

TRADICION Y MODERNIDAD EN LAS CAJAS DE AHORROS

Tras una breve descripción de la evolución de bancos y cajas de ahorros —a partir de su origen común en la Italia del Renacimiento— en su adaptación a las cambiantes circunstancias históricas, **Juan José Toribio Dávila** afronta en este trabajo el estudio de algunas cuestiones de importancia básica en el próximo pasado, y de candente actualidad en el presente y para el futuro. Analiza, así, la reforma de 1977, con la equiparación operativa de bancos y cajas, y el inicio de un proceso de liberalización de las actividades financieras que se ha ido ampliando y acelerando, y que ha tenido una influencia decisiva tanto en las cuentas de resultados de las entidades como en la distribución de sus cuotas de mercado. Presenta luego el autor su visión de tres temas que afectan directamente a la identidad de las cajas de ahorros cara al futuro: su titularidad jurídica y la configuración de sus órganos de gobierno; su *status* regional, y la necesidad de que acometan un «cambio cultural» que amplíe sus horizontes y las ponga en condiciones de afrontar con confianza el nuevo entorno competitivo.

INTRODUCCION

BANCOS y cajas de ahorros proceden de un tronco común. Ambos nacieron y se desarrollaron en la Italia del Renacimiento: los bancos, como mesas de cambio y realizadores de pagos por cuenta de terceros; las cajas, en su versión primigenia de «montes de piedad», para luchar contra el componente de usura que, según los esquemas morales de la época, acompañaba inexorablemente al cobro de intereses.

La polémica respecto a la licitud de la percepción de intereses en las operaciones de crédito parece hoy un anacronismo felizmente superado. Cualquier economista contemporáneo es capaz de distinguir sin dificultad entre la mera compensación por

la erosión inflacionaria implícita en las tasas nominales de interés (obviamente lícita) y el «auténtico» tipo de interés real. Este último tiende a igualarse al valor que el sistema asigna a la productividad marginal del dinero, el cual —a su vez— es considerado como un recurso productivo, al mismo nivel que las materias primas, la tecnología o el esfuerzo humano, y legitimado, por tanto, para percibir una remuneración de mercado.

Con todo, las discrepancias renacentistas entre partidarios y adversarios del cobro de intereses y las discusiones en torno a su nivel tolerable no carecían de enjundia económica. El mismísimo Keynes, en su *Teoría General*, resucitó la visión que de los tipos de interés tenía la filosofía escolástica del Renacimiento, y ex-

trajo de ella conclusiones económicas tan interesantes —al parecer— como para orientar la actuación de los bancos centrales de casi todo el mundo desde la gran depresión hasta la ruptura del sistema de Bretton Woods. Trasladar la moderna polémica entre liberales y keynesianos al ambiente de las universidades renacentistas (con su propensión a asignar inmediatamente categorías morales a los fenómenos sociológicos) podría ser un ejercicio intelectual apasionante que quizá contribuyera a clarificar los orígenes del sistema financiero moderno.

Pero probablemente no convenga llevar tan lejos las cosas. Baste señalar que las cajas de ahorros han acompañado al desarrollo de la banca desde sus orígenes, como un contrapeso que dotara al conjunto del sistema de una dimensión pretendidamente asistencial y/o local, siempre irracional, pero, al fin y al cabo, superadora de la aparente frialdad que la economía financiera reviste para quienes se niegan sistemáticamente a profundizar en ella. Si los prestatarios son «buenos» por definición y los prestamistas necesariamente «malos», algo tendrán que hacer estos últimos para justificar socialmente su actividad.

En España (1), la existencia de instituciones similares a los montes de piedad italianos no se consolidó hasta el siglo XVIII. Entre los que todavía subsisten, el más antiguo es el Monte de Piedad de las Animas, de Madrid, promovido en 1702 por un eclesiástico, Francisco Piquer, a imitación de otra institución que venía funcionando en Roma. Siguieron después entidades del mismo carácter en Salamanca, Zaragoza, Granada y Barcelona.

La transformación de los antiguos montes de piedad en cajas de ahorros procede de la mentalidad socioeconómica alumbrada por la Ilustración liberal y su concepto de «filantropía», ya fuera bajo el patrocinio de las autoridades locales (ayuntamientos y diputaciones, en lo que se denominó «beneficencia pública»), ya bajo la iniciativa privada (incluyendo en este apartado el patrocinio eclesiástico). En concreto, la idea de constituir cajas de ahorros (*trustee savings banks*) se debió a la escuela utilitarista de Jeremy Bentham, como una fórmula para incentivar la autopromoción (*self-help*) de aquéllos hasta entonces beneficiados por las limosnas de la iglesia estatal en la Inglaterra de la época, contribuyendo también a financiar déficit transitorios del sector público.

Estos conceptos utilitaristas y liberales ingleses sufrieron cierta metamorfosis al ser introducidos en España, donde en 1835 se «ordenó» a los gobernadores civiles que promovieran una caja de ahorros en cada provincia, mandato que fue incumplido ante las dificultades obvias para llevarlo a término. La iniciativa privada tomó el relevo, y entre 1839 y 1850 se crearon cajas de ahorros en Madrid, Granada, Santander y otras provincias. En la segunda mitad del siglo XIX, fueron apareciendo nuevas cajas de ahorros, cuya política de inversiones (a diferencia de las inglesas) pocas veces se orientó a la adquisición de deuda pública, dado el riesgo que estos valores ofrecían en nuestro país, ante la debilidad crónica de las finanzas estatales. De ahí la absorción de los montes de piedad pre-existentes.

La conflictividad social propia de los comienzos de nuestro si-

glo propició la aparición de entidades con otras motivaciones, como la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros (1904), en cuya creación tuvieron un papel preferente los empresarios catalanes agrupados en el Fomento del Trabajo Nacional, y que, superando el objetivo de clientela vagamente definida como «clases menesterosas», se orientó hacia sectores más amplios del proletariado industrial y clases medias emergentes, a los que muy pronto se añadió el campesinado y el resto de la población de las zonas rurales de Cataluña.

La actividad de todas estas instituciones, ejercida legítimamente en un entorno de libertad, no tenía por qué suscitar problemas distintos a los de cualquier otra entidad financiera. Sus formas organizativas habían evolucionado al compás de su crecimiento y nada justificaba que debieran seguir un curso específico, difícilmente comparable al de los restantes sectores económicos. Sin embargo, la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 vino a inaugurar un nuevo esquema de compartimentos estancos que perduró hasta nuestros días, condicionando la actividad y la estructura de las cajas de ahorros como entidades financieras.

En efecto, dicha ley reconoció el «cartel» bancario español, organizándolo oficialmente a través de un organismo cuasi-público de nueva creación: el Consejo Superior Bancario. A través de él, la banca adquiere una dimensión o mentalidad corporativa que la lleva a plantear sus aspiraciones en términos de conflicto con las cajas de ahorros, no adheridas al cartel. Estas, a su vez, se organizaron también corporativamente en torno a federaciones regionales, y más tarde en la Con-

federación Española de Cajas de Ahorros (1927).

Unos y otras —bancos y cajas, CSB y CECA— iniciaron entonces un período de antagonismo, que vino a concretarse en actividades de *lobby* para delimitar un territorio de actuación propio, protegido por disposiciones oficiales que excluyeran y/o penalizaran a la otra parte.

Tan lamentable enfrentamiento, y la ausencia de ideas claras en los sucesivos gobiernos, dieron lugar, en los siguientes decenios, a una larga serie de despropósitos. Así, un real decreto-ley del Directorio Militar (1926) vino a prohibir el mantenimiento de cuentas corrientes o la realización de transferencias de fondos en las cajas de ahorros. El «contraataque» de estas entidades propició un Estatuto General de Ahorro Popular (1929) que, al proclamarse la Segunda República, fue inmediatamente derogado. Un decreto de 1933 (que extendió su vigencia más allá del fin de la República) fue generoso con las cajas de ahorros populares (así denominadas en la disposición) en cuanto a exenciones y bonificaciones fiscales, restableciendo la facultad de mantener cuentas corrientes, pero prohibiéndoles el descuento de letras, las operaciones dobles de valores y la actividad en divisas, sin que nadie fuera entonces —como hoy— capaz de explicar convincentemente la razón de esas limitaciones. Por lo demás, la relativa liberalización de operaciones pasivas fue acompañada de la obligación de suscribir deuda del Estado «hasta un importe del 30 por 100 de los saldos de ahorro menos el efectivo en caja y los fondos invertidos en préstamos prendarios y sociales».

Con esta asignación forzada de recursos —tan arbitraria como cualquier otra imaginable—, se inauguraba una etapa histórica de inversiones obligatorias que, al pormenorizarse, llegaría en ocasiones a rozar lo absurdo. Al término de la guerra civil, las cajas de ahorros fueron obligadas a realizar aportaciones al crédito agrícola, hasta que en 1951 se estableció el *coeficiente de fondos públicos*. Cinco años más tarde se creó el *coeficiente de inversión y créditos de regulación especial*. En adelante, la lucha de las cajas de ahorros por modificar sus coeficientes a la baja se opondría al *lobby* que, en sentido contrario, llevaron a cabo los distintos sectores económicos beneficiarios de esa protección para ampliar sus términos. La actividad financiera de las cajas de ahorros en esta época puede definirse como un simple esfuerzo por cumplir con lo legalmente establecido, tratando siempre de ampliar, en lo posible, el marco legal de actuación.

Las reformas del sistema financiero de los años 1962-1964, posteriores al Plan de Estabilización, consolidaron la permanencia de los que se llamaron «circuitos privilegiados de financiación», alimentados, en buena parte, por los coeficientes coactivos sobre las entidades de depósito.

Así, el *coeficiente de fondos públicos* de las cajas de ahorros fue reformado por un decreto de 1964. Esta disposición dio atribuciones adicionales a la llamada Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda, otorgándole la potestad para calificar como computables, a efectos de cumplimiento del coeficiente, valores industriales de renta fija, siempre que las emisiones de deuda del Estado estuvieran agotadas, como de hecho venía ocurriendo

en aquellos años de Presupuesto equilibrado. Ni que decir tiene que el esfuerzo por obtener aquella calificación pasó a ocupar un lugar prioritario en la agenda de actividades de las empresas españolas de cierta dimensión.

El mismo decreto reformó el *coeficiente de préstamos y créditos de regulación especial*, orientándole a préstamos para la construcción de viviendas, así como a los que se denominaron «préstamos sociales» a la agricultura y a la industria a tipos subvencionados. En conjunto, quedaban cautivos el 80 por 100 de los recursos ajenos de las cajas de ahorros, proporción que se incrementaría siete años más tarde (1971) con la imposición de un *coeficiente de caja* (quizá el único razonable), establecido para las cajas de ahorros en el 4 por 100 de los fondos computables.

Sendas disposiciones de 1973 iniciaron, tímidamente, el camino liberalizador, rebajando el volumen de fondos cautivos del 80 al 70 por 100, distribuido entre un 40 por 100 de *coeficiente de fondos públicos* y un 30 por 100 de *coeficientes de préstamos de regulación especial*, cuyos subcoeficientes fueron suprimidos. Por otra parte, en 1974 se dispuso la reducción del *coeficiente de préstamos de regulación especial* del 30 al 16 por 100, de forma escalonada, con un horizonte de seis años.

El *coeficiente de fondos públicos* tuvo todavía que sufrir un incremento de tres puntos en marzo de 1976, dedicándose ese porcentaje adicional a la financiación subvencionada del crédito oficial, mediante la suscripción de las llamadas «cédulas para inversiones» del ICO.

Se llega así a los inicios del nuevo régimen democrático con

las cajas manteniendo cautivos un 67 por 100 de sus recursos ajenos (sin considerar el *coeficiente de caja*), distribuidos en un 43 por 100 para la adquisición de fondos públicos y un 24 por 100 para préstamos de regulación especial (aunque en proceso de reducción). Los tipos de interés, salvo los correspondientes a operaciones pasivas a plazo igual o superior a dos años, estaban también regulados. El margen para decisiones financieras autónomas era, pues, muy limitado, y la cultura organizativa de las cajas reflejaba con fidelidad el papel económico que se les reservaba; es decir, el de agencias cuasi-gubernamentales para el trasvase del ahorro de las familias a colocaciones decididas por vía política.

LA REFORMA DE 1977

Durante el verano de 1977 y meses siguientes —es decir, una vez restablecida la democracia, y al amparo de los Pactos de la Moncloa— vieron la luz una serie de medidas que aspiraban a configurar una auténtica reforma liberalizadora de largo alcance.

Como repetidamente se ha escrito, dicha reforma aspiraba a lograr cinco objetivos fundamentales:

- 1) Equiparación funcional de los distintos tipos de entidades de depósito.
- 2) Ampliación del ámbito de libertad operativa de todos los intermediarios, con el objetivo final de suprimir los circuitos privilegiados de financiación.
- 3) Liberalización gradual de los tipos de interés, hasta lograr el fin de los procesos de racionamiento de fondos prestables.

4) Mejora de los instrumentos de política monetaria en manos del Banco de España.

5) Apertura, en lo posible, del sistema financiero a los movimientos internacionales de capital, definiendo una política de financiación exterior no distorsionante.

En el campo específico de las cajas de ahorros, debe recordarse que esa reforma se extendió tanto a aspectos operativos como a la vertiente organizativa de las entidades.

En cuanto al ámbito operativo, el Real Decreto 2.290/1977, de 27 de agosto, estableció categóricamente que, a partir de su entrada en vigor, las cajas de ahorros podrían realizar todas las operaciones autorizadas a los bancos privados, sin otras limitaciones que las vigentes para estos últimos en el marco de la Ley —entonces en vigor— sobre bases de ordenación del crédito y la banca.

Anticipándose en algunos días al decreto citado, la Orden Ministerial de 23 de julio de 1977 dispuso un programa radical de reducción de los coeficientes de inversión obligatoria. El *coeficiente de fondos públicos* (que, recordemos, estaba en el 43 por 100 de los recursos ajenos) se reduciría al 25 por 100, a razón de una rebaja inmediata del 2 por 100 y de otras mensuales sucesivas del 0,25 por 100 cada una. De igual modo, el *coeficiente de préstamos de regulación especial* pasó, de inmediato, del 24 al 22 por 100, con ulteriores rebajas, mes a mes, del 0,25 por 100, hasta dejarlo en el 10 por 100 en el plazo de cuatro años. Los fondos cautivos, por tanto, se reducían al 63 por 100 de los recursos ajenos, previéndose un nivel de inversión obligatoria no superior al 35 por 100 de los pasivos en

un plazo que, si no era corto, no resultaba demasiado dilatado, en vista de los enormes ajustes de balances que se contemplaban.

Esa misma orden ministerial liberalizó los tipos de interés aplicables a operaciones activas y pasivas a plazo igual o superior a un año, y elevó los tipos aplicables a los préstamos de regulación especial.

El real decreto antes mencionado suprimió también la Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda, creada en 1957. Para suplir temporalmente su papel en la situación transitoria que comenzaba, se optó por la calificación automática de determinados valores a efectos de su computabilidad dentro del coeficiente de fondos públicos de las cajas de ahorros: obligaciones del INI y títulos de renta fija emitidos por corporaciones locales, empresas eléctricas y Telefónica. El texto dispositivo exhortaba a que esos emisores adecuaran «de forma gradual, sus tipos de interés a los reales de mercado», de forma que no sólo se redujera el volumen de financiación privilegiada, sino que disminuyera también la propia subvención implícita en el privilegio financiero.

Por su parte, la Circular del Banco de España 23/1977, de 29 de julio, dio entrada a las cajas en el sistema de subastas de préstamos de regulación de liquidez, terminando con la discriminación que su exclusión producía, mientras que el Real Decreto 3.047/1977 creaba el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros, institución similar a la establecida para la banca y que, afortunadamente, no tuvo la actividad que a esta última le correspondió asumir en los años siguientes.

Se abrió así un cauce amplio

de libertad operativa que habría de consolidarse en los años siguientes, a través de un proceso vacilante (donde se alternaron fases de retroceso con otras de aceleración) cuyos hitos fundamentales pueden —a mi juicio— encontrarse en las siguientes disposiciones:

a) Liberalización total de tipos de interés para operaciones activas y pasivas de las entidades de depósito, incluso cajas de ahorros (enero 1981).

b) Establecimiento de requisitos mínimos de capitalización (mayo de 1985).

c) Libertad total de expansión de las cajas de ahorros, con facultades para la apertura de oficinas en todo el territorio español (diciembre de 1988).

d) Reducción gradual de coeficientes de inversión hasta su total desaparición al 31 de diciembre de 1992 (enero 1989).

e) Reducción del coeficiente de caja hasta el 5 por 100 de los pasivos computables (febrero 1990).

Las cajas de ahorros se encuentran, pues, totalmente equiparadas a las restantes entidades de crédito, tanto en lo relativo a sus facultades y limitaciones operativas (hoy similares a las existentes en los países de mayor desarrollo financiero) como en lo referente a sus posibilidades de implantación geográfica. A la situación competitiva que así se configura cabría añadir dos nuevos elementos de la máxima importancia que aparecen en el horizonte inmediato: de un lado, la libertad de establecimiento de entidades financieras y licencia bancaria única, dimanante de las normas de la CEE (Segunda Directiva, junio de 1989); de otro, la liberalización total de movimien-

tos de capital en el seno de la Comunidad (y desde ésta hacia otros países), que España habrá de adoptar a partir de enero de 1993. Todo ello en un contexto de fuerte rivalidad, donde la tensión competitiva ha venido a sustituir a esa fuerte dosis de «cooperación horizontal» que tradicionalmente caracterizaba al sistema financiero español.

Cabe reconocer que las cajas de ahorros han superado los primeros años de su libertad operativa con una demostración palpable de profesionalidad y prudencia.

En cuanto a la actividad de captación de depósitos, la observación de los balances consolidados de las cajas (en comparación con los de la banca privada) revela un primer lustro (1977-1982) en el que las cuotas de mercado relativas de unas y otras instituciones permanecieron estabilizadas en torno a un tercio para las cajas y los dos tercios restantes para el conjunto de bancos (63 por 100) y cooperativas de crédito (3 por 100). A partir de 1983, las cajas parecen tomar conciencia de sus nuevas posibilidades y, mediante una comercialización más agresiva, logran incrementar su participación hasta el 46 por 100, sólo tres puntos porcentuales por debajo del conjunto de la banca privada. La misma cuota de mercado (47,6 por 100) fue lograda por las cajas en el renglón de «otros pasivos», que incluye empréstitos, cesiones y participaciones de activos, así como operaciones especiales (seguros, etc.). Resulta evidente, en consecuencia, que no puede hoy analizarse el sistema crediticio español ni diseñarse ningún tipo de política financiera razonable sin situar a las cajas de ahorros al mismo nivel conceptual de im-

portancia que el conjunto de la banca privada.

Esta misma conclusión puede alcanzarse mediante el análisis de las principales rúbricas de activo en los balances consolidados de uno y otro tipo de entidades. En ambas, la proporción de créditos al sector privado tiende a niveles muy similares (45 por 100 del activo en los bancos y 43 por 100 en las cajas), mientras al principio de la década de los ochenta la distinta orientación de unas y otras instituciones se concretaba en una diferencia de casi quince puntos porcentuales a favor de la banca. Por lo demás, las cajas de ahorros continúan manteniendo una proporción de activos monetarios, fondos públicos e inmovilizado superior a la correspondiente a los bancos, pero las diferencias son ya muy ligeras y tienden a eliminarse de forma acelerada.

En cuanto a la cascada de resultados, las cifras disponibles muestran con claridad el efecto de los cambios en balance antes descritos. Así, durante el primer lustro de libertad operativa (1977-1982), el margen de intermediación de las cajas de ahorros sobre activos medios creció en algo más de un punto porcentual, mientras el correspondiente a la banca disminuía algo más de medio punto, no tanto porque las cajas entraran en inversiones activas más rentables (de hecho, la rúbrica de «productos financieros» experimentó el mismo aumento en ambos tipos de instituciones), cuanto porque tuvieron mayor éxito en la contención de costes del pasivo de terceros, durante un período en el que la necesidad de equilibrar la economía española mantuvo los tipos de interés a niveles relativamente altos. A partir de 1983, el esfuerzo competitivo por parte de

las cajas de ahorros para incrementar su cuota de mercado les supuso una mayor relajación en los costes financieros y, en consecuencia, un cierto (aunque ligero) deterioro de su margen de explotación en comparación con la banca privada.

Por lo demás, es bien conocido que los bancos han venido recibiendo un mayor flujo de ingresos por servicios (rúbrica de «otros productos ordinarios») que las cajas, y que unas y otras instituciones vienen esforzándose, con éxito relativo, en la disminución de los gastos de explotación. Algunas particularidades en las necesidades de saneamientos (en función de la coyuntura) y en las dotaciones a pensiones del personal (en función de compromisos históricos no fácilmente sostenibles) explican las ligeras diferencias relativas en el resultado neto, que no parecen, en todo caso, suficientemente amplias como para encuadrar a las cajas de ahorros en un «nicho» de mercado claramente diferenciado respecto al de los bancos. Las fronteras entre el enfoque minorista y el mayorista en la intermediación financiera tienden a difuminarse a medida que bancos y cajas las cruzan en sentido opuesto para invadir la zona de mercado contraria.

Afirmar, después de lo dicho hasta aquí, que el subsector de las cajas de ahorros se parece muy poco al existente hace quince o veinte años constituye lo que el humor anglosajón denomina un *understatement*, es decir, una afirmación voluntariamente rebajada de contenido. Eso mismo podría afirmarse de la banca privada, la negociación de valores o cualquier otra parcela de la intermediación financiera. Todas ellas deben afrontar las profundas consecuencias

que, sobre el amplio mundo de los servicios financieros, habrán de proyectar, en el futuro inmediato, las normas comunitarias sobre libertad de establecimiento de entidades y sobre licencia bancaria única, así como la liberalización total de movimientos de capital en el seno de la CEE.

TRES CUESTIONES CANDENTES

Pero, además de esas inquietudes —que comparten todas las entidades de crédito e intermediación—, las cajas de ahorros han de encontrar una respuesta definitiva a algunos interrogantes que les son propios, y que no sólo están condicionando hoy su actividad financiera, sino que habrán de afectarlas cada vez con más fuerza, puesto que atañen directamente al núcleo de su identidad. De entre estos interrogantes, deben, en mi opinión, ser subrayados tres:

1. El primero de ellos se refiere a la titularidad jurídica de las cajas de ahorros y a la configuración de sus órganos de gobierno.

La función tradicional de las entidades fundadoras de las cajas y el sistema de cooptación, como vía normal de acceso al Consejo de Administración de éstas, fueron abolidos mediante el Real Decreto de 27 de agosto de 1977. Como es sabido, tal disposición definió nuevos órganos de gobierno (Asamblea y Consejo de Administración) en los que introdujo cuotas de participación para representantes de los clientes de pasivo, corporaciones públicas fundadoras de las cajas, entidades de carácter científico, cultural y benéfico (incluyendo, a criterio de cada caja, corporaciones locales) y delegados del personal.

Sin embargo, el citado decreto vino también a reforzar sustancialmente la figura del director de cada caja, de forma que la tensión propia de organismos tan participativos no fuera obstáculo para una gestión eficaz de los asuntos diarios, sobre todo en el ambiente de cambio e incertidumbre en que se desenvolvía el país. El director general no podía ser destituido sino por causa plenamente justificada, tenía voz y voto en todos los órganos de gobierno y gozaba de facultades para suspender los acuerdos del propio Consejo de Administración.

Esta estructuración de órganos de gobierno tuvo una vigencia muy corta. En 1985 (Ley 3.185, de 2 de agosto), se excluyó la representación de entidades científicas y culturales, así como la participación en los órganos de gobierno, a título individual, de personas «de reconocido prestigio» prevista en el decreto de 1977. Además de reordenar los porcentajes de participación de las restantes entidades (40 por 100 corporaciones locales, 11 por 100 entidades fundadoras, 44 por 100 depositantes y 5 por 100 para representantes del personal), la figura del director general fue devuelta a una posición de subordinación al Consejo, sin facultad para suspender los acuerdos de éste y con posibilidad de ser destituido libremente por el propio Consejo de Administración, sin necesidad de invocar causa justificada ni de reunir un *quorum* especial o mayoría cualificada para tan importante acuerdo.

Cabe, por supuesto, discutir (y se ha hecho hasta la saciedad) si la configuración de órganos de gobierno establecida en 1985 resulta más representativa, más equilibrada, más politizada o más eficaz que la prevista en su ante-

cedente próximo de 1977, pero quizá merezca la pena llevar el análisis a cotas más profundas.

Cualquiera que haya pasado por la experiencia de tener que explicar en un ambiente internacional «qué es» una caja de ahorros española, quiénes son sus propietarios, quiénes ostentan la responsabilidad sobre su patrimonio (y a título de qué), a quién corresponden los beneficios y quién responde económicamente de las pérdidas habrá advertido en el auditorio algunos gestos inequívocos de sorpresa. No resulta fácil, en efecto, explicar estas cuestiones, que deberían ser elementales, por lo que, en mi opinión —absolutamente personal— hemos de mantenernos abiertos a un proceso de reflexión permanente para valorar con desapasionamiento la evolución de las cajas, los retos que se les plantean y las respuestas que emanan de sus instituciones de gobierno.

Ningún observador de la realidad podrá negar que —hasta el momento presente— la madurez de la clase política española y, en particular, la de las personas incorporadas al gobierno de las cajas ha impedido que se extendiesen a este ámbito financiero tensiones y conflictos que tienen su escenario adecuado en otros terrenos, y ello debe mover al optimismo. Sin embargo, el problema sigue latente, y quizá no sea prudente dar por sentado que la estructura actual de los mecanismos de gobierno constituye la solución definitiva para una base institucional sobre la que descansa el 45 por 100 del sistema crediticio español. Después de todo, existen en el mundo muchas modalidades asociativas (sociedades civiles o mercantiles de distinto tipo, cooperativas, fundaciones, *trusts*, mutuas, etcé-

tera) que pueden exhibir decenios, e incluso siglos, de resultados, experiencias, inconvenientes y ventajas, mientras que la fórmula arbitraria para definir la titularidad y gobierno de las cajas de ahorros españolas, al carecer de precedentes, tiene que demostrar todavía su eficacia para asimilar adecuadamente todo tipo de coyunturas, favorables o no. Queda, pues, el tema abierto a la reflexión, a pesar de sus obvias dificultades políticas.

2. El segundo gran tema de reflexión se extiende al *status* regional de las cajas de ahorros. Se trata de una cuestión espionosa, en la que parecen entrecruzarse —sin llegar a fundirse armónicamente— factores de tradición, estrategias operativas de las propias instituciones y la mayor o menor sensibilidad regionalista de los gobiernos autónomos, en ocasiones no coincidentes —o abiertamente discrepantes— con los dictados de la racionalidad financiera.

De los diecisiete gobiernos de las comunidades autónomas establecidos en el ordenamiento constitucional español, ocho tienen una teórica «competencia exclusiva» respecto a las cajas de ahorros, de acuerdo con la literalidad de sus respectivos estatutos. Otros ocho se reservaron sólo el «desarrollo legislativo y ejecución» de las normas básicas estatales, y uno (Cantabria) asumió en su Estatuto de Autonomía la «competencia» en materia de cajas de ahorros, aunque sin una aparente pretensión de exclusividad.

En la práctica, sin embargo, todas las cajas se encuentran sometidas a una doble jurisdicción, puesto que el Estado se ha reservado, en cualquier caso, la capacidad normativa en materia fi-

nanciera y crediticia. Por su parte, la opinión pública mayoritaria parece también atribuir a las cajas de ahorros un *rol* financiero de carácter regional vagamente definido.

Uno de los argumentos más frecuentemente esgrimido en las comunidades autónomas, para justificar la vinculación de las cajas a sus respectivos ámbitos territoriales, es el «de impedir que el ahorro generado en la región sea invertido en otras zonas de la geografía estatal». Si fuera posible dejar a un lado los factores puramente emocionales (y quizá no lo sea), no resultaría difícil rebatir tan débil argumento, considerando que:

a) La pretendida fuga de ahorro no puede ser cierta para todas las comunidades a la vez, puesto que se trata de un juego de suma cero.

b) No existen estudios empíricos convincentes sobre esta materia.

c) Aunque dispusiéramos de ellos, habría de discutirse si el fenómeno es positivo o negativo para la zona exportadora de recursos financieros. Después de todo, no pocos de los países y regiones más avanzados del planeta son exportadores netos de capitales, y es posible que deban una parte sustancial de su prosperidad a los rendimientos de esas inversiones.

d) Una entidad que capte depósitos y realice inversiones en la misma región obstaculiza, ciertamente, las salidas de recursos financieros, pero también contribuye muy poco a la importación de capitales cuando así con venga.

Otro razonamiento favorable a la implantación de las cajas en

su ámbito regional se basa en la necesidad de «disponer de una pluralidad de servicios financieros eficientes» en la zona respectiva. Parece, sin embargo, dudoso que la mejor forma de lograrlo consista, precisamente, en disponer de una o varias entidades de ámbito local. Los Estados Unidos, que, desde la gran depresión de los años veinte, apostaron por un modelo bancario de ese tipo, están revisando y rectificando gradualmente su sistema, ante las distorsiones que ha generado para las propias entidades crediticias y —por extensión— para el desarrollo financiero de algunos estados concretos.

La mayoría de las cajas de ahorros españolas no fueron creadas como entidades regionales, aunque algunas nacieron con una óptica municipal o provincial. Su adaptación al nuevo enfoque —resultado de los avatares de la transición política a la democracia— ha sido sencillo en algunas comunidades y no tanto en otras. Pero, en todos los casos, no cabe duda de que el carácter regional que se ha pretendido conferir obligatoriamente a las cajas condiciona la reordenación del sector y reduce, *de facto*, los grados de libertad abiertos a esas entidades para adaptarse al nuevo entorno competitivo. Una muestra de ello es la limitación práctica de los procesos de fusión de cajas al ámbito de sus respectivas comunidades, excluyendo —por principio y sin justificación racional— fusiones de cajas de regiones distintas, aunque esta última podría ser, precisamente, la estrategia más racional desde el punto de vista financiero. Nada, en teoría, prohíbe un proceso de fusiones trans-regionales, pero cierta parte de la opinión pública, y una vaga sensibilidad localista, vienen obstaculizando en la práctica tal po-

sibilidad, sobre la que, quizás, deberíamos reflexionar con mayor lucidez que hasta ahora.

3. El tercero y último de los campos de reflexión propuestos está relacionado con la necesidad de acometer un «cambio cultural» en las cajas de ahorros que, ampliando su horizonte, las disponga a afrontar con confianza el nuevo entorno competitivo.

Queda todavía, en el mundo de las cajas de ahorros, un rescaldo de antiguos hábitos que limita su actividad inversora, concentrándola todavía en aquellos sectores que —como la financiación del sector público o el crédito hipotecario— les fueron acoitados por las regulaciones históricas, poniendo a las cajas a cubierto de posibles riesgos de insolvencia, pero haciéndolas incurrir en un alto riesgo de tipos de interés. Se comprende que no existan en muchas cajas pequeñas las estructuras imprescindibles para acometer proyectos complejos de inversión en tecnología de vanguardia, pero no existe razón —salvo la inercia de siglos— para que las cajas carezcan, en muchos casos, de la necesaria agresividad en campos como la financiación masiva al consumo, a la inversión en equipos profesionales, etc., que en España aparecen todavía reservados a financieras, compañías de *leasing* y entidades parabancaarias. Otro tanto cabría afirmar de las actuaciones relacionadas con el comercio exterior, de las que la mayoría de las cajas de ahorros continúan inhibiéndose, como si cupiera pensar en una sola actividad económica española que no esté ya —o vaya a estar en brevísimo plazo— plenamente insertada en los flujos comerciales de la CEE. En general, la parquedad del capítulo de «ingresos por servicios» de las ca-

jas de ahorros, en comparación con la banca privada, es expresiva de las autolimitaciones establecidas en la actividad de aquéllas.

También por inercia, parece haberse enquistado en el mundo de las cajas de ahorros —como factor «cultural» difícil de erradicar— la tendencia a actuar como un cartel territorial que, repartiéndose el mercado español por zonas geográficas, tiende a rechazar, como hostil al sistema, cualquier pretensión de abrir oficinas o absorber entidades fuera del ámbito regional de origen. Afortunadamente, el RD 1.582/1988, de 29 de diciembre, estableció la libertad plena de apertura de oficinas por parte de cualquier caja de ahorros en todo el territorio español, pero resulta significativo que tal libertad —por lo demás, obvia— fuera otorgada, no a petición de la CECA, sino en contra de la opinión mayoritaria en ella manifestada, y que desde entonces hayan sido muy pocas las cajas que comenzaran a ejercitar en la práctica tal libertad.

Las cajas de ahorros españolas —y, en general, las europeas— corren, por último, el riesgo de encontrarse con otro factor «cultural» negativo, esta vez importado de los Estados Unidos, donde la denominación «entidad de ahorro» es hoy casi sinónimo de mala gestión financiera. Sin embargo, si alguna lección cabe deducir de la debacle que se ha puesto de manifiesto en el sector de *savings and loans* norteamericano a partir de 1987, no es la de una incapacidad de gestión supuestamente consustancial al mundo de las entidades de ahorro, sino la del peligro que supone encerrar a esas mismas entidades en límites demasiado estrechos, bien sea por regula-

ción, bien por autolimitación de las propias instituciones.

En efecto, las cajas de ahorros norteamericanas eran entidades meramente locales o regionales destinadas a otorgar créditos inmobiliarios a largo plazo y tipo de interés fijo, refinanciados mediante depósitos a plazo corto competitivos con los de otras instituciones. Todo ese escenario llevaba, en germen, un alto riesgo de tipos de interés, que comenzó a manifestarse dramáticamente a partir de 1980, cuando las tasas del mercado monetario norteamericano se elevaron súbitamente como reacción al programa de ajuste aplicado por la Reserva Federal. Entre 1981 y 1982, los *savings banks* norteamericanos perdieron un tercio de sus recursos propios.

Todavía en 1983, se prohibía legalmente a las entidades de ahorro norteamericanas otorgar créditos hipotecarios a tasa de interés flotante, y sólo meses después de manifestarse la crisis se les otorgó una libertad de operaciones activas similar a la de las restantes entidades de crédito, pero por entonces su déficit patrimonial era ya demasiado abultado. En los tres años siguientes, una parte importante de las entidades de depósito implantaron programas de emergencia para la reconversión de activos, entrando en operaciones generadoras de alto margen (y, en consecuencia, de alto riesgo), como los denominados *junk bonds*, financiación de *buy-outs*, etcétera, bajo la persuasión de que sólo una apuesta arriesgada podría evitar la bancarrota generada a lo largo de tantos años de letargo. Perdida la apuesta, los cálculos más optimistas cifran en unos 300.000 millones de dólares las necesidades de recursos para cu-

brir el desequilibrio generado en el sector.

La historia del *crack* de las entidades de ahorro norteamericanas es, pues, la historia de un anquilosamiento de sus gestores, al amparo de un ámbito regional y un tipo de actividad excesivamente limitados por disposiciones administrativas. Es también la historia de una incapacidad manifiesta (pero esperable) para adaptarse a las nuevas circunstancias en un mundo de tipos de interés inestables y fuerte competencia financiera, que hubieran aconsejado un cambio cultural a tiempo.

Afortunadamente, la evolución financiera en el continente europeo (España incluida) ha transcurrido por cauces más razonables, y nuestras cajas de ahorros —como espero haber puesto de relieve— vienen mostrando una capacidad de adaptación muy superior. La crisis de las entidades de ahorro norteamericanas no debe, pues, servir como excusa para restringir o auto-limitar el campo de actuación de las europeas, sino como ocasión para subrayar, por contraste, las ventajas de una liberalización profunda en el terreno administrativo y una apertura mental completa en el campo de la gestión. En todo caso, sería prudente conservar, como puntos de referencia, aquellas experiencias —lejanas en el tiempo o en el espacio— que nos señalan los límites de la racionalidad.

NOTA

(1) *Historia de la Caja de Pensiones*, de los profesores Jordi NADAL y Carles SUDRIÀ, edición privada. Barcelona, 1983.