al que más adelante nos referiremos.

Con el intento de disponer de una definición de la identidad institucional de las cajas, el «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros» formuló una amplia encuesta entre sus equipos directivos en Europa en el año 1990. Sus respuestas, ordenadas en el ejercicio actual en un documento de síntesis, permiten comprobar las funciones y los rasgos más destacados de las cajas de ahorros, en los que se apoya su generalizada e importante presencia europea. Esas funciones y rasgos son, para el «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros», las siguientes:

1.º) Se trata de entidades financieras especializadas en la banca al por menor. Familias, pequeñas y medianas empresas y entidades locales constituyen los tres sujetos que absorben la mayoría de las operaciones de las cajas de ahorros. Generalizar el consumo de servicios financieros entre todas las capas de población, sin discriminaciones entre clientes por razón de su importancia, constituye un objetivo y una conducta fundamentales de las cajas de ahorros europeas. El «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros» acentúa la importancia que para las cajas tiene extender y garantizar el acceso a los servicios financieros de la población, algo que constituye «otra forma distinta de hacer banca».

2.º) Principio de territorialidad. La naturaleza de las cajas de ahorros se expresa generalmente en su íntima y, con frecuencia, preferente relación con las autoridades locales y la estructura socioeconómica de las regiones en las que prestan sus servicios financieros. El profundo enraizamiento territorial de las cajas de ahorros se manifiesta en que éstas son, con frecuencia, expresión de la cultura y estructura social de una región, en la densidad de la red de oficinas en el espacio en el que las cajas de ahorros actúan y en la proximidad física de la clientela. La cooperación, tan asociada al principio de territorialidad, debe fomentarse por las cajas de ahorros, tanto a nivel nacional como europeo.

**LOS ELEMENTOS
CLAVE PARA
DEFINIR LA
IDENTIDAD
INSTITUCIONAL DE
LAS CAJAS DE
AHORROS Y SU
IMAGEN SEGUN EL
«GRUPO EUROPEO
DE CAJAS DE
AHORROS»**

3.º) La mayoría de las cajas de ahorros europeas, como consecuencia de sus estatutos o por tradición, asignan una parte considerable de sus excedentes a actividades de interés social (Obra Social). Las actividades de interés público que realiza la Obra Social constituyen un componente importante de la imagen y de la identidad de las cajas de ahorros. Las limitaciones impuestas por la competencia en los mercados financieros al por menor, las exigencias de las autoridades supervisoras para reforzar los recursos propios y la necesidad de capitalizar las entidades han conducido a una reducción de los recursos que han dedicado tradicionalmente las cajas de ahorros a los proyectos de utilidad pública, y que han contribuido, en la mayoría de los países, a definir la imagen de las cajas de ahorros en el frente institucional. Esta reducción de los recursos disponibles propicia una definición más precisa de las actividades de patrocinio, que contribuiría a afrontar la posible reducción en número y cuantía de esas actividades en beneficio de la comunidad. Es hoy necesaria una definición que tenga en cuenta cada vez más la selectividad y consistencia de esas actividades en beneficio de la sociedad, y que considere su influencia a nivel nacional.

Además de esas tres funciones internas fundamentales que el «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros» destaca, en coincidencia con su desempeño histórico o con las valoraciones u opiniones de presidentes y directores de cajas de ahorros españolas, esta institución europea recoge algunas de las llamadas funciones con efectos externos que pueden conseguirse gracias a la actividad de esas entidades. Entre esas funciones figura en un lugar destacado el fomento del ahorro. El «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros» afirma la necesidad de promocionar el ahorro, ante sus claras deficiencias en nuestro tiempo, para afianzar el crecimiento de las inversiones y la continuidad del desarrollo económico. El ahorro se valora no sólo por sus efectos favorables a nivel macroeconómico, sino también por sus efectos positivos para extender y afianzar la libertad individual. La defensa del ahorro y el ahorrador, previniendo su protección de los males que le acechan en nuestro tiempo —la inflación y los aumentos de la presión fiscal—, deben figurar en un lugar prioritario en la agenda de los deberes de las cajas de ahorros, lo que producirá un efecto externo positivo para la sociedad.

Es en la suma de esas señas de identidad —internas y externas— en la que debe basarse la actuación de las cajas de ahorros, miembros del «Grupo Europeo de Cajas», porque son ellas las que han potenciado su crecimiento en el pasado y las que lo condicionarán en el futuro.

**LA OPINION
PUBLICA
ESPAÑOLA SOBRE
LAS CAJAS DE
AHORROS Y SU
PAPEL SINGULAR
EN EL SISTEMA
FINANCIERO**

La evolución histórica de las cajas de ahorros, la opinión de los equipos directivos de las cajas españolas y el documento del «Grupo Europeo de Cajas de Ahorros» coinciden en afirmar la existencia de un conjunto de rasgos singulares de estas entidades que definen con nitidez su papel y funciones dentro del sistema financiero, rasgos en los que se ha apoyado su pervivencia a lo largo del tiempo y el desempeño de un papel creciente en la sociedad española.

Ese papel singular de las cajas de ahorros constituye una realidad percibida por la sociedad española, tal y como se deduce del resultado de los sondeos de opinión realizados por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros Con-

federadas, cuya síntesis ofrece el artículo de **Francisco Alvira y José García López** que se incluye en el número 47 de PAPELES. Cinco aspectos fundamentales se derivan de esas encuestas de opinión:

1.º) La percepción pública de las funciones desempeñadas por las cajas de ahorros y la banca privada coincide en valorar positivamente la calidad de sus servicios a la clientela en condiciones de práctica igualdad. Ambos tipos de instituciones son igualmente solventes y modernos. Existe, sin embargo, una valoración diferente en dos variables propuestas en la encuesta. Para la mayoría de los entrevistados, los bancos son elitistas y las cajas son populares. Para la mayoría, tanto las cajas como los bancos funcionan buscando, en primer lugar, el interés de la institución y, después, el interés social; pero una proporción de los entrevistados aprecia en la actuación de las cajas un interés social más elevado que en el caso de los bancos. Estar más cerca del público sin que se perciba un trato diferente a distintas categorías de usuarios y el reconocimiento de un cierto nivel de componente social —que no se aprecia en la banca— son las diferencias más claramente mostradas en la encuesta realizada en el año 1990.

2.º) La mayoría del público y, con mayor intensidad los sectores más «populares» (mujeres, población de más de 50 años, población con *status* económico bajo, jubilados y hábitat rural), son clientes más de cajas que de bancos y, cuando lo son de ambas instituciones, trabajan más con cajas que con bancos. En estos sectores, el contacto personal, la proximidad física a la sucursal, la acción social de la caja en su barrio o en su pequeña población, adquieren un valor singular para apreciar la actuación de las cajas de ahorros.

3.º) La situación diferencial y favorable de las cajas de ahorros entre las familias medias españolas se basa en una evolución positiva en el funcionamiento financiero de estas entidades y en el mantenimiento de los aspectos sociales de sus características diferenciales (trato igualitario, no elitista, acciones sociales).

4.º) Las respuestas de todas las encuestas realizadas muestran un arraigo importante de las cajas entre las familias con rentas medias. Es éste un punto fuerte de las cajas de ahorros. Como punto débil, debe mencionarse el menor atractivo de esas entidades para los grupos de alto *status* económico y los más jóvenes, valoración ésta que aconseja incorporarla a la política de prestación de servicios, imagen y mercado de las cajas de ahorros de cara al futuro.

5.º) La convergencia de cajas de ahorros y bancos, desde el punto de vista financiero, es reconocida por la mayoría de los entrevistados.

Cualquiera que sea el camino emprendido para identificar las funciones de las cajas de ahorros, se llegará a las mismas conclusiones. Contempladas desde una perspectiva histórica, valoradas desde sus equipos de dirección, consideradas desde Europa, o a través de la opinión popular, las cajas de ahorros han sido y son instituciones financieras que se han abierto paso en los distintos mercados y han obtenido el favor de la clientela por los rasgos peculiares y diferenciales que las definen, y que se han reiterado a lo largo de la exposición anterior:

**LAS FUNCIONES DE
LAS CAJAS DE
AHORROS:
CONCLUSIONES
COMUNES DE
CUATRO VIAS
PARA SU
IDENTIFICACION**

* Especialización, decidida en un mercado libre y en condiciones de equiparación operativa con las distintas entidades financieras, en la banca al por menor (con la captación y estímulo del ahorro personal) y dedicación dominante en las operaciones de activo a tres intérpretes: familias, pequeñas y medianas empresas y administraciones públicas (corporaciones territoriales, fundamentalmente), con una operativa realizada sin discriminaciones de clientelas (afirmando así el derecho al igual uso de los servicios financieros de la sociedad por los ciudadanos).

* Orientación de la actividad por el principio de territorialidad, que se manifiesta en una triple dirección: en la presencia en los equipos directivos de intereses y poderes locales, en la actuación y dedicación de la entidad a la mejora y desarrollo de la estructura socioeconómica regional y en la densidad de la red de sucursales como elemento de captación de clientelas adictas, basadas en la regionalidad de la institución y en su proximidad geográfica. El principio de territorialidad alcanza su formulación extrema cuando se entiende como limitación legal a la presencia y operativa de las cajas, reservada únicamente a aquéllas que lo sean de la provincia o de la región. El principio de territorialidad condiciona el principio de cooperación entre cajas en razón directa a su intensidad.

* El excedente constituye el objetivo fundamental de sus actividades, por tres motivos: ser índice de la eficiencia de su gestión, instrumento básico en su capitalización y fundamento de la Obra Benéfico-Social, heredera de la raíz filantrópica con la que nacieron las cajas de ahorros y rasgo decisivo de su identificación social presente.

Cabría añadir a esos tres rasgos tradicionales de las cajas de ahorros como entidades financieras dos más, propuestos por **Jack Revell**: ser inmunes a las OPA hostiles y reducir al mínimo el riesgo de sus inversiones, dadas las escasas reservas financieras de su clientela.

A las tres funciones básicas de las cajas de ahorros como instituciones financieras se añaden las consecuencias o efectos externos favorables para la sociedad en la que desarrollan sus actividades: posibilitar y aumentar el ahorro, integrar en los mercados y circuitos financieros un núcleo creciente de ahorradores, contribuir a afianzar el orden del mercado y realizar una función de pacificación social, reforzar los instrumentos de previsión social y favorecer la colocación de la deuda pública.

La fidelidad al desempeño de las tres funciones básicas de las cajas de ahorros se ha traducido históricamente siempre en una mayor vitalidad y fuerza del sistema de cajas de un país, mientras que la debilidad del sistema de cajas de ahorros ha respondido a la posposición o al olvido de estas funciones tradicionales.

EL SISTEMA ESPAÑOL DE CAJAS DE AHORROS: DESCRIPCIÓN

Las cajas de ahorros españolas han llegado a los años noventa con uno de los sistemas de cajas nacionales más importante del movimiento europeo. Realizar una descripción de los datos básicos del sistema español de cajas de ahorros es el propósito de las cinco colaboraciones que integran la segunda parte del número 46 de PAPELES. Dos de esas colaboraciones ofrecen una descripción de las características dominantes de sus operaciones activas y pasivas (son sus autores: **Fernando Pampillón**, **Angel Bus-**

tarviejo, Juan Cortés y Francisco Hernangómez). Otras dos analizan —con métodos diferentes— los componentes y características de las cuentas de resultados (**Jorge Pereira** presenta, en un largo y documentado trabajo, la cuenta de resultados según el método propuesto por la OCDE, y que aplica el Banco de España, y **Luis Manuel González Mosquera** contempla la evolución de la cuenta de resultados aplicando el análisis de la rentabilidad de los recursos propios, basando su estudio en la relación existente entre resultados y activo total. Un método tradicional en el análisis de las empresas no financieras que Pedro Martínez Méndez ha aplicado recientemente a la banca española). Finalmente, **Francisco Castellano** describe, a partir de una investigación realizada en el seno de CECA, la dimensión y destino de los fondos dedicados a la obra social.

La suma de datos y descripciones del sistema español de cajas de ahorros que se ofrece en estos trabajos hace llegar al lector los mensajes que definen la situación y vitalidad de las cajas de ahorros españolas en el momento presente. Probablemente, cada lector atiende de forma distinta a las muchas noticias que esos cinco trabajos facilitan. Los mensajes más destacados que, desde la Redacción de PAPELES, hemos encontrado en los muchos datos y afirmaciones de esa descripción de la actividad de las cajas de ahorros en los comienzos de los noventa son los seis siguientes:

1.º) El mensaje más obvio que transmiten esos cinco trabajos es el que acentúa la importancia y vitalidad del sistema español de cajas de ahorros, que se aprecia objetivamente por múltiples datos que testimonian sus operaciones. Importancia que manifiestan los datos ya aludidos referentes a sus activos (35 por 100 de los totales de las cajas y bancos) y a los recursos ajenos administrados por las cajas (44,5 por 100 respecto del total de recursos de cajas y bancos), valores con los cuales las cajas de ahorros han iniciado la década de los noventa.

Vitalidad, también, porque esos valores del balance medio de las cajas de ahorros han sido crecientes durante el proceso de recuperación de la economía española que va de 1985 a 1990. La ganancia en cuotas de mercado en esta fase ha sido una realidad para las cajas de ahorros. A esos indicadores elementales se suman los del nivel y crecimiento del balance medio; el número de cuentas de depósito, situado en 46,9 millones en 1990, testimonio claro de su implantación popular; la extensión de las cajas a través de sus oficinas operativas en todo el país, con 13.613 a finales de 1990; el importante nivel de empleo, con 75.954 puestos de trabajo al finalizar 1990. Es hoy evidente, como esas cifras y otras muchas más muestran, que no puede estudiarse el sistema financiero español ni ordenarse la política financiera del país sin conocer y valorar la actividad de las cajas de ahorros.

2.º) La respuesta positiva de las cajas de ahorros al proceso de liberalización del sistema financiero. El gran cambio registrado en la España financiera democrática ha residido en la liberalización de la vida financiera del país, una reforma que se emprendió resueltamente tras las elecciones democráticas de junio de 1977 y que ha variado la configuración y las prácticas del sistema financiero español.

Las cajas de ahorros eran, en el sistema tradicional anterior a la reforma, las entidades que padecían más intensamente las consecuencias de un

ineficiente intervencionismo arbitrista y discrecional, que sin embargo las permitía obtener unos resultados económicos aceptables ganados desde la pasividad empresarial y la comodidad de no afrontar la competencia del mercado, a partir del disfrute de un *statu quo* concedido como posición de privilegio. Es de estricta justicia afirmar que los equipos directivos de las cajas de ahorros apoyaron siempre, con diligencia, ese cambio liberalizador y competitivo de nuestro sistema financiero.

En las páginas de PAPELES se encuentran testimonios concluyentes de ese apoyo de presidentes y directores de cajas de ahorros a la liberalización, y en las conclusiones y peticiones de las asambleas anuales de las cajas de ahorros el objetivo más reiteradamente deseado y solicitado de las autoridades públicas es el de la liberalización del sistema financiero. Los datos que describen la situación de las cajas de ahorros al iniciarse los años noventa muestran, concluyentemente, que éstas han sabido aprovechar la libertad de competencia que se les concedía para consolidar y aumentar su participación en el sistema financiero. Es éste un mensaje rotundo que se transmite con claridad desde los datos que ofrecen los trabajos que se contienen en la segunda parte de este número de PAPELES.

3.º) La descripción de las actividades de las cajas prueba su atención prioritaria al desempeño de las funciones de banca al por menor. Las cajas de ahorros son —como se ha afirmado con frecuencia— la banca de las familias y, por extensión, de las pequeñas y medianas empresas con ellas relacionadas, relaciones que se amplían a las administraciones públicas de nivel territorial. La relación íntima y tradicional con esa clientela de las cajas de ahorros se mantiene en la España de los noventa; cierto que sin la soledad que en otro tiempo disfrutaron las cajas de ahorros, que cuentan ahora con la compañía competitiva de la banca, que ha descubierto la ventaja económica de los mercados minoristas de crédito. La relación intensa familias-cajas de ahorros se manifiesta, ante todo, en las operaciones de activo, que muestran una atención prioritaria de las cajas hacia la financiación de la vivienda y el equipamiento familiar. El crédito hipotecario concedido por las cajas representaba el 44,48 por 100 de la cartera de créditos y préstamos al finalizar 1990.

Esa relación está también presente en los recursos ajenos, pues la mayor parte de los administrados por las cajas de ahorros proceden de los depósitos de la clientela, cuya fidelidad y coste venían constituyendo uno de los puntos fuertes de estas entidades. Esta ventaja del coste del pasivo, constituido mayoritariamente por los depósitos, ha sufrido la erosión implacable de la competencia, pero aún se conserva, aunque deba reconocerse que la competencia de la banca y el Tesoro la han reducido de forma muy apreciable en los últimos años.

Esa relación familias-cajas de ahorros la manifiestan también otros indicadores, como la menor concentración espacial de la actividad financiera de las cajas de ahorros respecto de la banca, signo del propósito de aquéllas de atender a clientelas familiares residentes en centros urbanos o núcleos rurales alejados y no rentables para otros intermediarios financieros.

Sin embargo, la principal novedad que se registra en la clientela tradicional de las cajas de ahorros a la entrada de los años noventa es la reforzada presencia de las administraciones públicas. En efecto, en 1990, el 47,6 por

100 de la financiación bancaria recibida por las administraciones públicas procedía de las cajas de ahorros. En 1985, esa participación de la financiación de las cajas de ahorros al sector público era sólo del 38 por 100, una diferencia que pregona claramente la incidencia que un déficit público continuado tiene sobre la financiación del sector privado por las instituciones de crédito.

4.º) La Obra Social constituye una de las funciones más destacadas de las cajas de ahorros, pero quizás una de las menos conocidas y analizadas. La diferenciación entre las funciones financieras y la actividad benéfico-social ha atraído muy desigualmente los estudios sobre las tareas de las cajas de ahorros. La función financiera no sólo ha dispuesto de una información detallada y sistemática, que permitía conocer todas las variables que condicionaban su desempeño, sino que ha contado también con análisis rigurosos de la información disponible para conocer sus variables condicionantes y sus interdependencias. Por el contrario, las actividades de la Obra Benéfico-Social de las cajas de ahorros no han dispuesto de una información *agregada* sistemática que facilitase su conocimiento. No puede extrañar que ese déficit informativo *agregado* se acuse en falta de análisis económicos con los cuales definir una estrategia coherente, y adaptada a las circunstancias de los años noventa, de la Obra Benéfico-Social.

La importancia de este objetivo es fundamental para estas instituciones, toda vez que, como afirmaba el Estatuto de 14 de marzo de 1933 —y se ha repetido incansablemente después— «las cajas de ahorros son instituciones exentas de lucro mercantil que se distinguen de otras entidades financieras por su carácter benéfico-social». La década de los noventa parece iniciarse con cambios importantes en esta situación deficitaria de información y análisis de la Obra Benéfico-Social. Este cambio es trascendente, pues el desempeño eficiente de esta función vital de las cajas de ahorros será imposible mientras no mejore su conocimiento, y en tanto no se dedique a su análisis el tiempo y trabajo necesarios.

De esos cambios informativos y analíticos necesarios ofrece un doble testimonio este número de PAPELES. En primer lugar, el vacío informativo de los datos *agregados* de la Obra Benéfico-Social ha comenzado a llenarse gracias a la *Memoria de la Obra Social* publicada en 1990, y cuyos principales datos comenta el trabajo del profesor **Castellano**. En segundo lugar, el artículo de **Luis Manuel González Mosquera** presenta un análisis de la evolución de los excedentes aplicados a la Obra Benéfico-Social y las variables que han condicionado su marcha.

El trabajo del profesor **Castellano** describe las características de la Obra Benéfico-Social basándose en la nueva información disponible, y destacando aquéllas que la configuran con más fuerza a comienzos de la década actual. A los años noventa la Obra Social ha llegado acusando en su marcha las importantes variaciones derivadas de su ordenación legal. Las actuaciones benéfico-sociales que las cajas de ahorros venían realizando desde su creación se ordenaron en 1929 como parte del destino de los excedentes, compitiendo con los saneamientos de activo, la capitalización de las entidades y el estímulo a los ahorradores. De ese reconocimiento competitivo de los excedentes de 1929 se pasaría a la proclamación explícita y generosa del Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular de 14

de marzo de 1933. Proclamación generosa —se reitera— manifestada en la exigencia de su cuantía, al disponerse el reparto de un mínimo y un máximo para la Obra Benéfico-Social: el mínimo sería la mitad de los excedentes y el máximo su totalidad, siempre y cuando el total de las reservas alcanzadas superase al 10 por 100 de los recursos ajenos. Esa disposición marcaría el techo histórico en el reconocimiento de la importancia por el legislador español de la Obra Benéfico-Social.

La llegada de la crisis económica de 1975, la preocupación creciente por la solvencia de las instituciones financieras y la apertura de la crisis bancaria de 1977-1985 van a alterar profundamente esta filosofía del Estatuto de 1933. El principio común que informa los reales decretos de 3 de julio de 1975 y 9 de marzo de 1983, la Ley 13/1985 y el Real Decreto 1.370/1975 que la desarrolla, y que regulará la aplicación de los excedentes, es justamente el opuesto al del Estatuto de 1933: el 50 por 100 de los excedentes deberán destinarse ahora, como mínimo, a reforzar la capitalización de las cajas de ahorros, previéndose la cancelación de cualquier destino a la Obra Benéfico-Social si la entidad no cumpliera con el coeficiente de garantía. El fundamento de estas disposiciones, cuyo cumplimiento sería exigido con todo rigor por las autoridades supervisoras, es anteponer a cualquier otra finalidad la prevención de la solvencia y sanidad de las cajas de ahorros. Ese objetivo prioritario explica —como afirma el profesor **Castellano**— el cambio de ritmo de los recursos destinados a la Obra Social a partir de 1975.

Las tasas de desarrollo acumulativo anual de los excedentes dedicados a la Obra Social en términos *reales*, según los datos ofrecidos por la *Memoria de la Obra Social de 1990*, que se situaban en el 14,68 por 100 en el período 1945-1974, pasaban, en la etapa 1975-1989, al 0,32 por 100. A ese decisivo cambio cuantitativo, que muestra dramáticamente la pérdida de vitalidad en la atención de los excedentes a la Obra Social, le ha acompañado un cambio importante en los destinos de ésta. En efecto, los cinco programas que han atraído las atenciones de la Obra Social —cultural, docente, sanitario, asistencial y de investigación— se han ordenado de forma muy distinta a lo largo del tiempo. El transcurso de los veinte últimos años ha jerarquizado el destino de los fondos a esos programas de forma bien diferente, pues mientras el orden de la atención de los programas era, en 1970: docentes (44,38 por 100), asistenciales (28,93 por 100), sanitarios (15,83 por 100), culturales (10,22 por 100) e investigación (0,64 por 100), en 1989 los programas habían variado radicalmente sus posiciones: culturales (49,35 por 100), docentes (20,55 por 100), asistenciales (20,94 por 100), sanitarios (5,52 por 100) y de investigación (3,64 por 100). No sólo ha variado la ordenación de los programas, sino también sus formas de realización y las modalidades de su aplicación. La principal novedad que debe registrarse aquí es el crecimiento de la obra en colaboración frente a la obra propia, predominante aún como método de realización de los gastos de la Obra Benéfico-Social.

La información hoy disponible de la Obra Benéfico-Social *agregada* debería constituir no un punto de llegada, sino un punto de partida para una mejora, de todo punto necesaria, de los programas de esta obra de las cajas de ahorros. Es preciso definir los gastos que se consolidan dentro de cada programa, describir con precisión su contenido y finalidades, ordenar

su división en subprogramas y disponer de indicadores que prueben la eficiencia de subprogramas y programas. El cumplimiento de esa exigencia de una información *consolidada* acrecida, obtenida a partir de datos homogéneos procedentes de las distintas cajas, constituiría el mejor servicio a una Obra Benéfico-Social cuya importancia no puede ignorarse, porque, como muestran los datos ofrecidos por el profesor **Castellano**, los fondos que a ella se dedican sobrepasan los 37.000 millones de pesetas al año, y esa obra posee la red de carácter privado sociocultural y asistencial más amplia que existe en España, una red que es preciso consolidar y ampliar, porque en ese objetivo se juegan las cajas su prestigio social y su legitimación como instituciones financieras diferentes. Es esa importancia la que fuerza a la mejora de la información agregada y del análisis para conseguir la mayor eficiencia en sus actuaciones.

Precisamente al análisis de la evolución de la Obra Benéfico-Social se dirigen algunas reflexiones contenidas en el trabajo de **Luis Manuel González Mosquera**. Su punto de partida es analizar el comportamiento histórico de los resultados destinados a las atenciones de la Obra Benéfico-Social en el período 1971-1990 como porcentaje de los beneficios brutos corregidos, tratando de identificar las relaciones causales que explican su comportamiento y los criterios seguidos por las cajas en la política de aplicación de resultados a la Obra Benéfico-Social.

El comportamiento de los excedentes destinados a la Obra Social sobre recursos brutos corregidos manifiesta una clara tendencia decreciente, hasta el punto de que puede afirmarse que se han convertido en un componente residual de la aplicación de resultados por parte de las cajas de ahorros. **González Mosquera** atribuye ese comportamiento a las elevadas provisiones para atender a los compromisos adquiridos por las cajas de ahorros con su personal en orden a la constitución de fondos de pensiones. Una política practicada ciertamente por las cajas de ahorros, con incidencias sobresalientes en la segunda mitad de la década de los años ochenta; practicada por las cajas de ahorros, pero decididamente impulsada por las autoridades supervisoras.

Esa caída de las atenciones a la Obra Benéfico-Social contrasta con la estabilidad que se aprecia en la distribución de dividendos de la banca. Desde 1983, las aplicaciones a la Obra Benéfico-Social representan un porcentaje sobre los resultados ordinarios menor que las cantidades destinadas a dividendos por la banca. Ese comportamiento diverso de dividendos (de la banca) y «dividendos sociales» (Obra Social de las cajas) abre la pregunta de si no será el que no se cuente con una presión clara para el mantenimiento de la Obra Benéfico-Social, como la que suponen los accionistas en la banca respecto a los dividendos, la causa que haya llevado a relegar a un segundo plano la función social de las cajas. En todo caso, ese comportamiento de la Obra Benéfico-Social cuestiona una función vital de las cajas de ahorros.

La monografía de **González Mosquera**, dedicada al análisis de la cuenta de resultados de las cajas de ahorros, ofrecía, a este respecto, una reflexión que transmitimos a los lectores de PAPELES: «Las cajas de ahorros no deben olvidar el fin para el que fueron creadas. Para ellas, las dotaciones a la Obra Benéfico-Social deben ser comparables a la distribución de dividendos

por parte de la banca privada, siendo un indicador más de la conveniencia de su presencia en el sistema financiero. Tampoco deben olvidar que parte de su clientela ha confiado en ellas por creer en su vocación social. Las críticas no vienen tan sólo de una reducción de las cantidades destinadas a obras sociales, sino también del destino que se les está dando, buscando en muchos casos únicamente mejorar la imagen de la entidad (patrocinando equipos, financiando conciertos...). No se pretende entrar aquí a valorar cuál es el mejor destino, sino simplemente señalar que estas actividades no ofrecen ningún signo distintivo con respecto a las financiadas por algunos bancos con cargo a sus gastos de publicidad.» Palabras duras que deberían ser meditadas por los hombres de las cajas, sus destinatarios directos.

Al hilo de esas reflexiones ajenas, quienes editamos PAPELES deseáramos añadir algunas reflexiones propias. Los pasos importantes, dados en años pasados, en el aumento de los recursos de las cajas de ahorros han reforzado la solvencia de estas entidades, situándola muy por encima de los niveles de las cajas de ahorros europeas. Se ha realizado también un esfuerzo fundamental en la provisión de las obligaciones contraídas por las cajas para las pensiones complementarias de jubilación. La realización de estas dos tareas, indispensables para afianzar el futuro de las cajas de ahorros como instituciones financieras, posibilita una mayor atención de los excedentes a la función benéfico-social, lo que constituye —como afirmaba el Estatuto de 1933— el rasgo básico que las diferencia de las restantes instituciones financieras. Es una situación triste y paradójica que esa función básica de la Obra Social no cuente hoy con nadie que defienda su presencia y su mejor desempeño con la prioridad y perseverancia reclamadas por su importancia indiscutible.

Las mejores horas de los equipos directivos de las cajas de ahorros se las lleva, comprensiblemente, la atención diaria a las funciones financieras, porque todo tiempo es poco para diseñar y aplicar estrategias con las que ganar la dura competencia de cada día en los mercados financieros. Por su parte, las autoridades supervisoras atienden al frente de la provisión de los recursos necesarios para afrontar la solvencia y sanidad de las entidades, y los excedentes dedicados a la Obra Social constituyen un competidor que no es nunca bienvenido, y frecuentemente es considerado más bien como componente de un gasto que como inversión social que legitima a las cajas de ahorros. Desaparecida la Comisión de Obras Sociales de las cajas de ahorros, no existe un defensor en la organización interna de las entidades que personalice los derechos de la Obra Social y los defienda, como sucede en la banca con los accionistas que, al incorporar el derecho de propiedad de las entidades, aseguran la percepción de los dividendos del capital propio. Los «dividendos sociales», esto es, los excedentes que las cajas de ahorros destinan a la Obra Social, se convierten en una utilización sin defensores, lo que arriesga el mantenimiento de su importancia real, que retóricamente siempre se les concede.

Variar esta situación debería ser un objetivo de la política de las cajas de ahorros en la década de los noventa. Los medios para lograrlo pueden ser muchos, y van desde una modificación radical en la regulación actual de las entidades hasta los más modestos, pero no menos efectivos, hoy disponibles, consistentes en buscar un mejor conocimiento de esa Obra Social

agregada y realizar el análisis riguroso de sus problemas actuales. La imagen pública de las cajas de ahorros tiene en la Obra Social un indicador de enorme importancia para probar, con datos y análisis, que esa función se desempeña con creciente eficacia. Precisamente porque los recursos disponibles para la Obra Social están asediados por la limitación que imponen los excedentes y otros destinos competitivos, parecería llegado el momento de que la Obra Social *conjunta* de las cajas de ahorros se abriera paso en las asambleas anuales de las cajas de ahorros confederadas, con un Informe que hiciera conocer a los españoles cómo se atiende esa función de la Obra Social en los distintos programas que la integran. Ese Informe anual debería partir de un lenguaje contable común que permitiera consolidar las actuaciones de cada caja de ahorros en programas y subprogramas coherentes facilitados al conocimiento y crítica de la sociedad española, en cuyo beneficio se realizan. El Informe debería complementarse con análisis anuales que permitieran conocer la eficiencia de los programas emprendidos, capaces de alimentar el diseño de una estrategia de la Obra Social que devolviese al desempeño de esta función la vitalidad, actualidad e ilusión que hace de las cajas de ahorros unas instituciones diferentes que legitiman su presencia competitiva en el sistema financiero español.

5.º) Si algún rasgo de los que caracterizan el comportamiento de las cajas de ahorros, al entrar en los años noventa, debe destacarse con carácter sobresaliente, éste es el pronunciado esfuerzo realizado por reforzar su solvencia, esfuerzo del que han quedado testimonios destacados en sus balances. En primer lugar, ese esfuerzo de capitalización lo prueba la rápida constitución de un volumen de recursos propios para cumplir con los coeficientes legalmente establecidos. Un esfuerzo de capitalización que puede cifrarse en 928.776 millones de pesetas, que es el aumento de los recursos propios registrado por las cajas de ahorros en los años de la recuperación económica española (1985-1990). Esa cifra situaba el coeficiente de recursos propios, respecto de los activos netos computables en 1990, en el 7,75 por 100, mientras que cinco años atrás ascendía al 5,94 por 100. A la pregunta de cómo valorar, comparativamente con la situación de otros países, ese coeficiente de recursos propios de las cajas de ahorros españolas, la respuesta debe ser favorable por dos motivos: porque la traducción de su nivel en términos de coeficientes de solvencia de la CEE supera claramente a los exigidos en los países del Mercado Común, y porque el nivel alcanzado por el coeficiente de solvencia de las cajas de ahorros de muchos países europeos es claramente inferior al de sus homónimas españolas.

A esta ganada solvencia de las cajas de ahorros españolas se han añadido las importantes dotaciones a fondos de pensiones, que comienzan a efectuarse en 1983 y que se intensifican cuando las autoridades supervisoras obligan, primero, a cumplir con los compromisos por pensiones causadas y, después, con la parte devengada de los compromisos potenciales. Todo ello ha significado que la cuantía de esos fondos pasara, en los cinco años de la recuperación económica que van de 1985 a 1990, del 0,27 por 100 de los activos netos computables al 4,12 por 100.

Afirmar, por tanto, en vista de lo expuesto, que las cajas de ahorros entran en los años noventa con un nivel de solvencia y sanidad financieras satisfac-

torio equivale a reconocer el notable esfuerzo de capitalización realizado en la década de los años ochenta.

La solvencia, sin embargo, constituye siempre una variable dinámica, cuyo valor depende de la cuantía de la inversión realizada por las instituciones financieras y su materialización en distintos activos con diverso riesgo. La inversión de una entidad financiera siempre exigirá recursos propios, y tanto más cuanto más arriesgada sea su materialización final. De este planteamiento se deduce que el esfuerzo de capitalización es permanente en una entidad financiera dinámica, y que ello obliga a contar con los recursos correspondientes de capital. Programar la atención de esas necesidades de capital para sostener el desarrollo de una entidad financiera constituye un aspecto básico de su gestión. La exigencia de un coeficiente de recursos propios por las autoridades monetarias constituye tan sólo una parte de esa política de capitalización óptima que toda entidad financiera debe programar en el tiempo. En esa programación de los recursos de capital no todas las entidades financieras cuentan con iguales oportunidades. Por razones institucionales, la debilidad de las cajas de ahorros es manifiesta, y ése es un problema que constituye uno de los retos más destacados de los años noventa.

A ese problema nos referiremos más adelante en esta Introducción Editorial, y sus posibles soluciones se estudian y valoran, detenidamente, en el número 47 de PAPELES, en varias colaboraciones, presentándose un abanico de las soluciones en su Introducción Editorial. Por ahora, baste afirmar que las cajas de ahorros han realizado un esfuerzo notable de capitalización, en virtud del cual llegan a los años noventa con un coeficiente de recursos propios suficiente y, comparativamente, ventajoso respecto del que tienen las cajas de ahorros de la Comunidad Económica Europea, y con una dotación importante para atender a los compromisos de pago por pensiones complementarias de su personal. Ese esfuerzo de capitalización se ha basado en los excedentes y en la utilización de las obligaciones subordinadas, las dos vías más accesibles y de menor coste económico. No ha sido necesario utilizar el instrumento disponible de las cuotas participativas.

6.º) Conocer las características que describen el comportamiento actual y esperado de la rentabilidad de una entidad de crédito equivale a identificar aspectos básicos de ésta. Ello explica que este número de PAPELES dedique a la rentabilidad de las cajas de ahorros y a las variables que la condicionan una atención preferente. ¿Hacia qué observaciones fundamentales sobre la rentabilidad de las cajas de ahorros atraen la atención del lector nuestros colaboradores? Con una simplificación que no hace justicia a los ricos matices ofrecidos por los trabajos de **Jorge Pereira** y **González Mosquera**, destacaríamos tres.

La primera es la constatación de un dato que comunica tranquilidad: las cajas de ahorros mantienen, al llegar los años noventa, unos resultados contables estables que, aplicados sobre el balance patrimonial, se sitúan en torno al 1 por 100. Valorada la rentabilidad de las cajas de ahorros a través de sus recursos propios, se llega a la misma conclusión: las cajas de ahorros son altamente rentables, y no solamente eso, sino que la comparación de la rentabilidad de los recursos propios brutos entre bancos y cajas pone de manifiesto que la rentabilidad de éstas ha sido siempre superior. Este hecho no puede ser explicado por el diferente nivel de

recursos propios, pues desde 1981 los respectivos coeficientes de recursos propios son muy similares, siendo incluso superior el de las cajas de ahorros en los años 1985, 1986, 1987 y 1989.

Frente a ese mensaje confortablemente tranquilizador, las colaboraciones de PAPELES destacan el horizonte problemático que definen los comportamientos actual y previsible de los costes financieros y de los costes de transformación, convertidos en amenazas para su cuenta de resultados y en advertencia omnipresente de las autoridades monetarias a los equipos directivos de las cajas de ahorros.

Los costes financieros han constituido —y constituyen aún— una ventaja de las cajas de ahorros. Tradicionalmente, las cajas de ahorros se han financiado con depósitos de una clientela adicta, con bajos costes por bajos tipos de interés. Ese cimiento firme de la cuenta de resultado de las cajas ha ido desapareciendo a golpes de competencia de precios (de tipos de interés entre entidades financieras, en los últimos años). El incremento del coste del pasivo se manifiesta en el hecho de que en 1990 los costes financieros de las cajas de ahorros absorbían el 60 por 100 de los productos financieros, mientras que en 1987 sólo absorbían el 49 por 100. Ese encarecimiento, notable y rápido, del pasivo de las cajas de ahorros se ha producido en los últimos años, a consecuencia de la competencia desatada por las cuentas de elevada remuneración (supercuentas), que continúa en el momento actual.

Esa competencia produce un *efecto conjunto* sobre el coste del pasivo que es consecuencia de varios factores: el desplazamiento de saldos con baja remuneración a cuentas corrientes remuneradas, el incremento generalizado de los costes medios del pasivo como consecuencia de las subidas en la remuneración de todos los instrumentos de captación y el aumento del porcentaje sobre el total de cesiones temporales. El efecto más importante es el incremento de los tipos de interés, que ha supuesto ya un encarecimiento de 0,82 puntos desde la aparición de las supercuentas en 1989. En segundo lugar, está el fuerte aumento de las cesiones temporales, que suponen un encarecimiento de 0,40 puntos. Por último, lo que se ha denominado «efecto contaminación» también ha provocado un aumento en el coste del pasivo de 0,20 puntos. La consecuencia de este movimiento de las supercuentas ha sido un aumento en el coste de los acreedores de 1,15 puntos desde la aparición de las mismas, lo que ha provocado un aumento del coste medio de financiación de las cajas de 1,04 puntos, que sólo se ha visto compensado por un aumento del rendimiento medio de la inversión de 0,49 puntos. De esta manera, se ha producido un descenso notable del margen de intermediación, que ha pasado de 4,54 sobre el balance medio en el tercer trimestre de 1989 a tan sólo un 4,02 en el primero de 1991.

Es evidente que la extensión de la competencia a los productos del activo podría empeorar la situación, ya que ha sido precisamente la elevación del rendimiento medio de la inversión crediticia el factor principal que ha permitido contrarrestar, en parte, el crecimiento del coste del pasivo. El difícil horizonte de los costes del pasivo no está totalmente cerrado; pues, pese a los factores adversos que en él aparecen, no cabe olvidar que la reducción del diferencial de intereses en marcha se está produciendo a partir de una situación favorable, toda vez que las cajas de ahorros cuentan

con un pasivo aún barato que concede un margen de tiempo suficiente para aprovecharlo en aplicar una reestructuración del activo que le dote de mayor flexibilidad y rentabilidad (tal y como está ocurriendo ya en el último y en el actual ejercicio). Por otra parte, debe recordarse que las cajas de ahorros disponen de una capacidad de ampliar los ingresos por los servicios prestados a la clientela, apenas utilizada hasta hoy, lo que puede compensar, al menos parcialmente, la evolución adversa del margen de intermediación producida por la competencia abierta por las cuentas de alta remuneración (supercuentas).

Los elevados gastos de explotación de las instituciones financieras españolas constituyen la partida más llamativamente destacada en todos los análisis de sus cuentas de resultados. Ese análisis ha discurrido, normalmente, en tres planos: gastos de explotación europeos situados en un nivel reducido (1,5 por 100 a 2,5 por 100 del balance medio total), gastos de explotación de la banca española en el escalón siguiente (2,8 por 100 de su balance medio) y gastos de explotación de las cajas de ahorros (que, con generalidad, se sitúan por la mayoría de los análisis en niveles superiores al 3 por 100). La condena al comportamiento de las cajas de ahorros desde esa situación es general, y esa condena define, para muchas opiniones, el principal deber de su gestión presente: bajar de ese nivel elevado de gastos de explotación.

Los datos y análisis que ofrece este número de PAPELES sobre ese comportamiento de las cajas de ahorros permiten realizar un planteamiento correcto de ese problema, que debería basarse en tres puntos fundamentales: 1) Al valorar los gastos de explotación de las cajas de ahorros, no puede ignorarse que la índole de su actividad —banca al por menor— y la extensión obligada de su servicio a toda la población (a nivel geográfico y personal), lo que ha constituido un objetivo de las cajas de ahorros, explica que el nivel de los gastos de explotación tenga que ser elevado. Desde la comprensión de ese papel es desde la que debe exigirse una rebaja de esos gastos. 2) El gasto de explotación de las cajas de ahorros se ha identificado ya como un problema prioritario por sus equipos directivos, como lo demuestra el hecho de que, si bien se situaba en un 3,3 por 100 hace cinco años, haya pasado en 1990 al 2,9 por 100 en el balance medio, esto es, se ha situado trece centésimas por encima del de la banca. Continuar la reducción desde ese nivel es una tarea obligada de los años noventa. 3) Los gastos de explotación son un agregado de partidas heterogéneas: gastos de personal, gastos generales, amortizaciones y tributos, y una política dirigida a su reducción obliga a diferenciar las actuaciones sobre cada partida en función de su comportamiento, pasado y presente, y de las posibilidades de actuación. Los trabajos contenidos en PAPELES conceden a los planes de expansión de oficinas (550 oficinas abiertas como media en los últimos cinco años) un protagonismo en el crecimiento de los gastos de explotación de las cajas. Quizás el principal defecto de esta expansión de la red de oficinas de las cajas es que ha sido tardía, porque tardía ha sido también la libertad concedida por la autoridad monetaria, y, en todo caso, es preciso reconocer que no ha llegado a los extremos a que llegaron los bancos tras disfrutar mucho antes de esa libertad. Lo que es hoy evidente es que la competencia entre instituciones financieras a través de la localización va perdiendo sentido ante la tupida y excesiva red de oficinas de

reducida dimensión existente en el país. Una situación que demanda revisión y redimensionamiento, lo que debe formar parte de la política de reducción de los gastos de explotación de todas las entidades. Una política cuya aplicación vendrá condicionada por la flexibilidad del mercado de trabajo para adaptarse a las condiciones de la competencia entre las instituciones financieras.

La suma de los rasgos expuestos —la importancia de las cajas de ahorros en el sistema financiero; su respuesta positiva a la liberalización; su continuada atención prioritaria a las operaciones bancarias al por menor; el reconocimiento general de la relevancia de la Obra Social; la mejora de los coeficientes de solvencia y sanidad, y una rentabilidad aceptable, aunque con problemas derivados de una creciente competencia— configura el sistema español de cajas de ahorros a la llegada de los años noventa. Configura la situación actual del sistema, pero no agota los problemas con los que las cajas de ahorros han iniciado esta década del fin de siglo.

España importó de Europa, vía Francia, las cajas de ahorros, y a Europa hay que volver para entender los problemas que afectan a la propia naturaleza de estas instituciones en los comienzos de esta década y las respuestas principales que a estos problemas se han dado en los distintos países.

El primero de esos problemas es el que han planteado a las cajas de ahorros el cumplimiento del coeficiente de recursos propios y el crecimiento de las necesidades de capital. Los años noventa llegan con unas crecidas exigencias de capitalización que se manifiestan, en primer lugar, en el cumplimiento del coeficiente de recursos propios, que debe ajustarse en los distintos países a los niveles mínimos que se contemplan en las disposiciones y acuerdos internacionales: Directiva Comunitaria sobre coeficientes de solvencia en las entidades de crédito (18-12-1989) e *Informe Cooke* del Banco Internacional de Pagos de Basilea, de diciembre de 1987. Esas necesidades de capitalización las plantea, en segundo lugar, el propio crecimiento de las inversiones de las entidades financieras, cuya expansión, por distintas causas (entre las que la innovación tecnológica, como base de la innovación financiera, constituye, sin duda, la partida fundamental), se ha convertido en un rasgo destacado del negocio bancario en la situación actual y en el horizonte de los próximos años.

Las cajas de ahorros tienen en las posibilidades de ampliar las dotaciones de capital su punto débil. Las cajas fueron creadas por asociaciones o fundaciones con unas cifras modestas de capital, pues su negocio se basaba en una apreciación rigurosa del riesgo y en una confianza plena de los depositantes. Esa característica institucional ha planteado problemas importantes a la hora de atender al aumento de los recursos de capital de las cajas de ahorros. Dar respuesta a este primer reto constituye uno de los motivos del proceso de reforma de las cajas de ahorros en Europa.

El segundo problema planteado es el de asegurar una gestión financiera eficiente de las cajas de ahorros. Desde la configuración inicial dada a las cajas de ahorros como asociaciones (según la tradición escocesa) o como fundaciones (tradicción germánica), las preguntas críticas son: ¿Permiten esas formas jurídicas ganar la eficacia suficiente en el gobierno de una

LAS CAJAS DE AHORROS: EL RETO DE LOS AÑOS 90

entidad financiera? ¿Es posible conseguir la disciplina diaria en la utilización de los recursos para lograr una asignación eficiente sin reconocer los derechos de propiedad de la entidad financiera? Esas dos preguntas están en el fondo del proceso de reforma de las cajas de ahorros en los distintos países de Europa, y constituyen el segundo de los retos planteados a estas instituciones en los años noventa.

El tercer problema es el que plantea el incumplimiento, en muchos países, del principio básico para la identificación de las cajas de ahorros, la territorialidad, en virtud del cual cada caja de ahorros circunscribía su actuación a una zona determinada y respetaba el territorio de las demás. Del incumplimiento de ese principio de territorialidad se sigue la debilitación de la cooperación entre las cajas de ahorros, que había constituido la base para consolidar sus movimientos nacionales.

El cuarto problema viene planteado por la dimensión de las cajas de ahorros y los extensos procesos de fusión y reorganización que se han producido, buscando entidades más adecuadas —en dimensión y organización— para convivir competitivamente en el espacio europeo.

El quinto problema planteado es el de definir el papel y las funciones de las instituciones centrales de las cajas de ahorros.

**LAS RESPUESTAS A
LOS PROBLEMAS
PLANTEADOS POR
EL RETO DE LOS
AÑOS 90 EN LOS
SISTEMAS
EUROPEOS DE
CAJAS DE
AHORROS**

Las respuestas a estos cinco problemas, que resumen el reto que los años noventa plantean a las cajas de ahorros, han variado según los distintos países. Exponer las respuestas nacionales a cada uno de esos problemas es el propósito de la tercera parte de este número de PAPELES, que, bajo el título «El movimiento de las cajas de ahorros europeas ante los años noventa», recoge cinco colaboraciones con un propósito común: ofrecer información sobre el proceso de cambio de las cajas de ahorros ante los cinco problemas enunciados que definen el horizonte de sus preocupaciones.

Esos trabajos se abren con una nota informativa, redactada por **José Antón** y **Fernando de la Hucha**, sobre la situación y tendencias reformadoras en catorce países europeos: diez comunitarios (se excluyen España e Italia, que se abordan en otras colaboraciones) y cuatro países de la Europa no comunitaria (Austria, Noruega, Suecia y Finlandia), en razón a la importancia que en ellos tiene el movimiento de cajas de ahorros y el interés de sus actuales líneas de reforma. La compleja reforma italiana del sistema de cajas de ahorros es objeto de la colaboración de **Fernando de la Hucha**, procedente de un extenso trabajo del autor para la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros, en el que se analizan los antecedentes, significado y contenido de esa reforma de las cajas de ahorros italianas, iniciada por el Informe del Banco de Italia en 1981 y que ha culminado —tras una larga gestación— en la Ley de 30 de julio de 1990 (Ley Amato), a partir de la cual se está realizando el proceso de cambios actuales, aún no finalizados. El tercero de los trabajos se debe a **Fernando Pampillón**, y se circunscribe a los países de la CEE, presentando las líneas comunes a las que parece responder el proceso reformador. La valoración de la experiencia europea en la reforma de las cajas de ahorros se aborda también en el extenso y valioso estudio realizado por el profesor **Revell** para la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros Confederadas, escrito con el propósito de realizar un

balance de ese proceso de reforma que permitiera capitalizar sus enseñanzas de cara a una posible modificación en las cajas de ahorros españolas. A esas cuatro colaboraciones se añade la nota que **Paloma Belloso** ha elaborado para describir la participación española en los movimientos asociativos internacionales de las cajas de ahorros.

¿Hacia qué conclusiones apuntan esos trabajos sobre las respuestas a los cinco problemas que a las cajas de ahorros europeas se les plantean en la actualidad? Es ésta una pregunta a la que los lectores deben dar sus respuestas tras la lectura de los trabajos que integran el contenido de la tercera parte de este número. Con el exclusivo propósito de estimular esa lectura y provocar su acuerdo o discrepancia, pretendemos destacar en esta Introducción las conclusiones a que hemos llegado quienes —en este caso como simples lectores anticipados— editamos PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

La primera de esas conclusiones es la que destaca —como ya se ha afirmado— la variedad de respuestas nacionales a los problemas planteados en los años noventa. Una variedad de respuestas explicable por la diferente posición de partida en cada ámbito nacional del sistema de cajas de ahorros, y atribuible también a la peculiar interpretación de que son susceptibles esos retadores problemas con los que se enfrentan las cajas de ahorros en la actualidad.

La segunda conclusión es la preocupación común a que responde la búsqueda de las líneas de reforma que tratan de combinar la eficacia en el comportamiento financiero de las cajas de ahorros con la defensa y actualización de las funciones básicas que definen su perfil social diferente, que ha determinado su arraigo histórico en las distintas sociedades.

La tercera conclusión acentúa la rapidez de los cambios tendentes a reorganizar los sistemas nacionales de cajas de ahorros. Como afirma **Jack Revell** en su trabajo: «Parecería como si, en muchos países europeos, el sector de las cajas de ahorros hubiera comprendido, de pronto, que la marcha de los acontecimientos había superado ya la etapa de los paliativos y de las reformas parciales. Era una crisis del sistema de cajas de ahorros de Europa Occidental la que se planteaba y a la que había que dar respuestas inmediatas».

La cuarta conclusión apunta a un hecho perceptible en las reformas efectuadas en las cajas de ahorros europeas y es el de que, pese a la rapidez de los cambios realizados, éstos no han llegado, en la mayoría de los países europeos, a su etapa final. El proceso de reforma de los sistemas nacionales de cajas de ahorros se está viviendo hoy en los distintos países, de forma que describir la situación presente no es una tarea fácil, ya que su conocimiento en cada realidad nacional envejece rápidamente por el propio proceso de cambio en curso de realización.

La quinta conclusión es la muy importante que destaca la tendencia, particularmente intensa y dominante —aunque no exclusiva y general— hacia la separación de las funciones financiera y fundacional integradas en el concepto unitario tradicional de las cajas de ahorros. Esa separación de funciones es la que ha llevado a encomendar el desempeño de las financieras a una sociedad anónima y el de las benéfico-sociales a una fundación defensora de los principios básicos de estas funciones, que han inspirado

tradicionalmente, y desde sus orígenes, las actividades de las cajas de ahorros.

Entender ese desdoblamiento de las funciones y personalidad de las cajas de ahorros reclama una referencia a la forma en que se ha producido en dos sistemas diferentes de cajas de ahorros, en los que aparece con más nitidez: Italia y Suecia. Un entendimiento que nos facilitan los trabajos de **Fernando de la Hucha** —para el caso de Italia— y de **José Antón y Fernando de la Hucha**, así como el **Informe Revell**, para el caso de Suecia.

El inicio del proceso de reforma de las cajas de ahorros italianas tiene su origen —como ya se ha indicado— en 1981, en el Informe del Banco Italia (*Libro Blanco*) sobre cuyas conclusiones se ha apoyado la Ley de 30 de julio de 1990, conocida como Ley Amato, cuyo interés en el terreno financiero desborda el campo de las cajas de ahorros, toda vez que sus normas afectan a todo el tejido de las instituciones de crédito público, amplio término que en Italia abarca tanto a los bancos públicos como a las cajas de ahorros y montes de piedad. Es más, posiblemente el interés directo y primario de la reforma que la Ley Amato introduce se dirige a determinados bancos públicos con ciertas dificultades, lo que ha conducido a la creación de un nuevo marco legal que ha parecido también de utilidad para las cajas de ahorros.

La idea central de la reforma parte de la separación entre la corporación o fundación creadora del instituto de crédito público y la entidad financiera en sí misma, que pasaría a estructurarse como una sociedad anónima por acciones, cuya integridad sería inicialmente propiedad de la corporación o fundación creadora de la entidad de crédito, pero que, posteriormente, permitiría apelaciones al ahorro del público mediante ampliaciones de capital-acción, otorgando así a estas instituciones la posibilidad de nutrir sus recursos propios en una línea similar —con ciertas cautelas— a la propia del resto de las entidades bancarias privadas. Esta idea clave de la *separación* entre la entidad financiera y la *corporación* propietaria es la que, aplicada a los bancos públicos de base corporativa, ha generado la extensión del término común de referencia de la reforma: *lo scorporo*, término expresivo de la «descorporación» o separación del instituto de crédito público de su corporación propietaria. La existencia previa del banco público, aunque sin estructura societaria, y de la corporación creadora y propietaria, con personalidades jurídicas distintas, brindaba a la técnica de la *separación* el camino institucionalmente obvio y jurídicamente sencillo de practicar *lo scorporo* simplemente convirtiendo a la entidad de crédito en una sociedad anónima cuyas acciones pasan a ser propiedad de la corporación creadora.

En las cajas de ahorros, que en su mayoría, en Italia, son de base fundacional, el camino no se presentaba tan sencillo, ante la práctica confusión entre la *fundación* creadora y la propia *caja-entidad financiera*. Por ello, el mecanismo establecido por la Ley Amato obliga a una previa —o simultánea— creación de una sociedad anónima con estatuto bancario a la que la fundación traspasa —confiere— la plena propiedad de la parte financiera de la caja de ahorros, recibiendo como contrapartida las acciones representativas del capital de esa nueva sociedad creada. Tal es, en definitiva, la naturaleza de la operación que la ley italiana denomina *conferimento*.

El diseño se completa con la práctica obligación de que la mayoría de las acciones de la caja-sociedad anónima con estatuto bancario esté siempre en poder de la caja-fundación. Esta última, por otra parte, habrá de destinar los dividendos que perciba, en parte, a dotar un fondo que le permita concurrir a las sucesivas ampliaciones de capital y, en parte, a las atenciones de la obra social que, históricamente, han caracterizado a las cajas de ahorros.

Este mecanismo, que pueden —aunque no están obligadas a ello— utilizar las cajas de ahorros italianas, les permitirá en el futuro —en opinión de sus reformadores— dar respuesta a varios de los problemas que definen el reto de los años noventa:

a) Permitirá, ante todo —se afirma— una capitalización adecuada de las cajas, dando respuesta a las exigencias de las autoridades nacionales y comunitarias de niveles mínimos de recursos propios, saliendo así de la tradicional dificultad de las cajas para apelar al mercado de capitales como medio de nutrir su capital propio.

b) Obligará a una gestión más eficiente del negocio financiero de las cajas de ahorros. El reconocimiento de los derechos de propiedad de las cajas a través del capital constituye una apelación para el rigor de la gestión y la mejor asignación de los recursos disponibles. La parte financiera y la fundacional responden a lógicas económicas y sociales distintas. Los órganos de representación y gobierno de la caja-entidad financiera responderán a los derechos de propiedad y permitirán y obligarán a los gestores a una definición de objetivos y a cumplir con las exigencias de tecnificación y progreso de la caja-entidad financiera. La fundación, por su parte, deberá atender a los criterios altruistas y sociales, que deben redundar en beneficio de las áreas territoriales de actuación inicial de las cajas de ahorros.

c) La reforma italiana aspira —mediante la formulación jurídica conveniente de la sociedad anónima— a facilitar el proceso de redimensionamiento a través de las fusiones y concentraciones de cajas de ahorros con otras instituciones financieras, dentro y fuera del sector.

Una reforma semejante del sistema de cajas de ahorros por separación —aunque con diferencias notables respecto del seguido en Italia— es el programado en Suecia. Esas diferencias residen en que la reforma ha sido protagonizada en Suecia por una institución central: la Agrupación de las Cajas de Ahorros, un *holding* en el que se integran la Asociación de las Cajas de Ahorros y el Sweden Bank, así como las diez cajas de ahorros regionales que ajustan sus operaciones al principio de territorialidad. Las cajas de ahorros regionales dividirán sus actividades: las financieras se encomiendan a las sociedades de ahorro en que se transforman las cajas, cada una de las cuales tiene un estatuto jurídico de banco autorizado, constituyéndose, al mismo tiempo, una fundación por caja que participa en el capital de la Agrupación de las Cajas de Ahorros. Otra diferencia importante entre la reforma de Suecia y la de Italia es que a las fundaciones se les encomienda no sólo el cometido de dirigir las obras sociales, sino también el de velar para que las operaciones de las cajas de ahorros, en cuanto entidades financieras, se desarrollen de acuerdo con los principios básicos que siempre han inspirado sus actividades. De esta manera, las

fundaciones aparecen como depositarias de la conciencia del sistema de las cajas de ahorros y conservadoras de los vínculos locales de las entidades.

La reforma de Gran Bretaña ha seguido un camino diferente al método de separación expuesto hasta aquí. El proceso reformador se inició a partir de una intensa concentración de las cajas de ahorros que redujo a cuatro las 61 cajas británicas existentes en 1975. En 1986, el grupo de las cuatro, *Trustee Saving Bank Group (TSB Group)*, se privatiza mediante su conversión en sociedades anónimas, utilizando los fondos obtenidos de la venta de sus acciones en la adquisición de varias sociedades financieras y entidades bancarias. En 1989 se crea el *TSB Bank*, que engloba la actividad bancaria de las cuatro *TSB* locales existentes. Operaciones que tuvieron un matiz especulativo criticable, al que se ha referido el primer Informe Revell. Se han creado, además, cuatro fundaciones para las cuatro entidades (las cuatro *TSB*) con un derecho de voto limitado y sin participación fija en el capital de las *TSB*. Todas estas características convertían, *de facto*, a las cuatro *TSB* en instituciones bancarias, lo que ratificaría en 1990 el movimiento de cajas de ahorros de Gran Bretaña al comunicar que las *TSB* abandonarían el Grupo Europeo de Cajas de Ahorros. Aunque el caso británico sea muy distinto del sistema de separación, no ha dejado de suscitar la sospecha de que pueda producir una bancarización de las cajas de ahorros, desapareciendo sus rasgos diferenciales.

No todos los países europeos han seguido la reforma por separación de funciones. Fuera de ese criterio reformador permanecen los sistemas francés, alemán y español.

Una sexta conclusión que se desprende de los trabajos de esta tercera parte de PAPELES es la de las respuestas dominantes a los tres últimos problemas de los noventa a que antes nos hemos referido: territorialidad, fusiones y papel de las instituciones centrales. En su revisión de los planes de reorganización de las cajas en diferentes países europeos, **Jack Revell** distingue dos líneas de actuación posibles: la de aquellos países en los que se pretende crear una estructura de cajas regionales fuertes y la de aquellos otros en los que la caja central se une a una serie de cajas locales para formar un grupo cohesionado y competitivo. Hay una coincidencia general entre los distintos países en la tendencia a reducir el número de cajas de ahorros existentes. En algunos —de forma explícita o implícita— ese movimiento ha cristalizado en la formación de cajas de ahorros regionales. Es importante indicar que el sistema de cajas de ahorros regionales, como afirma **Jack Revell**, necesita el complemento de la prestación de servicios y productos que deben ser ofertados a nivel nacional por razones de dimensión y eficacia, aunque esos productos y servicios puedan distribuirse por entidades de ámbito local. Por ello, el crecimiento de la dimensión de las cajas de ahorros, por la vía de fusiones, hasta alcanzar una dimensión regional no elimina plenamente la necesidad de cooperación entre entidades, dada la conveniente dimensión nacional de la mayoría de los productos y servicios que distribuyen.

Partiendo de esta base, en algunos países se está produciendo un movimiento de constitución de grupos de cajas que trata de dar respuesta a las exigencias de la competencia. El profesor **Revell** analiza los casos de Suecia, Italia y, en menor medida, los de Austria y Noruega; países en los que se

pretende formar una sociedad *holding* que incluya a la caja de ahorros central y a otras cajas de ahorros, aunque la pertenencia de estas últimas a la sociedad *holding* varíe de un país a otro: en Italia, el *holding* está abierto a todas las cajas, excepto a las cuatro grandes (CARIPLO, Turín, Roma y Verona, que actuarán con independencia); el plan sueco limita la pertenencia al *holding* a las cajas de ahorros que sobrepasan una determinada dimensión, dejando a las entidades más pequeñas la posibilidad de negociar acuerdos de cooperación; en el sistema austríaco, el *holding* está abierto a todas las cajas, aunque las dos mayores disfrutan de un estatuto especial.

La principal conclusión del segundo **Informe Revell** —que publica este número 46 de PAPELES—, respecto a la estrategia de las cajas de ahorros españolas, es que, dada la opción dominante en España por el modelo de cajas regionales, éste debería ser complementado con la creación de un *holding*, como organización central del sector de cajas de ahorros, en el que participaran la CECA y todas las cajas de ahorros. Ese *holding* central constituiría el desarrollo lógico de la idea de un sistema en el que las entidades adoptarían una estrategia regional, y mantendría una actitud de cooperación entre las cajas para adquirir una situación ventajosa en la competencia frente a otras entidades financieras, y particularmente frente a las instituciones bancarias.

La lógica, ya expuesta, a que responde este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA exige abordar como punto final de su contenido, una vez precisados los factores de identidad de las cajas de ahorros y establecidos los importantes perfiles de su brillante realidad actual como parte destacada del sistema financiero, y desde el conocimiento de la experiencia extranjera más relevante de los países que definen el entorno económico de España, los rasgos fundamentales de lo que viene siendo y podría ser, en el futuro, la respuesta española de las cajas de ahorros ante los retos de los años noventa. Presentar las respuestas españolas a los problemas en que esos retos se concretan es el propósito de la cuarta y última parte de este número de PAPELES, integrada por tres colaboraciones: dos referentes al sistema español de las cajas de ahorros, con una nota sobre la evolución de sus órganos de gobierno, y una presentación de la lógica reformadora de CECA expuesta por su Presidente: el profesor **Braulio Medel**.

El análisis de las respuestas españolas a los problemas actuales de las cajas de ahorros constituye el propósito al que se dirigen la colaboración extensa y comprometida del profesor **Lagares** y el estimulante artículo de **Juan José Toribio**.

El punto de partida, en la aproximación que ambas colaboraciones realizan a la realidad del movimiento de las cajas de ahorros en España, es común. Tres aspectos se revelan con particular énfasis:

- 1.º) La vitalidad del sector de las cajas de ahorros españolas, uno de los más importantes de Europa, bajo cualquier indicador de actividad financiera que se adopte dentro del sistema crediticio español.
- 2.º) La capacidad de adaptación de las cajas de ahorros al nuevo marco definido por mayores cotas de libertad y penetración del mercado en el

LAS CAJAS DE AHORROS ANTE EL RETO DE LOS AÑOS 90: UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

sistema financiero. Hoy las cajas de ahorros españolas ofrecen una perspectiva con elevados niveles de logros en la gestión, que se evidencian en las metas alcanzadas en el objetivo de reducir sus gastos de explotación —con frecuencia derivados de la particular aproximación de las cajas a la actividad crediticia—, en unas tasas de excedentes prácticamente estabilizados en relación con sus activos totales medios y en unos grados de capitalización y solvencia elevados; y todo ello dentro de la continuidad en la prestación, en proporción creciente, de un rango completo de servicios financieros a su clientela. Ciertamente, como afirman **Manuel J. Lagares** y **Juan José Toribio**, las cajas de ahorros, a juzgar por su comportamiento, han sido y continúan siendo una fuerza importante en el sistema crediticio de la España actual, que comparte con la banca —casi en paridad de interpretación— los papeles de intermediación financiera.

3.º) La necesidad de adoptar una posición, por parte de las cajas de ahorros, respecto a las exigencias que los años noventa proyectan sobre las cajas, derivadas fundamentalmente de los avances en la construcción del mercado único europeo. En particular, el principio de licencia bancaria única —establecido por la Segunda Directiva de Coordinación bancaria de la CEE— y la liberalización plena de los movimientos de capitales hacen del ejercicio de la actividad crediticia una tarea crecientemente compleja, en el contexto de una fuerte rivalidad institucional.

La posición de **Juan José Toribio** se afirma en la inspiración permanente de la libertad sin restricciones como elemento de impulsión de una racionalidad financiera que debe constituir el tamiz que permita orientar y juzgar el comportamiento de las cajas de ahorros ante su futuro. Es desde esta perspectiva desde la que cobra pleno sentido la invitación que **Toribio** hace al lector para reflexionar sobre tres aspectos de particular interés para las cajas españolas en los años noventa:

a) La propia titularidad jurídica y la estructura de los órganos de gobierno de las cajas, establecida en 1985 por la LORCA. La pregunta clave es: ¿puede considerarse la fórmula alcanzada por el desarrollo de la LORCA definitiva? ¿no habría que caminar hacia fórmulas más convencionales de organización del proceso de decisión en las cajas, de acuerdo con vías que han demostrado su eficacia en el pasado?

Estas preguntas obligan a una reflexión importante, toda vez que la ruptura, por la Ley de 1985, del esquema de equilibrio instaurado por el R.D. 2290, de 1977 —como muestra la nota sobre órganos de gobierno de las cajas de ahorros incluida en esta cuarta parte del presente número de **PAPELES**—, comporta el riesgo de que las cajas de ahorros sean receptoras de conflictos y tensiones que tienen su ámbito propio en otros terrenos de confrontación política, en detrimento de su eficacia como entidades financieras.

b) El tradicional *status* regional de las cajas de ahorros es, en opinión de **Toribio**, otro tema que requiere una reflexión desapasionada.

La actual vinculación regional de las cajas de ahorros es una respuesta a factores de muy distinta naturaleza, entre los que están presentes la tradición histórica, la propia estrategia operativa de las entidades y la mayor o menor sensibilidad regionalista de los gobiernos autonómicos. A veces se ha defendido por razones —en su opinión— de dudosa racionalidad eco-

nómica, tales como la preservación del ahorro local, evitando su diáspora hacia otras regiones, o la necesidad de disponer de entidades financieras locales que prestaran servicios financieros eficientes en sus correspondientes ámbitos especiales.

Lo cierto es que, pese a la actual libertad de expansión de las cajas de ahorros, la imposibilidad práctica de realizar fusiones trans-regionales debe valorarse a la luz de la dificultad que genera para la reordenación del sector y de la reducción que implica de los grados de libertad para su adaptación a un entorno más competitivo.

c) Finalmente, **Juan José Toribio** señala la conveniencia de meditar sobre el necesario cambio cultural en el sector de las cajas de ahorros. Particularmente, en la necesidad de romper con autolimitaciones operativas asentadas en factores inerciales que responden a viejas prohibiciones, hoy desaparecidas, y que obligan a cambios de mentalidad para adentrarse con fuerza en el juego competitivo hasta el límite de lo que las normas y la prudencia financiera permitan.

En el binomio eficiencia-conservación de la identidad tradicional, **Juan José Toribio** se decanta por el primer componente y, en su interesante artículo, se inclina sin paliativos por las ventajas de una liberalización profunda en el terreno administrativo y una apertura mental completa en el campo de la gestión financiera.

La articulación de las reflexiones que ofrece en su trabajo el profesor **Manuel J. Lagares** tiene unos ingredientes distintos, y apunta a una línea posibilista de adaptación del sector español de cajas de ahorros a los retos futuros, que nace de dos consideraciones iniciales:

1.^a) Cualquier proceso de transformación de las cajas de ahorros en España ha de partir de la conservación de lo esencial de su identidad, que deriva de una aproximación determinada a la actividad financiera. Como afirma el profesor **Lagares**, las cajas españolas han tratado por todos los medios de potenciar el ahorro y de defender a los ahorradores; se han dedicado fundamentalmente a la actividad al por menor, centrándose en los núcleos familiares; han mantenido una política de igualdad entre sus clientes individuales, evitando a toda costa discriminar entre ellos en función de sus capacidades económicas, y, finalmente, han orientado sus excedentes a proporcionar a la colectividad bienes de naturaleza social insuficientemente suministrados por el sector público.

Que las normas administrativas y las condiciones de los mercados hayan diluido algunas de estas notas en la vida práctica no supone que las cajas de ahorros hayan renunciado vocacionalmente a ellas y, en todo caso, son objetivos que debe contabilizar la búsqueda de los términos de una respuesta realista y adecuada de las cajas de ahorros españolas al reto de los años noventa.

2.^a) El éxito en el comportamiento financiero de las cajas, tal como se deduce de su reciente pasado, y que los resultados menos brillantes de los dos últimos años no contribuyen a mermar en forma significativa, demuestra que la respuesta de las cajas a las nuevas condiciones de libertad y espíritu creciente de mercado se ha ido ajustando, de hecho, a un modelo de

comportamiento que es preciso conocer y valorar. No es una respuesta que pasivamente haya conducido a un avance circunstancial y pasajero; es una respuesta propia y española cuyo elevado grado de éxito no parece desmerecer, por decir lo menos, del logrado por otros modelos seguidos en Europa, modelos éstos cuya aplicación inmediata a España sería, en todo caso, debatible. La importancia de las cajas de ahorros españolas —en el marco europeo— obliga, al menos, a estudiar con responsabilidad la respuesta española ante los cambios en el mundo financiero para decidir si el camino del futuro pasa por la tarea perseverante, y siempre difícil, de perfeccionar el modelo seguido hasta ahora o exige cambios más radicales de planteamiento.

Cuatro aspectos básicos identifica el trabajo de **Manuel J. Lagares** como integrantes del cambio problemático de las cajas de ahorros españolas, los cuales deben recibir una respuesta conveniente en el diseño futuro del sector:

- 1) La conservación de los elementos definidores de la identidad de las cajas de ahorros. Lo que, con ciertos matices terminológicos, cabría denominar la pervivencia del sentido «mutualista» de estas entidades.
- 2) La naturaleza fundacional de las cajas y los criterios para una correcta participación de los intereses económicos, políticos y sociales que en ellas están presentes en el proceso de adopción de decisiones.
- 3) La territorialidad de las cajas de ahorros y las posibilidades existentes de combinar este respetable principio de actuación con el logro de una adecuada dimensión de las cajas como entidades financieras, susceptible de aprovechar las economías de escala y de alcance asociadas a la dimensión de las entidades como camino o alternativa válida en la búsqueda de la mayor eficiencia.
- 4) Las posibilidades que la cooperación intrasectorial puede ofrecer en un marco competitivo, y las reglas que una cooperación eficiente debe respetar para que sea viable y útil para las cajas de ahorros.

El carácter *mutualista*, en el sentido en que este término viene utilizándose para definir el carácter peculiar de la actividad de las cajas de ahorros, ha venido manifestándose habitualmente en dos fenómenos concretos: en la existencia de una cierta transferencia desde la retribución de las operaciones pasivas (tradicionalmente más baja en cajas que en bancos) hacia el coste financiero para la clientela de activo (mayor habitualmente en bancos que en cajas) y en la aplicación parcial del excedente de libre disposición a la realización de obras sociales.

Ambas actuaciones presentan, en la hora actual, y sobre todo han tenido en el inmediato pasado, serias dificultades. La existencia de coeficientes de inversión obligatoria y la necesidad de dotar, en forma importante, fondos de reservas para nutrir el coeficiente de recursos propios y provisiones por motivos diversos de solvencia, y por exigencias de los compromisos adquiridos en materia de pensiones con el personal, han diluido en estos últimos años el sentido mutualista en el comportamiento financiero de las cajas de ahorros.

La revitalización del mutualismo debe pasar por su concreción en tres líneas básicas, según el profesor **Lagares**, de cara al futuro:

a) La protección al ahorro y al ahorrador obligaría a combinar retribuciones al pasivo confiado a las cajas, cuando menos en las condiciones dictadas por la competencia y el mercado. De otra parte, las cajas, por razones de seguridad en la inversión, para proteger al ahorrador, tendrán que seguir una política equilibrada de rentabilidad y riesgo en sus operaciones activas.

b) Las cajas tienen que explicitar, tal vez con más intensidad que en el pasado, la necesidad de generar con su actividad unos resultados que les permitan atender sus necesidades de autofinanciación y ofrecer, en el marco comparativo del resto de las instituciones crediticias, unas tasas de rentabilidad adecuadas.

c) La reversión social del excedente, cuya permanencia e incremento legitima su propia existencia, debería reducir tal vez su actual dispersión y concretarse en algunas carencias sociales propias de la sociedad actual. Una concreción que para el profesor **Lagares** podría tener su campo de actuación más adecuado en la colaboración para realizar un cierto principio de redistribución intergeneracional, con acciones particularmente dirigidas hacia la juventud y la tercera edad.

La revisión de la naturaleza *fundacional*, que está en la base de la mayoría de las cajas de ahorros, es un proceso al que está conduciendo, en algunos países europeos, la exigencia de nutrir los recursos propios por la vía de la apelación al mercado de capitales, y la correspondiente necesidad de ajustar la composición de los órganos de gobierno de las cajas a la nueva estructura del capital que de ese proceso pueda derivarse.

La respuesta española a este problema, íntimamente relacionado con las necesidades de capitalización de las cajas, es, y puede continuar siendo, la utilización de las cuotas participativas, introducidas en España por la Ley 26/1988, de 29 de julio, y reguladas por el R.D. 664/1990, de 25 de mayo, que pueden ser un instrumento para nutrir los recursos propios de las cajas sin perder su base fundacional. Un camino que está aún inédito en la realidad financiera española porque el nivel actual de recursos propios en las cajas no ha exigido, por ahora, el uso de otros instrumentos complementarios.

De admitirse esta posibilidad de financiación con los recursos propios, el mantenimiento del carácter fundacional de las cajas de ahorros españolas se consolidaría y la estructuración de sus órganos de gobierno podría seguir la línea iniciada en 1977 por el R.D. 2290, que propiciaba un equilibrio de los intereses sociales en presencia en las cajas de ahorros, junto con un reforzamiento de la figura del director en su función gestora. Equilibrio del que la actual normativa de 1985 (LORCA) se separa, introduciendo otros criterios sobre cuya base se han generado cambios en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros que, en la mayoría de los casos, han demostrado ser operativos, pero sobre los cuales, y en particular sobre su futuro, tal vez podría ser útil una nueva y serena reflexión.

Un tercer aspecto tradicional de las cajas de ahorros, también afectado por el marco reciente en el que han de desarrollar su actividad, es el relativo al principio de *territorialidad*. La liberalización ha comportado en muchos países la posibilidad de una competencia entre cajas —que rebaja

la tradicional línea de cooperación que las ha venido caracterizando— y ha impulsado procesos de fusión y concentración, a veces más allá de los límites regionales, para lograr una dimensión que permita una actuación más competitiva. Todo ello parece haber comportado, con cierta generalidad, una pérdida de interés, aunque no de sensibilidad, hacia los problemas locales.

Desde una perspectiva de racionalidad económica, los datos y análisis disponibles parecen apuntar —sin dogmatismos— que la mayor dimensión aporta reducciones significativas en los costes de explotación unitarios que son imprescindibles para poder participar con ventaja en la competencia por la captación de recursos ajenos, como la «guerra de las supercuentas» ha puesto de manifiesto recientemente en el sistema crediticio español.

El redimensionamiento de las cajas de ahorros españolas, tal como se deduce de las fusiones y concentraciones producidas con especial intensidad en los años 1989 y 1990, parece haberse inclinado hacia un modelo de caja regional, compatible con otras opciones vocacionales de carácter local, nacional e internacional para algunas cajas españolas. En todo caso, esa tendencia perceptible hacia una dimensión regional —en cuya limitación para traspasar dicho ámbito espacial ha debido pesar en forma decisiva la actual competencia autonómica, en muchos casos exclusiva, sobre las cajas de ahorros— abre posibilidades a la existencia de una cooperación nacional —que en España ha sido históricamente encarnada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros— como un complemento eficiente a la limitación que la dimensión regional pueda proyectar sobre los servicios financieros prestados por las cajas.

Esa *cooperación* debe revestir, según destaca el profesor **Lagares**, características diferentes de aquéllas con las que nació en muchos países, y que entrañaban, en la perspectiva financiera, un sentido redistributivo —entre actividades y entre instituciones— que históricamente fue un velo que cubría ineficacias, y cuya revisión reclaman la creciente competitividad interna en el sector de cajas de ahorros y el aumento de dimensión de algunas cajas, que pueden acceder directamente a la prestación de productos y servicios financieros muy diversos.

Cuatro elementos destaca el profesor **Lagares** como indispensables para el tránsito desde la cooperación tradicional hacia una «cooperación competitiva» más acorde con el nuevo marco de actuación de las cajas de ahorros:

- a) Evitar las rémoras de la producción conjunta, mediante una contabilidad independiente para cada servicio, que evite que las ineficacias de unas líneas de producción puedan recaer sobre otras y sus correspondientes usuarios.
- b) Distribuir los costes de cada servicio de acuerdo con su demanda.
- c) No mantener cooperativamente servicios que generen pérdidas.
- d) La prestación de los servicios debe realizarse absorbiendo la mayor parte del rendimiento que produzcan en una reducción de su precio.

Un cambio en los criterios de cooperación cuyo lógico complemento obliga a una minuciosa revisión, bajo ese prisma, de los servicios actual-

mente prestados por CECA a sus cajas confederadas, y a diferenciar, en la financiación de los esquemas de cooperación entre cajas de ahorros, la parte dedicada a cubrir el coste de los servicios —ajustada a los anteriores criterios— de la parte destinada a la financiación de la actividad puramente asociativa y de representación de las cajas, para la que el sistema de cuota —dado el carácter de uso conjunto e inescindible de tales servicios por todas las cajas— parece el camino más conveniente.

Unos principios renovados de cooperación entre las cajas de ahorros que, sin duda, han debido estar presentes en la redefinición estratégica de CECA acordada por su Asamblea General hace ahora aproximadamente un año, y que se describe en la colaboración que cierra este número 46 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, de la que es autor —como antes se indicaba— el Presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, el profesor **Braulio Medel Cámara**.

Las reacciones de las cajas de ahorros y de la CECA ante la nueva situación originada por el tránsito desde un sistema financiero regulado a otro liberalizado no han ido —en opinión de **Braulio Medel**— acompasadas; como afirma en su artículo, las cajas han tenido que ajustar su estrategia al nuevo orden competitivo, aún fraguándose, mientras que la CECA se ha seguido considerando básicamente como la suministradora exclusiva o principal de servicios a un mercado cautivo constituido por las propias cajas.

De este desajuste nace la necesidad de un cambio sustancial en la estructura confederal que defina con precisión y modernidad sus funciones, los medios que deben adscribirse a cada función, la forma de financiación y la propia organización de la CECA. Estos son los objetivos a que el plan estratégico de la Confederación intenta dar respuestas, diferenciando tres áreas esenciales: una de carácter asociativo-representativo, como centro de gasto que debe financiarse por la vía de la cuota confederada, y dos áreas —operativa y financiera— como centros de generación de excedente, que deben financiarse vía precios en respuesta a la demanda de las propias cajas.

* * *

A lo largo de las páginas que siguen del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el lector interesado encontrará un conjunto de artículos y trabajos con una nómina de colaboradores que incorpora las firmas más prestigiosas de expertos sobre los diferentes temas tratados, en una oferta cuya calidad hemos tratado de cuidar, y cuyos análisis se orientan hacia dos objetivos básicos:

* Describir la realidad actual de las cajas de ahorros españolas, calibrar su papel y peso específico en el sistema financiero y ofrecer una crónica fiel de su trayectoria histórica y de sus características básicas, tal y como éstas han ido surgiendo y enraizándose en la sociedad española y tal como las valoran sus equipos directivos y la opinión pública.

* Proporcionar las bases necesarias para el obligado discurso que las cajas de ahorros españolas han de plantearse sobre su futuro, frente al reto que

el mercado único de 1993 y la mayor competencia que éste comporta proyectan sobre las instituciones financieras nacionales.

La lectura pausada de esas colaboraciones, que unen a las reflexiones nacidas desde el conocimiento interno del sector de cajas de ahorros las experiencias internacionales más próximas y significativas, muestra con claridad que los interrogantes y problemas que el futuro abre ante las cajas de ahorros admiten soluciones posibles que combinen su competitividad y pujanza como intermediarios financieros con el respeto a la conservación de sus rasgos básicos como instituciones sociales, que son, en última instancia, los que les otorgan su personalidad propia y los que están en la base de su fuerte implantación popular.

En ese marco de referencia, cada caja de ahorros tendrá que fijar su estrategia más adecuada partiendo del conocimiento del entorno económico en que ejerce su actividad financiera y de sus propias potencialidades.

Pero cabe poca duda de la utilidad, junto a ese necesario examen individualizado por parte de cada caja, de una reflexión que busque soluciones conjuntas para el sistema de las cajas de ahorros desde una visión cooperativa. La percepción en forma positiva por los ciudadanos del distintivo *Caja*, frente a otros intermediarios financieros, es un activo importante que invita a profundizar en mecanismos de cooperación eficaz entre las cajas de ahorros que definan una remozada línea de colaboración entre ellas, que se ha revelado útil en el pasado y que ha contribuido —y no en poca medida— a la visión de las cajas de ahorros, por parte de su clientela, como un movimiento institucional unitario y diferenciado de sus competidores financieros.