

REPERCUSIONES DEL CAMBIO POLÍTICO EN LAS CAJAS DE AHORRO ESPAÑOLAS. 1975-1995

JOSÉ F. FORNIÉS CASALS
Universidad de Alcalá

INTRODUCCIÓN

En los meses de noviembre y diciembre de 1993, el Profesor José Francisco de la Peña Gutiérrez coordinó un interesante ciclo de conferencias titulado *Finanzas, Banca, crédito y comercio en España y América en los siglos XV al XX*, en el Aula de Cultura que la Caja de Ahorros de Madrid tiene en Alcalá, al ser la empresa patrocinadora. En dicho ciclo intervinieron historiadores de la talla de Felipe Ruiz Martín, Gonzalo Anes, Pedro Tedde de Lorca, Miguel Artola, Joseph Fontana, Gabriel Tortella, Francisco Comín, o el desaparecido Francisco Tomás y Valiente, que dieron al ciclo un nivel científico de gran tono, como era de esperar, gracias al esmero del Dr. de la Peña, que todo lo aderezó con su peculiar y entrañable forma de entender la amistad. Gracias a ésta, yo participé en dicho ciclo con una conferencia titulada *Creación y actividad de las Cajas de Ahorro*, en la que por su amplitud temática, me dejé muchas cosas por decir, de manera que hoy en este número colectivo que se escribe en su memoria, retomo el tema de aquella conferencia, las Cajas de Ahorro, para dar continuidad a lo que entonces él me escuchó.

I. LA HERENCIA RECIBIDA

Como es conocido, Las Cajas de Ahorro españolas confederadas al llegar el año de 1975, formaban parte esencial de nuestro sistema financiero, por derecho propio, tras consolidarse y expansionarse en paralelo al desarrollo de nuestra economía, donde las magnitudes monetarias, y nuestra demanda de intermediación financiera, habían crecido de forma espectacular, con el rasgo preocupante de una inflación poco controlada, pero que no asustaba demasiado a nuestros responsables en materia de política económica. Las empresas de la construcción, las pequeñas empresas familiares, las gentes trabajadoras por cuenta ajena, desde jornaleros hasta titulados, recurrían en sus necesidades crediticias a las Cajas, y un amplio sector de la población, depositaba sus ahorros en sus libretas ordinarias, a plazo fijo, de vivienda, etc., en una cuantía que en el citado año alcanzó los 1'4 billones de pesetas, que representaban el 30,9% de todo el ahorro nacional, cuando este porcentaje en 1940 había sido

únicamente del 19'3, y el dinero depositado en saldos de ahorro de 3.384 millones, lo que en términos estadísticos, equivalía a una tasa de crecimiento anual cercana al 20%. *Coyuntura económica y confianza institucional*, fueron dos factores que influyeron en dicho progreso.

Durante el régimen político del General Franco, desde una perspectiva institucional, las Cajas de Ahorro siguieron siendo lo que siempre fueron, entidades cooperativas de intermediación financiera, sujetas a la inspección del Estado, exentas de los principales impuestos mercantiles, al destinar una parte de sus beneficios a mantener sus obras sociales propias, pero muy sujetas en sus inversiones, tanto por los coeficientes fijos de inversión, como por los coeficientes obligatorios de caja, que llegaron a desviar en algunos momentos hasta el 80% de los saldos de ahorro hacia objetivos de inversión marcados por el gobierno¹. Se encontraron muy mediatizadas, pero no perjudicadas, ya que en todas las operaciones, el Estado salía garante de las mismas, y caso de perder, se les daban compensaciones, por otro conducto. Para muchos directivos de las Cajas en aquellos años, lejos de ser la presión del Estado algo asfixiante, era todo lo contrario, una manera cómoda de no arriesgarse, y de reducir al mínimo la toma de decisiones comprometidas. De hecho, la licenciatura que más imperaba entre los altos directivos de las Cajas era la de Derecho, y otros estudios que también abundaban, como los de Peritaje o Profesorado Mercantil, presentaban unos perfiles de formación que estaban más orientados a la administración de las empresas, que a la alta dirección de las mismas.

La *identidad de las Cajas* no salió lesionada del período franquista. En muy escasas ocasiones se discutió acerca de su futuro como tales, ni quienes alguna vez pronosticaron su nacionalización, ni quienes apostaron por su desaparición para potenciar la Banca, tuvieron oportunidad de ver confirmadas sus suposiciones, más bien ocurrió todo lo contrario, las Cajas respondieron con su actuación a cumplir unas funciones de intermediación financiera y de acción social destinadas a los sectores de la población y de la producción anteriormente citados; así dentro del sentido social paternalista del franquismo, las Cajas jugaron un papel muy relevante. Su actuación fue coordinada a través de su Confederación, que asumió funciones corporativistas, al objeto de normalizar la actuación de estas entidades frente a la Administración, y canalizar hacia aquellas las exigencias de ésta.

Además la *acción social* de las Cajas, a través de sus obras benéfico sociales, en las que no hubo ningún intento de polarizarlas en el sentido horizontal del término, fue siempre bien vista por el Régimen, que las consideraba de intencionalidad vertical, y si bien es cierto que hubo alguna exigencia de inversión en algún proyecto social del Gobierno, como las cantidades entregadas para el mantenimiento de las Universidades Laborales, en líneas generales, las citadas obras benéfico sociales fueron establecidas con libertad de iniciativa, de lo que se siguió una variada tipología de las mismas, que abarcaban los campos de la sanidad, la previsión social, la beneficencia tradicional, la cultura, la investigación científica, etc..

Las Cajas vieron crecer en aquella etapa de su historia no solamente como hemos apuntado sus recursos ajenos, sino los propios, sus patrimonios inmobiliarios, sus carteras de va-

1. Sobre la evolución global de las Cajas de Ahorros en este periodo histórico pueden consultarse los trabajos de MANUEL TITOS y JOSÉ F. FORNIÉS en la Revista «Papeles de Economía Española», nº 46, Madrid, 1991, pp. 25 a 37, y 47-50, así como el libro de JOSÉ LUIS MARTÍNEZ CANDIAL, *Las Cajas de Ahorros españolas: por un modelo dinámico*, Barcelona Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, p. 1.996, pp. 40-52.

lores, y sobre todo sus clientes, que pasaron de 2'7 millones en 1940 a 28'7 en 1975², crecimiento este que no puede explicarse únicamente por el deseo de hacer uso de los servicios prestados por las Cajas, sino que tiene su origen en la evolución de la capacidad de ahorro de un número cada vez mayor de personas, que por esta vía incrementaron la clientela. La captación del pequeño y medio ahorro, y los préstamos pequeños y medianos, personales e hipotecarios siguieron siendo la especialidad de las Cajas, y su actuación en el mercado financiero fue cobrando fuerza conforme las magnitudes de ahorro fueron motivando inversiones de gran volumen en bolsa, operaciones estas que al estar mediatizadas por el Gobierno, si bien no producían grandes beneficios, si eran seguras, de todo lo cual se deriva el calificativo que ya he empleado en otras ocasiones para las Cajas de «hermanas menores del sistema financiero», ya que la Banca, que carecía de determinadas restricciones operativas, operaba con más riesgos y mayores márgenes de beneficio, en las grandes operaciones de financiación, que se precisaban en los sectores económicos, protagonistas del período expansionista que conocemos como el desarrollo.

El *intervencionismo* reflejado en las inversiones obligatorias, fue sin duda la mayor imposición sufrida por las Cajas, procedente de los gobiernos franquistas. La necesidad de recursos y el criterio impositivo en materia de política económica, estuvieron en el fondo de la exigencia, tanto en el período de la autarquía, como, y con más intensidad, a partir de 1962 cuando los planes de desarrollo se pusieron en marcha. Pero las cosas no pasaron de ahí; en materia política las Cajas no soportaron apenas cargas procedentes de políticos del Régimen. La presencia en los Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, y demás organismos directivos de las mismas de los representantes de la Organización Sindical o del Movimiento, fueron meramente testimoniales, y en muy poco influyeron en su funcionamiento. Si bien es cierto que la terminar la Guerra Civil, se excluyeron de dichos organismos rectores a los no afectos al nuevo Estado, la tendencia con el tiempo fue la de dar entrada a personas afines al Régimen, o sin posiciones definidas en contra del mismo, con conocimientos técnicos específicos, en una línea tecnócrata que era común a la selección de mandos en otros ámbitos laborales.

II. UN PROCESO DE LIBERACIÓN PARCIAL

La nueva etapa de la historia política que se vive en nuestro país a partir del 20 de noviembre de 1975, tuvo también sus repercusiones de las Cajas de Ahorros, que en líneas generales fueron las siguientes: *Sujeción orgánica a la nueva estructura territorial del poder*, lo que ha conllevado cambios de dependencia desde el Gobierno Central a las Comunidades

2. Una amplia gama de datos estadísticos sobre las Cajas de Ahorros confederadas en los años citados pueden verse en la obra de JUAN PLAZA PRIETO *Historia cuantitativa de las Cajas de Ahorro españolas*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1986-1988, vols. IV y V.

Autónomas, y vinculación con los Ayuntamientos; *libertad de expansión territorial*; *diversificación y politización* de los Organismos Rectores; *equiparación operativa con la Banca privada*; supresión de la práctica totalidad de los *coeficientes obligatorios de inversión y caja*; y cambios en el *destino de los beneficios*³.

Cuando se fueron haciendo las transferencias a las Comunidades Autónomas contempladas en la Constitución de 1978, la dependencia orgánica de las Cajas pasó a las mismas, conforme a un *criterio territorial* muy discutible, dada la existencia de numerosas Cajas cuya expansión rebasaba los límites de éstas. No obstante, los nuevos Estatutos o Reglamentos redactados, conforme a la legislación cambiante de los últimos años, han pasado por la obligada aprobación de la Comunidad correspondiente⁴. Ahora bien, las funciones de *inspección de balances y cuentas de resultados*, y *destino de beneficios*, que recaían en el Banco de España, han seguido igual, mientras que el *desarrollo institucional*, en lo concerniente a fusiones y liquidación de Entidades pasó a las Comunidades, y la apertura de nuevas oficinas, tras algunos textos legales transitorios, quedó definitivamente libre a partir del decreto 1582/1988 de 19 de diciembre. Esta situación no es homogénea, y plantea serios problemas en dos aspectos. El primero, es el relacionado con las fusiones, que dificulta enormemente la de Entidades que se hallen en Comunidades Autónomas distintas; y el segundo, lo incongruente que resulta la dependencia de una Comunidad concreta de las oficinas de una Entidad expandida a otras Comunidades.

Este discutible *criterio territorial* se vio potenciado con la Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, de 2 de agosto de 1985, conocida coloquialmente como LORCA. En dicho texto, se asignaba una participación en los organismos de gobierno de las Cajas a los representantes de los Ayuntamientos de un 40% como mínimo, que ascendía a más en aquellas Cajas en las que no había presencia de las entidades fundadoras. Esta participación, en las Cajas de mayor expansión, curiosamente situó y sitúa en los organismos rectores a representantes de Ayuntamientos ubicados fuera de las Comunidades Autónomas de las que dependen, y además predisponía y predispone a unas tomas de decisiones de interés municipal, que se habían rebasado en 1853, en cuanto a considerar a las Cajas como establecimientos municipales de beneficencia, y en 1880, en cuanto al dominio que los Municipios fundadores de Cajas podían ejercer sobre las mismas⁵.

En consecuencia, parece lógico admitir que el paso de la *dependencia orgánica* de las Cajas a las Comunidades Autónomas, y la posible toma de decisiones por conveniencias municipales, basadas en el *criterio territorial*, constituyen una anomalía orgánica, y una vuelta atrás en el tiempo, que no han aportado ninguna mejora para las Cajas, dificultan su natural desarrollo, y cuestionan su independencia funcional desde una perspectiva netamente profes-

3. Varias de estas repercusiones en los primeros años del período han sido tratadas en la obra colectiva *Evolución y desarrollo de las Cajas de Ahorros confederadas, 1977-1982*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1985.

4. Véase como ejemplo los *Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, adaptados a la Ley 1/1991 de la Comunidad Autónoma de Aragón*, s.l., IberCaja, s.a., 71 pp.

5. Los aspectos jurídicos de estas disposiciones han sido comentados por diversos autores, entre los que destaca JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ MORENO, *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Madrid, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, 1983.

sional en sus vertientes financiera y social. Sería conveniente, que de la misma manera que las Cajas pueden hacer su política expansiva de sucursales libremente, su *dependencia orgánica* fuera rescatada del *criterio territorial*, y volviera a la del Ministerio de Hacienda, cuyas atribuciones rebasan dicho criterio.

Otra de las características que la nueva situación política trajo consigo, fue la *diversificación y politización* de los Organismos Rectores de las Cajas. En efecto, cuando aún se estaba en plena transición, siendo Fuentes Quintana Vicepresidente del Gobierno para asuntos económicos, se promulgó el Decreto 2.290/1977 en el que se ampliaban de forma muy concreta los Organismos de Gobierno, dándoles diversidad en sus componentes, uniformidad organizativa, potenciación del Director General y de su equipo, y nuevas competencias, con el criterio básico de mejorar la gestión y el control interno del funcionamiento de cada Entidad, e introduciendo un sistema electivo parcial para la entrada de los representantes de los impositores en los citados Organismos Rectores.

Hasta entonces los Consejos de Administración o las Juntas de Gobierno eran los organismos rectores de las Cajas, con estructuras simples, donde los componentes se renovaban por periodos temporales variables, no existiendo más criterio de selección que el de las preferencias de los consejeros a la hora de cubrir las bajas temporales o de alguna otra índole, respetándose las incompatibilidades que se señalaban en los estatutos o reglamentos, así como las plazas reservadas para los componentes de las Entidades fundadoras, o las obligadas por ley, como era el caso visto de los representantes de la Organización Sindical. Esta simplicidad constitutiva era caciquil, y de hecho las Cajas se dividían en dos grupos, uno en el cual el mando y la responsabilidad general recaía en los directores generales, y otro donde eran los presidentes del consejo de administración o de la junta rectora los que asumían estas funciones.

Los nuevos organismos creados por el Decreto 2.290/1977 eran la Asamblea General, El Consejo de Administración, y las Comisiones de Control, Obras Sociales, y Revisora de Balance, y los componentes de todos éstos serían impositores electos entre compromisarios salidos de un sorteo previo, representantes de entidades científicas, culturales, y benéficas sitas en las zonas de implantación de las Cajas, y los empleados elegidos por la plantilla de cada Institución. Elecciones y designaciones corporativas eran las vías diseñadas para la composición de estos Organismos, tratando de conciliar los principios democráticos propios de la ebullición política del momento, con la solvencia de quienes pertenecían por méritos propios a las Entidades externas citadas, de paso que se potenciaba la presencia de la plantilla de empleados, y de la Dirección ejecutiva, que podía, si el caso lo recomendaba, posponer temporalmente los acuerdos del Consejo de Administración.

Sobre esta política donde primaba la solvencia profesional, y el deseo de diversificar la composición de los Órganos Rectores con la presencia de impositores y colaboradores competentes, la LORCA, ya citada de 1985, impuso la presencia mayoritaria de los representantes de los Ayuntamientos; mantuvo la de los impositores, redujo la de las plantillas, supeditó a los Directores Generales y a sus equipos, a tener voz sin voto en los Organismos Rectores, se dotó a los Presidentes de los Consejos de Administración de unos poderes ejecutivos superiores a los del Director General, y se introdujo una merecida representación de las Entidades fundadoras de las Cajas, en una orientación que primaba la presencia de personas por vinculación política sobre las que lo estaban por competencia profesional.

La previsible *politización* de los Órganos Rectores se impuso a través de la participación de los Ayuntamientos, dado que éstos estaban y están sometidos periódicamente a elecciones, en las que los Partidos Políticos presentan listas cerradas en la mayoría de los Ayuntamientos importantes, de manera que tras cada proceso de elecciones municipales, la composición de los Órganos de Gobierno de las Cajas es susceptible de cambios profundos, que en nada favorecen al buen funcionamiento de estas Instituciones, pues se están mezclando conceptos de índole y finalidades distintas, los concernientes a la política municipal con los de las Cajas de Ahorros, que no son entidades políticas, sino profesionales en las áreas financiera y social. El principio largamente respetado de *con el poder, pero no en el poder*, ha resultado conculcado y transformado en otro que podría resumirse en *para el poder*, lo cual no favorece a las Entidades de Ahorro, ni a sus citadas áreas de actuación, que por tradición dan servicio a la totalidad de la población. Resultaría una paradoja histórica, que tras 165 años de existencia de las Cajas, se las empezara ahora a diferenciar como entidades de derechas, de centro, nacionalistas, o de izquierdas, o lo que aún resultaría más absurdo, de éste o de aquel Partido Político.

Por las razones expuestas, creo recomendable la supresión de la participación de grupos políticos en los Organismos Rectores de las Cajas, y que se vuelva a primar el criterio de la solvencia profesional. Es justo y lógico que se mantenga la participación de los impositores, mejorando el sistema de elección de los mismos; convendría que se equilibrase el poder sobre la toma de decisiones entre los Directores Generales y los Presidentes de los Consejos de Administración, dando una mayor participación a los representantes de la plantilla, cuya presencia debería producirse, tanto por la representación laboral electiva, como por su solvencia profesional, a través de algún cauce de selección nuevo. Igualmente, y por tradición, se deben mantener a los representantes de las Entidades fundadoras de las Cajas, junto con los de otras Instituciones no competidoras de las mismas, pero cuyos componentes pudieran contribuir a los fines financieros y sociales propios.

La *equiparación operativa* de las Cajas con respecto a la Banca privada era un objetivo largamente deseado, que desde 1962 se venía solicitando con insistencia, de acuerdo con el volumen de las operaciones financieras que éstas realizaban. El impedimento tradicional aducido para esta equiparación desde la aparición de las Cajas, era que carecían de afán de lucro, lo que les supuso la prohibición de determinadas operaciones, que el llegar el año de 1977 se reducían al descuento de letras y a las operaciones de financiación del comercio exterior⁶, las cuales a partir del Decreto 2.290/1977 ya mencionado, les fueron autorizadas, puesto que en dicho texto se defendía el principio de la especialización libremente decidida de cada entidad financiera, que venía a cambiar el talante de *control y exigencia* que a las Cajas se les había impuesto durante el Régimen anterior.

Esa misma tendencia de disminuir el nivel de *exigencia* sobre el destino de los recursos ajenos, puede apreciarse durante los años de la transición y la actual democracia, ya que los *coeficientes de inversión* y de *caja* obligatorios se han reducido prácticamente a la nada, responsabilizándose únicamente a los grupos de la gestión de cada Entidad de la política de in-

6. PEDRO TEDDE DE LORCA, *El sector financiero* en *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, Alianza, 1988, Vol. I, p. 337.

intermediación financiera, con lo cual se ha agilizado el mercado financiero en todos los órdenes, lo que ha producido, entre otros efectos, un vuelco muy significativo en la proporción existente entre la cartera de valores y la de créditos. Las Cajas en 1976 tenían invertidos sus recursos ajenos a razón del 45,14% en la cartera de valores, y el 48'47% en la de préstamos, pasando esos porcentajes en 1990 al 17,1 y al 57,44 respectivamente⁷.

Esta liberación de las exigencias inversoras se acometió seriamente por la Orden de 23 de julio de 1977, que mediante un calendario estudiado, las dejaría reducidas a un 25% en valores, y a un 10% en préstamos, quedando el 65% restante de los recursos ajenos a disposición de cada Caja, situación esta que se mantuvo en la Ley de 25 de mayo de 1985, pero mediante el Decreto de 27 de febrero de 1987 la cartera obligatoria de valores se redujo al 11%, en su mayoría compuesta por pagarés del tesoro, y dos años más tarde, por el Decreto de 13 de enero de 1989, se establece un sistema de reducción paulatina, que conduciría en 1992 a la total desaparición de esta *exigencia* histórica, iniciada en 1926.

A su vez el *coeficiente obligatorio de caja*, que se impuso desde 1971 y que ascendía al 4% de los recursos ajenos, fue modificado al alza en 1983 situándose en un máximo del 20%, dentro de la política monetaria restrictiva destinada a controlar la inflación, y que permitiese al gobierno una mayor disponibilidad. Una vez cumplidos en gran parte aquellos objetivos coyunturales, en marzo de 1990, se estableció que el *coeficiente obligatorio de caja* se dividía en dos tramos, el primero se fijó entre el 5 y 7%, y no devengaría remuneración, en tanto que en un segundo tramo, que ascendía al 12%, quedaría depositado con cobertura de certificados del Banco de España, devengando un 6% de interés y con vencimientos graduales desde los años 1993 hasta el 2.000, en que se extinguiría esta *exigencia*.

El *destino de los beneficios* ha sido también objeto de modificaciones en este periodo, lo cual ha traído consecuencias notables para la obra social de las Cajas. Este *destino* era triple, primero el pago del impuesto de sociedades, segundo la formación del fondo de reservas, y tercero la obra social, y la tendencia registrada ha sido la de un aumento gradual del porcentaje dedicado a los impuestos, que ha pasado del 11,44 en 1976 al 22,62 en 1994. En el caso del segundo *destino*, la formación del fondo de reservas, los porcentajes no han variado apenas, pues en los años citados sólo han aumentado del 51,18 al 52,29, en tanto que la obra social ha visto reducido su porcentaje del 37'38 al 24'99, lo que cabe interpretar como una consecuencia más de la presión fiscal a la que ha sido sometida la sociedad española en su totalidad, y como una merma de las competencias tradicionales en la creación y el mantenimiento de las obras sociales propias, con la leve compensación que en 1977 pudo suponer la desaparición de la obligación de entregar al Estado el 15% del beneficio destinado a la obra social, y que se remontaba al año de 1947.

Los resultados obtenidos por las Cajas durante los años comprendidos desde 1976 hasta 1995 y como ocurriera en el periodo histórico anterior, permite apreciar una marcha ascendente, pues se alcanzaron los 28 billones de recursos ajenos, superando nuevamente la *tasa anual de crecimiento* del 20%. Estos recursos ajenos ascendían ya al 48% de todos los recaudados en el país, en tanto que las inversiones, representaban el 40%. La presencia en el sector financiero de las cajas confederadas, una vez producida la liberalización sobre las

7. Véase M. TITOS, ob. cit., p. 35.

magnitudes cautivas por las *exigencias inversoras* del periodo anterior, no han parado de crecer, si bien los beneficios se han resentido por el crecimiento en los años 1991 a 1995 del índice de morosidad, problema este que era común a todo el sector financiero, y en el cual, hay que sopesar, como era previsible, las deudas contraídas por partidos políticos, Ayuntamientos, y Comunidades Autónomas, reticentes a cumplir sus compromisos, como consecuencia de su presencia en los Organismos sectores de las Cajas, y del ejercicio de una tendencia al abuso, que no se permite al resto de los clientes de estas instituciones.