



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 193-209

Las cajas de ahorro bajo la presión política, económica y social

Consejo de Redacción

Durante los últimos años ha habido frecuentes polémicas en relación con las cajas de ahorro (CA): la mal llamada privatización de las cajas, el objetivo específico de estas entidades, el nivel deseable de participación de los poderes públicos en sus órganos de gobierno, las fusiones entre instituciones, su vocación regional y otros temas han puesto en el candelero a las cajas. Recientemente, y más en concreto en nuestra comunidad andaluza, la polémica ha llegado a extremos de cierta virulencia y ha estado marcada por connotaciones políticas que no contribuyen a analizar con serenidad los problemas ni a actuar con la racionalidad deseada.

Estas son las razones que nos han movido a abordar el tema en este artículo editorial. Ante la imposibilidad de entrar en los detalles de cada uno de los puntos enumerados, hemos optado por ofrecer los que nos parecen la clave de todo este enredado asunto. Porque para nosotros las cajas de ahorro no son unas instituciones financieras más, sino que tienen peculiaridades que las convierten en unos entes singulares. Nuestra preocupación en las páginas que siguen es analizar cómo puede mantenerse esta singularidad en el contexto

EDITORIAL

económico-financiero y político actual, y qué consecuencias derivarían de ahí para afrontar los otros puntos objeto de polémica.

1. La especificidad de las cajas a tenor de sus orígenes históricos

La mayor parte de las cajas de ahorros españolas proceden de los montes de piedad creados en el siglo XIX o principios del XX. Nacieron como entidades de carácter benéfico-social, lo que se manifestaba en los siguientes objetivos:

- el acceso al crédito de las clases sociales más débiles, mediante la prenda de bienes muebles principalmente;*
- la lucha contra la usura, aplicando a los préstamos prendarios unas condiciones más favorables que lo que era habitual en el pasado;*
- el fomento del ahorro entre los grupos sociales de menos poder económico;*
- la realización de obras sociales, culturales o benéficas con cargo a los beneficios obtenidos;*
- el mantenimiento de unos niveles de resultados moderados.*

Ya podemos adelantar que hoy las CA parecen haber renunciado en gran parte a esta identidad originaria, como consecuencia de los importantes cambios sociales, políticos y económicos experimentados por la sociedad y la economía española. Y ese carácter benéfico-social, que fue su bandera, ha quedado casi reducido al mantenimiento de una obra social y cultural, cuya ampliación, por otra parte, esta limitada por la necesidad de incrementar sus recursos propios.

Veamos como ejemplo un aspecto, que no está exento de polémica: las condiciones aplicadas a sus operaciones, especialmente los tipos de interés. Hasta hace poco tiempo las CA han aplicado unas tasas de interés a sus operaciones activas -créditos y préstamos- más reducidas que otras entidades, lo que obligaba a una remuneración más baja del ahorro depositado. Esta realidad, que podría justificar una valoración de las cajas como entidades con una especificidad social, se ha perdido en la actualidad: los tipos de interés utilizados por las cajas, tanto en su vertiente activa como pasiva, son superiores a las empleadas por la banca y otras entidades de crédito. De esta forma, en la actualidad la proporción de los resultados de las cajas¹ supera los de la banca.

¹ Esta proporción se suele medir por la relación de los resultados con los activos totales medios.

También ha sido puesta en duda en estos últimos años la afirmación frecuente de que las cajas de ahorro son entidades sin ánimo de lucro. Conviene recordar que esta denominación se aplica a aquellas entidades que no tienen unos socios o propietarios que obtengan o pretendan obtener unos beneficios del capital aportado. Las cajas efectivamente carecen de estos propietarios, dado su carácter fundacional y no societario: de ahí que sus beneficios se destinen a la obra benéfico-social y a la formación de reservas. Por tanto no hay que entender la ausencia de ánimo de lucro como renuncia a la obtención de un beneficio. Desde este punto de vista consideramos correcta la aplicación de este calificativo a las cajas de ahorro.

Otro rasgo a destacar de la identidad originaria de la CA es su carácter jurídico. Hay que recordar que éstas se crearon a partir de una dotación aportada por una persona física o por una entidad pública o privada: dicha aportación constituyó su fondo de dotación o, en otros términos, el capital de la institución. El fundador o fundadores de una caja establecieron, en la escritura fundacional, diversas normas de organización, de las que nos interesa destacar, la participación en los órganos de gobierno de determinadas personas o entidades. Hay que subrayar que el fondo de dotación no es propiedad de ninguna persona física o jurídica, por eso las CA carecen de socios o propietarios. En consecuencia, al carecer de socios, una caja no es una sociedad mercantil; tampoco es una entidad pública, ya que en el caso de creación por un ente público (principalmente ayuntamientos o diputaciones), éste se ha limitado a aportar el capital inicial, pero no mantiene la propiedad del mismo. Su carácter jurídico, se acerca al de las fundaciones privadas, aunque tampoco son exactamente lo mismo. Se podría afirmar en primer lugar que son entidades privadas con un fin social y en segundo lugar que son entidades de carácter fundacional. Desde una perspectiva distinta hay autores que sitúan a las CA, precisamente por esta característica, en el sector de la economía social.

Todos estos rasgos definitorios de las CA en sus orígenes quedan sintetizados en la definición de CA que aparece en el Estatuto de Cajas Generales de Ahorro Popular de 1933: instituciones exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos, con el propósito de invertir los productos, si los tuviera, después de descontar los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los impositores y realizar obras sociales y benéficas.

Un formulación parecida incluiría estos elementos: son intermediarios

financieros incluidos en el sistema bancario, de carácter benéfico social y de origen fundacional; carecen de ánimo de lucro y proceden la mayoría de ellas de los Montes de Piedad creados en el siglo XIX, o comienzos del XX; se caracterizan por la captación del ahorro familiar y popular, por su ámbito local o regional y por la peculiar composición de sus órganos de gobierno; obtienen recursos en su mayor parte mediante depósitos y los invierten en operaciones crediticias principalmente.

2. Evolución ulterior

Ya indicábamos antes que la realidad actual de las CA difiere sustancialmente de esa imagen de sus orígenes. Toca ahora analizar las principales transformaciones que se han producido en ellas como consecuencia de los cambios de todo tipo que ha sufrido nuestra sociedad en las últimas décadas.

2.1. Las limitaciones de la actividad financiera de las cajas

Las cajas han estado sometidas desde hace largos años a la tutela del Estado en relación con su actividad financiera. Ello se manifestaba en la obligación de invertir recursos en determinadas actividades. Ya en los años sesenta estas limitaciones se instrumentaron en unos coeficientes obligatorios que también vinculaban, en menor medida, a las restantes entidades de depósito. Pero en las cajas se daban dos circunstancias especiales: por una parte, la elevada proporción de recursos cautivos, que apenas les dejaban margen de libertad; por otra, la multiplicidad de coeficientes, que complicaban innecesariamente su aplicación y la propia gestión de las entidades.

En 1965 las cajas tenían obligación de invertir con arreglo a coeficientes un 80% de sus recursos ajenos. Si se tiene en cuenta la normal retención de liquidez, se deduce que las operaciones libres eran prácticamente inexistentes, por lo que las cajas en esa época tenían más de organismos burocráticos que de intermediarios financieros. Los coeficientes existentes en ese año estaban además compartimentados de forma que había un subcoeficiente para agricultura, otro para industria, etc., estableciéndose además condiciones a aplicar a las inversiones de cobertura que se extendían hasta sus aspectos más irrelevantes.

La situación de 1972, se agrava con la creación de un coeficiente de caja de un 4%, que eleva ya al 84% la proporción de recursos sometidos a coeficientes. Este porcentaje es uno de los más elevados del pasado reciente.

El problema no sólo se debe medir por el nivel de fondos cautivos, sino también por la maraña de coeficientes que complicaban la gestión normal de las cajas. Así, en 1977, cuando ya se había iniciado el proceso de liberalización, todavía existían las siguientes normas obligatorias:

- Regionalización de inversiones: obligaba a invertir en la propia región una alta proporción de los recursos. Este coeficiente no era incompatible con el de inversión y era cubierto por las cajas sin ninguna dificultad.*
- Financiación a largo plazo: se cubría destinando un 10% de los recursos a operaciones a tres o más años.*
- Coeficientes obligatorios de inversión: uno, llamado coeficiente de fondos públicos; y otro, coeficiente de préstamos y créditos de regulación especial.*

El proceso de liberalización se inició ya en 1972, aunque estuvo sometido a avances y retrocesos. Las circunstancias que explican estos vaivenes son de diverso tipo: por una parte, la discriminación que sufrían las cajas en relación con otros intermediarios llevó a presiones de estas entidades que lograron una reducción de coeficientes para acercarlas algo a la situación de la banca; por otra parte el proceso general de liberalización del sistema, condujo a unos planes de reducción de los coeficientes que afectó también a las cajas; en sentido contrario actuaron las necesidades de financiación del déficit de las Administraciones Públicas ya que indujeron a la creación de nuevos coeficientes o a la elevación en ciertos momentos de los ya existentes.

No obstante estos vaivenes, el proceso de liberalización fue avanzando lentamente hasta 1992, año en el que desaparecen de forma definitiva los coeficientes de inversión.

A pesar de esta liberalización se mantienen todavía hoy dos coeficientes: el coeficiente de caja (que consiste en la necesidad de depositar en el Banco de España un 2% de los recursos ajenos) y el coeficiente de solvencia, de creación más reciente (que obliga a mantener un determinado nivel de recursos propios en función de las inversiones realizadas). Pero nada de esto es específico de las CA, ya que ambos coeficientes son obligatorios en la actualidad para todas las entidades de depósito, como sucede en la mayoría de los países².

² Existen varias normas comunitarias que obligan a las entidades de crédito de los países de la UE a cumplir estos dos coeficientes.

Por otra parte, el Comité de Supervisores de Basilea y la Unión Europea están elaborando una nueva normativa sobre recursos propios, que modificará profundamente este coeficiente.

2.2. Los órganos de gobierno

En contraste con las sociedades mercantiles, cuyos socios forman sus órganos de gobierno, la inexistencia de propietarios de las cajas, obliga a una composición de sus órganos de gobierno algo peculiar.

Esta era una cuestión reservada tradicionalmente a cada caja, la cual determinaba en sus estatutos como se constituían sus órganos de gestión. Hay que esperar a 1977, siendo ministro Fuentes Quintana, para asistir a una regulación común, establecida por decreto, de estos órganos. Más tarde fue una ley –la Ley 31/85 de 2 de agosto sobre Regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA)– la que reguló de nuevo el tema, modificando la norma anterior.

Según la LORCA los órganos de gobierno son tres: la asamblea general, el consejo de administración, la comisión de control.

Un punto decisivo en este asunto es la representación de los intereses colectivos en la asamblea general. La LORCA establece la participación de los diferentes grupos según los porcentajes que siguen:

- a) Las corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad: 40% de los consejeros generales.*
- b) Los impositores de la caja de ahorros: 44%.*
- c) Las personas o entidades fundadoras de las cajas de ahorros: 11%.*
- d) Los empleados: 5%.*

Posteriormente fueron establecidas, pero ahora por las Comunidades Autónomas, una vez que fueron transferidas a éstas ciertas competencias sobre las cajas de ahorro. Dicha normativa autonómica ha modificado sensiblemente en muchos casos la estructura anterior. Es el caso, por ejemplo, de Andalucía, que ha modificado los coeficientes de participación en la asamblea general en el sentido siguiente:

- Corporaciones municipales: 35% de los consejeros*
- Impositores: 28%.*
- Junta de Andalucía: 21%.*
- Entidades fundadoras: 9%.*
- Empleados: 7%.*

Tanto la LORCA como las normas autonómicas han sido criticadas por el riesgo que crean de interferencia del poder político en estas entidades: en la LORCA el 40% de los consejeros representan a instituciones públicas, y en la Ley andaluza este porcentaje se eleva hasta el 56%; sin olvidar que si la entidad fundadora es un ente público, los porcentajes citados serían todavía más altos. Nosotros nos unimos desde estas páginas a dichas críticas porque la politización de las cajas no nos parece en modo alguno una situación deseable. Y nos congratulamos de las noticias recientes sobre una posible intervención de la Unión Europea limitando al 50% la representación de las administraciones públicas en los órganos de gobierno de estas entidades, si no quieren ser consideradas como empresas públicas³.

2.3. Comportamientos estratégicos de las CA

Tradicionalmente cada caja de ahorro ha tenido una zona de actuación que se limitaba a una o dos provincias, salvo excepciones muy puntuales; aunque no existía realmente una normativa que impidiera una ampliación de estas zonas, sin embargo, en la distribución o adjudicación de los planes de expansión del Ministerio competente se mantenían de hecho estas limitaciones.

Pero esta situación ha cambiado posteriormente. El sistema fue flexibilizado ya en 1979, ampliando la zona de actuación al ámbito regional. Y en 1988 se aprobó un Real Decreto que autorizaba a las cajas de ahorro a localizarse en cualquier punto geográfico sin ninguna limitación.

La repuesta de las cajas a estas normas liberalizadoras sobre su localización ha sido la intensa ampliación del número de sucursales. En 1991 el número de oficinas de las CA era de 14.031, mientras que en 1999 la cifra se elevaba a 18.337: es decir, se había producido un crecimiento del 31%. Este comportamiento contrasta con el de la banca que en 1991 tenía 17.824 oficinas, pero en 1998 se mantenía en 17.450.

Esta estrategia de multiplicación de las oficinas por parte de las CA se puede explicar por el número elevado de entidades y la necesidad de competir entre ellas. En efecto, cuando en una misma comunidad autónoma existen más de una caja –cosa bien frecuente– la forma de competir elegida ha sido la de aumentar

³ *La liberalización del sistema financiero contrasta, sin duda, con este intervencionismo excesivo, desde nuestro punto de vista, en las CA. Es oportuno recordar que el propio Banco de España, a pesar de su carácter público, ha alcanzado una autonomía que ha ido unida a la prohibición de financiar al Estado.*

los puntos de ventas, hasta el punto de que son muchas las ciudades con una presencia excesiva de cajas que se disputan el ahorro y la clientela.

En un sentido más racional se han producido fusiones entre cajas de ahorro, lo que ha provocado una reducción sensible del número de entidades. En los últimos veinte años se ha pasado de 82 a 48 cajas, como resultado de estas fusiones que han tenido, sobre todo, un alcance regional. Este proceso no se ha detenido aún, por lo que se prevén nuevas fusiones en los próximos años; sobre ello volveremos más adelante.

Otro aspecto estratégico interesante se refiere a las inversiones en empresas. Tradicionalmente las inversiones en grandes empresas fue una política de la banca, siendo muy limitada la participación de las CA. En la actualidad la situación es distinta. Por una parte, las grandes cajas participan en el capital de empresas de gran tamaño, formando parte con frecuencia del llamado núcleo duro, a quien corresponden las decisiones más importantes. Las cajas de pequeño y mediano tamaño, por su parte, tienen importantes inversiones en empresas de la propia región, tanto del sector privado como del público. Este cambio de estrategia muestra la importancia de las CA con relación a la empresa, no sólo por sus aportaciones de recursos, sino también por la intervención en sus decisiones de gestión. Ahora bien, esta política ha sido recientemente criticada por el Banco de España por el excesivo riesgo que lleva consigo.

Otra cuestión estratégica en la que las cajas no han querido quedarse retrasadas con relación a la banca es el de las cajas en línea o en red. Las CA han incorporado las nuevas tecnologías a sus actividades, sin llegar a la creación de entidades cuya operativa se realice exclusivamente en la red. Es cierto que existe algún proyecto de varias cajas de crear un banco virtual, pero dicho proyecto se encuentra, de momento, congelado. Otras iniciativas de este orden son: la puesta en marcha de un portal de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), en el que participan diez cajas; la fuerte inversión de Caja Madrid en portales para sus clientes y empleados; la reciente creación de INVERSIS, un banco virtual en el que participa Caja Madrid; y los proyectos de pago por móvil de CECA, en unión del Banco Santander Central Hispano.

3. La situación actual y el futuro de las CA

Como decíamos al comienzo de estas páginas, el interrogante principal que nos guía es la viabilidad de las cajas en cuanto cajas. A la vista de la evolución producida, que hemos analizado sin pasar por alto las causas de tantos

cambios, es hora de plantear directamente dicha cuestión. Aportaremos en primer lugar algunos nuevos datos de la situación actual para estudiar cómo las condiciones económicas y políticas de hoy podrían ayudar o impedir definitivamente el que las cajas puedan seguir siendo lo que fueron.

3.1. Algunos datos actuales de la situación

Los datos que vamos a aportar se refieren a la heterogeneidad de las CA, su peso en el conjunto del sistema bancario y la estructura de su cuenta de resultados.

El primer rasgo que define la situación actual de las CA es la heterogeneidad que se da entre ellas. Los datos más recientes muestran que las diez primeras cajas tienen el 62,4% de los recursos acreedores de todas las CA; por tanto, las treinta y ocho cajas restantes tienen sólo el 37,6% de los recursos. Podríamos afirmar que en el conjunto de cajas coexisten dos realidades distintas: dos grandes cajas, La Caixa y Caja Madrid, cuya dimensión es comparable a la de los grandes bancos y tienen oficinas en todo el Estado; el resto de las CA, cuarenta y seis entidades, que tienen una dimensión mediana o pequeña y cuya presencia en el territorio es esencialmente de carácter regional. Esta heterogeneidad hace difícil establecer valoraciones y proyectos comunes a todas las cajas⁴.

Otro aspecto de las cajas en la actualidad se refiere a su peso relativo en el sistema bancario. Históricamente el conjunto de las CA siempre fue menor que el de los bancos; durante mucho tiempo, la banca y las cajas controlaban dos tercios y un tercio respectivamente de los recursos del sistema. Esta realidad ha ido evolucionando de forma que en 1996 las cajas superaron a la banca en el concepto recursos aportados por otros sectores residentes, es decir, los agentes privados de la economía. De igual manera, las cajas han ido aumentando sus inversiones en préstamos, pero sin llegar a alcanzar a la banca, la cual sigue yendo por delante respecto a esta rúbrica del balance. Todo esto quiere decir que la competencia de las CA ha afectado de forma sensible al desarrollo bancario.

Aunque la cifra de créditos sea inferior a la de depósitos, el crecimiento de los préstamos ha sido muy intenso en los últimos años. Dicho crecimiento ha

⁴ Muy recientemente se están produciendo nuevas fusiones y expansiones que modificarán en el futuro esta estructura del sistema de CA.

provocado una cierta alarma: por eso, tanto los órganos de la CECA como el propio gobernador del Banco de España, han alertado sobre los riesgos que tiene una expansión tan importante de las inversiones. Aunque las cifras de morosidad no son muy elevadas en la actualidad, pueden elevarse fuertemente en el futuro, si las CA no moderan las concesiones de créditos.

También es interesante conocer la estructura de la cuenta de resultado de las CA. Según los últimos datos publicados los resultados después de impuestos de las CA ascendían a un 0,9% de los activos totales medios. Este beneficio se obtiene a partir de un nivel alto del margen de intermediación (productos financieros menos costes financieros), un importe algo bajo de comisiones y una cifra elevada de gastos de explotación, sobre todo de los costes de personal. La banca obtuvo en el mismo periodo unos resultados del 0,62% de los activos totales medios. La comparación es, por tanto, claramente favorable a las CA. No obstante, la expansión de oficinas y del personal, la dotación del fondo de insolvencia, creado recientemente y puesto en vigor en julio de 2000, el coste del pasivo, etc., son factores que afectarán negativamente a los beneficios futuros y que ya han determinado el deterioro de la cuenta de resultados de algunas entidades.

3.2. ¿Son viables las CA en cuanto cajas?

Esta pregunta puede reformularse más concretamente así: ¿pueden las cajas, manteniendo su fórmula jurídica, conservar su carácter benéfico-social?

El problema principal derivado de su carácter jurídico radica en la imposibilidad de realizar ampliaciones de capital, lo que mantiene dentro de dimensiones demasiado reducidas el fondo de dotación de las cajas. Porque la única vía que les queda para incrementar sus recursos propios, a diferencia de la banca, es la propia cuenta de resultados. En consecuencia, para cubrir las cifras de recursos propios que determinan las normas jurídicas –el coeficiente de solvencia– deben destinar a reservas una alta porción de los resultados, en detrimento de la obra benéfico-social que ve mermadas sus disponibilidades.

Dos soluciones se han dado a este problema: las participaciones preferentes y las cuotas participativas. Las participaciones preferentes son valores que representan un reconocimiento de deuda y que proporcionan una renta fija o variable. Han tenido una acogida poco entusiasta de los inversores y no parece que puedan representar una solución suficiente a la escasez de recursos propios. Más importancia pueden tener las cuotas participativas. Son valores

híbridos que no corresponden a una aportación al capital, pero que dan derecho a la participación en resultados. No se pueden negociar en bolsa, pero sí en otros mercados de valores. Sus titulares no tienen derecho a voto ni a participar en los órganos de gobierno. Estos valores que están pendientes de la aprobación de una normativa que los regule, han sido criticados por la banca que prefiere que tengan derecho al voto; pero esto no deja de plantear problemas, ya que podrían dar lugar a que los bancos se incorporasen a los órganos de gobierno de las cajas por la puerta falsa. Creemos que es preferible que las cuotas mantengan las características que revisten en la actualidad, ya que podrían resolver el problema de los recursos propios al tiempo que evitarían que las CA perdieran su carácter jurídico tradicional⁵.

En relación con esto hay que hablar de la llamada privatización de las cajas. La expresión no es correcta, ya que las CA no son entidades públicas. Pero se suele aludir con ella a la transformación de las cajas en sociedades anónimas. En algunos países de la Unión Europea se han dado procesos en este sentido. Así en el Reino Unido las CA se transformaron en sociedades anónimas, con lo que en la actualidad se han convertido en una entidad bancaria más que no se distingue de los bancos tradicionales. Algo parecido ha sucedido en Italia, mientras que en Alemania hay propuestas en el mismo sentido. En nuestra opinión, si las CA adoptasen la forma societaria, perdiendo así sus características específicas y cualquier diferencia respecto a los bancos, sencillamente no merecería la pena conservarlas como tales entidades. Pero esto redundaría en perjuicio de todo el sistema bancario porque lo privaría de una diversificación de instituciones, de cuyas ventajas es difícil dudar.

Esta identidad distintiva de las cajas puede estar en la raíz de ese nivel de cooperación que siempre ha sido característica de las CA, y que principalmente se ha concretado en la existencia de la CECA, fuente de algunos servicios comunes para todas las entidades miembros. Pero el crecimiento, sobre todo de las cajas de mayor dimensión, parece haber hecho innecesario el papel de la CECA. En este sentido puede explicarse el abandono por parte de La Caixa, Caja Madrid, Caixa Catalunya y Caja España de la red de la tarjeta 6000, decisión que

⁵ *Ciertamente, las cuotas participativas representan una cesión parcial del carácter de ausencia de ánimo de lucro, pero creemos que las limitaciones que hemos indicado permiten mantener en lo esencial el principio citado.*

Otra iniciativa en este sentido es la emisión de acciones preferentes por filiales instrumentales en el extranjero, que ha sido emprendida por las grandes cajas. Esta figura, según el Banco de España, no debe superar el 30% de los recursos propios.

ha debilitado considerablemente el sistema de esta tarjeta. Aún admitiendo que la CECA se transformara en un órgano exclusivamente representativo, como desean la mayor parte de las cajas, sería conveniente mantener un cierto grado de colaboración entre las entidades, aunque la falta de homogeneidad de las CA haga esta colaboración cada vez más difícil.

Permítasenos volver de nuevo a la obra benéfico-social de las CA, por su importancia para consolidar su identidad propia. Para valorar en sus justas dimensiones la Obra Social de las cajas se podría hacer un paralelismo: al igual que los bancos privados revierten sobre sus propietarios los excedentes obtenidos en forma de dividendos, las cajas revierten a la sociedad parte de sus beneficios, en forma de obra social. Esta afirmación supone que es realmente la sociedad el titular y beneficiario último de estas instituciones.

La ley obliga a que las cajas destinen la totalidad de sus excedentes líquidos, deducidas las reservas, a la realización de obras benéfico-sociales. Pero no se impone un máximo en la dotación de reservas, sino sólo un mínimo: el 50% del beneficio neto. Por esta razón las cajas podrían, en teoría, optar por no destinar fondos a la obra social. Sin embargo, la dotación que anualmente hacen las CA a la obra social ha seguido una tendencia creciente (con algún altibajo, como en el periodo comprendido entre 1974 y 1986), pasando de unos 1.600 millones de pesetas de 1947 a más de 128.000 millones de 1999 (ambas cantidades, en pesetas de 1999). Como porcentaje del beneficio neto (después de impuestos), la dotación a obra social del conjunto de cajas de ahorros españolas fue del 26% en el último año citado.

Cabe preguntarse por los motivos que realmente mueven a las cajas a destinar importantes recursos a este fin. Aunque no es posible dar una respuesta única, porque cada caja tendrá sus motivaciones, se pueden aventurar al menos tres hipótesis.

Según una primera hipótesis, la obra social responde a la voluntad de las cajas de contribuir al desarrollo de la sociedad en la que están inmersas: las cajas utilizarían entonces su obra social para incidir en su entorno, contribuyendo a la asistencia a los más desfavorecidos, a la promoción de la educación y la investigación o a la mejora del nivel cultural de los ciudadanos.

Es indudable que la intensa actividad de la obra social tiene un fuerte impacto sobre el entorno. Hasta finales de la década de los setenta estos fondos se destinaban, casi exclusivamente, a tareas asistenciales. Hoy esta orientación ha cambiado sustancialmente, pero cabe preguntarse todavía si ese esfuerzo se destina realmente hacia las principales carencias de la sociedad. No se olvide

que las cajas de ahorros gestionan directa o indirectamente casi 5.000 centros, y realizan alrededor de 140.000 actividades al año. Ante tal volumen de actividad, que no siempre se caracteriza por un marco coherente que refuerce y dote de eficacia al conjunto, no es superfluo sugerir un proceso de reflexión para reorientar el gasto de la obra social como una mejor respuesta a las demandas de la sociedad española.

La segunda hipótesis explicativa del gasto en obra social vería en ésta más bien un instrumento útil para la captación de clientela por parte de las CA. La actividad comercial de estas instituciones financieras se llevaría a cabo a través de dos vías complementarias: la habitual, mediante publicidad, promociones, etc., y una segunda a través de la obra social, haciendo ver al posible cliente que los recursos generados por la institución se revierten en última instancia sobre él.

La tercera hipótesis consideraría que la orientación de la obra social obedece a dictados impuestos por los responsables políticos a los representantes de las administraciones públicas presentes en los órganos de gobierno de las cajas. Esta tercera hipótesis no carece de plausibilidad. Ese parece ser el temor de la propia Confederación Española de Cajas de Ahorros, expresado a través de una comisión de estudio de la obra social, cuando afirma su deseo de que la obra social debe ser administrada autónomamente por las Cajas de Ahorros, sin interferencia de las autoridades respecto a su destino concreto o acerca de su gestión específica.

¿Cuál de estas tres hipótesis explicaría mejor el comportamiento de las cajas? En el fondo las tres la explican en parte, aunque ninguna por completo. Los datos disponibles invitan a pensar que las cajas deciden el destino de sus fondos atendiendo más a la eficiencia en su gasto, en relación con el número de beneficiarios, que a las verdaderas necesidades de la sociedad. Esta tendencia fáctica contrasta con la postura de la propia Confederación Española de Cajas de Ahorros, la cual apuesta por otras orientaciones: concretamente, por una mayor adaptación de la obra social a las necesidades de cada comunidad no atendidas por otras instituciones públicas o privadas, por una mayor contribución a la mejora de la imagen social de las cajas, por reforzar su profesionalidad y, finalmente, por una mayor cooperación entre las propias cajas para llevar a cabo proyectos de verdadero impacto en la sociedad⁶.

⁶ *La opinión del Banco de España (ver Boletín Económico, abril 2001, pág. 19) es que las Cajas deben gestionar los recursos destinados a la obra benéfico-social desde la perspectiva básica de atender, en primer lugar, a la naturaleza financiera de la Caja y a su necesaria estabilidad y solvencia futura.*

La orientación de la obra social de las CA nos lleva de nuevo a su ámbito geográfico de actuación. Como hemos dicho anteriormente, éstas se han movido tradicionalmente en un ámbito regional; pero eso se va perdiendo por la expansión de muchas cajas en comunidades autónomas distintas de las de su origen. Esta política no parece que tenga vuelta atrás, especialmente en el caso de las dos grandes cajas. Sería deseable sin embargo que las cajas no perdieran su vocación regional, y que procurasen concentrar sus actividades en la región de origen⁷. Pero esto no es óbice para las fusiones entre cajas de la misma comunidad autónoma como vía para evitar el minifundismo de estas entidades.

En este sentido, nos parece oportuno el proyecto de una caja andaluza, al margen de los avatares políticos que rodean al tema. Los pasos para llegar a ella no son fáciles, como lo están demostrando los acontecimientos de estos últimos meses⁸. Por eso es indispensable proceder con tacto político, procurando no herir sensibilidades locales y construyendo una institución financiera que sea verdaderamente integradora. Ello exigiría una composición adecuada de los órganos de gobierno, que asegurase la presencia de representantes de las distintas provincias para que las entidades llegaran a todos los territorios. Y exigiría igualmente abordar con exquisita equidad el funcionamiento de la obra benéfico-social, tan vinculada actualmente a las distintas provincias: quizás se podría organizar ésta mediante fundaciones que sustituyesen a las obras actuales, garantizando así en el futuro el carácter local o provincial de éstas.

⁷ Algunas provincias se han opuesto a las fusiones por los perjuicios económicos que conllevaría la pérdida de su caja. No deja ser sorprendente que tales reacciones provengan de provincias tradicionalmente retrasadas, donde uno se pregunta qué ha hecho hasta ahora su caja para contribuir a su desarrollo. Hay que ser más modestos, por tanto, y reconocer que una CA por sí sola no puede resolver todas las dificultades económicas de una provincia, aunque pueda contribuir a su desarrollo con una buena política de inversiones.

⁸ Un caso que ha hecho correr abundante tinta es el de la proyectada fusión de la Caja de Ahorros el Monte (de Sevilla y Huelva) y la Caja San Fernando. Es un buen ejemplo de un tema mal llevado. Por una parte, es criticable el excesivo intervencionismo de la Junta de Andalucía, que entorpece una decisión autónoma de ambas cajas. Por otra parte, el personalismo de los dirigentes de ambas entidades ha llegado al enfrentamiento con el gobierno andaluz, torpedeando el cumplimiento de una norma jurídica promulgada por la Comunidad Autónoma. Este conflicto, enconado por la actuación de ambas partes, no contribuye ciertamente a la consolidación de las CA.

3.3. El contexto económico y político: ¿acabará con lo específico de las CA o servirá para potenciarlo?

Esta es la cuestión decisiva, porque no es pensable que la identidad de las cajas en el futuro dependa de ellas solamente. Hay condicionamientos que no se pueden ignorar.

A los condicionamientos económicos nos hemos referido más prolijamente a lo largo de estas reflexiones. Hagamos una breve recopilación de ellos.

El contexto financiero en el que se mueven las CA ha sufrido variaciones de gran calado. Por una parte, la banca se ha concentrado hasta llegar al escenario actual dominado por dos grandes bancos y otro de menor tamaño; al mismo tiempo, el horizonte espacial de estos bancos se ha ampliado, alcanzando una notable internacionalización. Por su parte, las CA representan una indiscutible competencia, bien a nivel español a través de las grandes cajas, bien en un contexto regional a través de las demás entidades.

También las CA han mantenido una política expansiva, incrementando sensiblemente el número de oficinas, al tiempo que se han producido fusiones y absorciones de cajas que han reducido el número de entidades.

Quizá la consecuencia más llamativa del contexto financiero es ésta de las fusiones. En la mayoría de los casos tales fusiones se han realizado con fines defensivos, es decir, para no ser absorbidas por otras entidades de mayor tamaño. Es cierto que el minifundismo no parece viable en el futuro; pero no es menos cierto –y así lo sostienen destacados especialistas– que una entidad no necesita una gran dimensión para ser rentable. De acuerdo con estas premisas habría que fomentar, como término medio entre las grandes cajas de ámbito nacional y las pequeñas cajas de ámbito provincial, entidades de dimensiones medianas, las más adecuadas para mantener la vocación regional. Porque quizás las grandes cajas han perdido, o perderán pronto, las peculiaridades de las CA, sin perjuicio de que les queden funciones tan importantes como la de establecer una oportuna competencia con los grandes bancos.

Los condicionamientos políticos no son menores. Entre ellos cabe destacar dos. El primero de ellos es el proceso de liberalización total de las entidades de depósito, y por lo tanto de las CA, que parte de los años setenta y que amenaza con reducir las cajas a unas entidades financieras más, sin ninguna especificidad. Más delicado es el segundo: el control creciente por parte de las administraciones autonómicas, que ha ido apareciendo a lo largo de los años noventa. Esta política tiene una doble vertiente: a) una normativa sobre el funcionamien-

to de las CA, que podemos considerar razonable, aunque ligeramente intervencionista; y b) una participación de las administraciones territoriales en los órganos de gobierno que supera en algunos casos el 50% de los miembros.

Esta alta participación en los órganos de gobierno es la que consideramos inadecuada. En la gestión de las CA deben primar los criterios económicos y financieros frente a los intereses políticos: y eso no está en modo alguno asegurado con unos órganos constituidos en su mayor parte por representantes políticos. Con ello, como es evidente, no estamos defendiendo en absoluto la existencia de feudos personales en la cúpula de algunas cajas. Pero una verdadera participación de la sociedad no puede traducirse únicamente como una presencia masiva de representantes políticos, que hagan funcionar a las cajas con criterios, no ya políticos, sino casi totalmente partidistas.

Resumiendo nuestra postura

En pocas palabras, creemos que las cajas están llamadas a mantener su peculiaridad en las circunstancias actuales, y concretamente:

- El carácter democrático de sus órganos de gobierno.*
- La atención de las prioridades regionales en su política de inversiones.*
- La existencia de una obra social.*
- La ausencia de un beneficio distribuible, sin perjuicio de la existencia de cuotas participativas.*
- La competencia con la banca, actuando de contrapeso al excesivo oligopolio bancario.*

La pérdida de estas singularidades iría diluyendo el papel de las CA en el sistema financiero, hasta despojarlas de su justificación como entidades distintas de las otras instituciones financieras. Si no queremos que esto ocurra habría que trabajar de acuerdo con las pautas siguientes, que presentamos a modo de ejemplo y no con pretensión de exhaustividad:

- Mantener su carácter regional con el fin de ser valoradas por el ciudadano como una entidad próxima.*
- Priorizar los fines sociales en la política de inversiones, sin perder de vista como es lógico la rentabilidad de las operaciones.*
- Elaborar un programa coherente de obras sociales, para evitar que la obra*

social se fragmente en una multiplicidad de actividades puntuales, no siempre bien valoradas por los clientes de la caja y la propia sociedad.

- Garantizar un funcionamiento participativo y democrático, pero ajeno a las luchas y a las imposiciones partidistas.*

No hemos pretendido agotar el tema con este editorial. Sólo hemos intentado recordar que las CA nacieron con unas finalidades sociales que se han ido perdiendo en su mayor parte y que merece la pena mantener, con las lógicas adaptaciones a la actualidad. Para ello es preciso adaptar esas finalidades al entorno actual, si se pretende que las CA tengan un papel propio en el sistema financiero.