

Resumen

En el artículo se analiza la importancia que reviste el estudio de la historia de las cajas de ahorros para poder comprender mejor la evolución del sistema financiero español. Se destaca la relevancia del papel desempeñado por las cajas como agentes del sistema, en el sentido de facilitar la incorporación de una importante masa de población a éste, evitando así su exclusión financiera. También se expone el importante papel jugado por estas entidades en el desarrollo de las regiones, especialmente a partir de la década de los setenta del siglo XX. Se destacan las aportaciones de los trabajos que se publican en este número de la revista siguiendo un hilo argumental lógico con la distribución de los trabajos y con el objetivo general de la publicación: mostrar la evolución de las cajas desde el siglo XIX hasta el año 2000, analizar su aportación al desarrollo de las regiones y analizar los procesos institucionales que les han permitido cobrar relevancia en el sistema financiero español.

Palabras clave: cajas de ahorros, inclusión financiera, desarrollo regional, evolución institucional.

Abstract

In this article we analyse the importance of the study of the history of the savings banks in order to be able to achieve a better understanding of the development of the Spanish financial system. We single out the significant role played by the savings banks as agents of the system, in the sense of facilitating the incorporation of a large slice of population and thereby preventing their financial exclusion. We also describe the major part played by these institutions in regional development, especially from the nineteen seventies onwards. We underscore the contributions made by the articles published in this number of the journal, following a line of argument in keeping with the arrangement of the studies and the general aim of the publication: to show the evolution of the savings banks from the 19th to the 20th centuries, analyse their contribution to the development of the regions, and examine the institutional processes that have enabled them to play a major role in the Spanish financial system.

Key words: savings banks, financial inclusion, regional development, institutional evolution.

JEL classification: G21, N24.

LA HISTORIA ECONÓMICA DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y REGIONAL DEL AHORRO, 1830-2004

Ángel Pascual MARTÍNEZ SOTO

Universidad de Murcia

Joaquín CUEVAS CASAÑA

Universidad de Alicante

Andrés HOYO APARICIO

Universidad de Cantabria

La importancia que el estudio del sistema financiero debe tener en la investigación sobre el crecimiento económico contemporáneo se ha correspondido con una firme línea de trabajo que tiene su principal preocupación en proponer estudios a largo plazo que relacionan el aumento del PIB real per cápita con el tamaño, la estructura, las posibilidades y la eficacia del sistema financiero del país. En líneas generales, la mayoría de estos análisis han centrado su atención preferentemente en experiencias o casos nacionales, y cuando se ha buscado la comparación entre sistemas financieros, en la mayoría de las ocasiones se ha puesto el énfasis en los aspectos normativos e institucionales, o bien en una verificación económica de la hipótesis de una alta asociación entre las finanzas y el crecimiento económico.

Las cajas de ahorros, como parte integrante del moderno sistema financiero español, han compartido la mayor parte de sus rasgos evolutivos a lo largo de los dos últimos siglos. Desde 1839, fecha de fundación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, las cajas no sólo han desempeñado un papel financiero, sino que se han significado como entidades benéficas con fines so-

ciales de naturaleza privada y además han sido instituciones que han trabajado para evitar la exclusión financiera de una buena parte de la población. Como se sabe, esta dualidad financiero-benéfica tuvo su origen histórico en los ejemplos europeos más próximos, así como en la lucha contra la usura que desde inicios del siglo XVIII se plasmó en la fundación de montes de piedad. Estas instituciones desempeñaron una labor eficaz allí donde operaron, pero mostraron una seria incapacidad para lograr su financiación debido a que no cobraban tasas de interés a los préstamos que otorgaban o, si lo hacían, éstas eran muy modestas y tampoco ofrecían oportunidades para la retribución del ahorro como medio de captar capitales. Esta situación provocó su casi paralización en los inicios del siglo XIX, y esto dio lugar al interés por la fundación de las cajas de ahorros, siguiendo, con retraso, la corriente europea de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Es evidente que en la introducción de las cajas tuvieron un papel destacado los contactos de los liberales exiliados con los círculos utilitaristas ingleses en los años anteriores y posteriores al Trienio Liberal. Con el regreso de los emigrados, la influencia de las doctrinas de J. Bentham cobró cuerpo

en el plano de la política, así como de las reformas legales, pedagógicas, sociales y médico-sociales.

Desde entonces, la expansión y la transformación de estas entidades no ha cesado, así como tampoco el interés suscitado en los ámbitos académico y científico. En este sentido, son conocidos los grandes rasgos de la evolución operativa y financiera de las cajas españolas, así como los principales impulsos reguladores llevados a cabo durante los dos últimos siglos y sus efectos sobre las propias entidades. Éstas y otras circunstancias históricas han dotado a las cajas de cierta especificidad, reflejada en su cada vez mayor protagonismo en las finanzas nacionales, a través de su implicación con las economías familiares y con la demanda derivada de las empresas. A ello hay que añadir el actual impulso inversor a través de la constitución de significativas carteras que en otros tiempos hubieran resultado impensables. Todo ello sin olvidar el papel que históricamente han desempeñado estas entidades en la ejecución de la política económica, y más concretamente en la financiación de los requerimientos públicos.

La publicación de este número monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA tiene por objeto aumentar nuestros conocimientos sobre la evolución histórica de las cajas de ahorros en el contexto económico y financiero nacional, lo que, a su vez, tiene su origen en la propuesta realizada por la Junta de la Asociación Española de Historia Económica de dedicar una sesión monográfica en su VIII Congreso Nacional, a celebrar en Galicia. Es precisamente en este contexto académico y financiero donde debe colocarse el artículo que abre este volumen, firmado por Quintás Seoane, que relaciona la reciente expansión de las ca-

jas y el creciente interés científico hacia ellas. Así, desde 1989, estas instituciones han acelerado su crecimiento y han ganado terreno a los bancos, tanto en la captación de pasivos como en la concesión de créditos, hasta llegar a sobrepasarlos en estos capítulos. Esta circunstancia, añade Quintás, ha estimulado a los investigadores de los sistemas financieros a prestar una mayor atención al comportamiento y a la historia de las cajas españolas, con el fin de explicar este espectacular desarrollo.

Históricamente podemos sintetizar en cuatro los grandes ejes sobre los que ha girado la configuración más actual de las cajas, así como su transformación en las entidades de crédito que hoy conocemos. Primeramente, debe tenerse en cuenta el contexto económico-histórico en el que las cajas de ahorros surgieron, es decir, el proceso de formación de los sistemas financieros nacionales en la Europa del siglo XIX. Las diferencias observadas entre los nacientes sistemas financieros y crediticios del Norte y del Sur de Europa constituyen un buen punto de partida para detectar rasgos más o menos específicos de las cajas españolas en comparación con las de otros países europeos. Como se verá posteriormente, éste es el tema central del artículo de Jaime Reis, que ofrece una perspectiva comparativa capaz de poner en relación la eficiencia de cada sistema financiero con los requerimientos públicos y la competencia bancaria.

El segundo aspecto que necesariamente debe considerarse se refiere a la regulación pública y su naturaleza, fines y resultados. Dicha regulación, entendida como intervención durante buena parte de la historia de los dos últimos siglos, comenzó desde los inicios del siglo XIX, ya que durante la

década de 1830 se aprobaron los primeros decretos conducentes a que las cajas financiaran los montes de piedad, resolviendo con ello su problema de liquidez, al tiempo que estimulaban, rentabilizaban y movilizaban el ahorro de las clases populares. En Inglaterra y Francia, la inversión de los fondos de las cajas se resolvió, en un principio, mediante la suscripción de deuda pública. En el caso español la situación de la deuda en el momento en que se comenzaron a fundar las primeras instituciones no permitía considerar esta opción como viable; por lo tanto, la inversión de los depósitos en los montes de piedad se convirtió en la vía más segura. Las posteriores regulaciones del siglo XIX y del primer tercio del XX se encaminaron a aprovechar la potencialidad de estas entidades para contribuir a financiar determinadas políticas sociales y económicas del Estado, así como a garantizar unas condiciones aceptables de competencia y convivencia con el resto de entidades de crédito en un contexto de fuerte expansión del negocio financiero-bancario.

Como se sabe, tras las leyes de los años de 1853 y de 1880 (relativas, entre otras cosas, a la colocación de los depósitos y a la aplicación de los beneficios a fines sociales), las de la década de 1920 y el Decreto sobre la creación del ICCA de 1933 acabaron concretando un patrón financiero en el que las cajas de ahorros gozaban de escasa autonomía en su funcionamiento operativo y veían limitadas sus opciones de expansión por la competencia «protegida» de la banca comercial. Este panorama intervencionista se acentuó radicalmente tras la Guerra Civil, como posteriormente demostrarán los trabajos de Francisco Comín y Eugenio Torres. Mientras la intervención crecía en favor de las necesidades reales

del Estado, los cambios experimentados por las cajas contribuyen definitivamente a explicar algunas de las claves actuales del sector. Así, mientras éstas pasaron en la década de 1950 de entidades de ahorro benéfico a constituir verdaderas entidades de crédito, su expansión geográfica (mucho mayor que la de la banca privada) y la ampliación de sus actividades activas les dotaron de unas bases sólidas en el marco y los límites históricos de la economía española.

El tercer elemento comprendido en esta perspectiva de largo plazo se encuentra estrechamente relacionado con los dos anteriores, como la propia evolución de las cajas demuestra, y se refiere a la competencia con el resto de entidades financieras, principalmente los bancos privados. Esta cuestión resulta esencial para entender el actual desarrollo del sector del ahorro popular en España (siguiendo terminología histórica), ya que tiene implicaciones económicas, institucionales y territoriales. La competencia bancaria con las cajas ha sido una constante histórica no sólo en España, sino también en Europa, aunque no parece existir un patrón de comportamiento homogéneo al respecto. Así, podría admitirse como hipótesis que las cajas de ahorros han crecido más en España y en otras economías con menor desarrollo financiero de carácter formal, representado por la banca privada, la banca pública y los mercados de capital. Esta circunstancia, verificable tanto en Escocia como en Francia, e incluso en Italia, tuvo en España consecuencias institucionales enormes, sobre todo en relación con la creación de organismos encargados de defender corporativamente los intereses de las cajas frente a la banca, a través de la cooperación con el poder público

y la participación en el diseño de la política financiera. La creación de la CECAB en 1928 aumentó las posibilidades de las cajas en materias y ámbitos hasta ese momento no propios, como la financiación de la construcción de casas baratas y el desarrollo del ahorro escolar, y también en el mantenimiento de una relación estable con la previsión social. Posteriormente, durante el franquismo y la democracia el papel desempeñado por los poderes públicos a través de la CECA fue determinante en cuanto a la equiparación operativa de las cajas con respecto a la banca privada, en su expansión geográfica y en la de sus pasivos.

En cuarto y último lugar, la raíz territorial de las cajas de ahorros debe ser tenida en cuenta para evaluar más apropiadamente su aportación en el desarrollo económico local. Las cajas han estado y están muy ligadas a su entorno geográfico, por lo que la perspectiva regional comparada se impone como un enfoque de análisis idóneo para conocer con profundidad el sistema regional de cajas desde una perspectiva histórica. Un elemento fundamental de la investigación se centra en conocer y cuantificar el impacto de estas entidades en la evolución de las respectivas economías regionales, lo que se ha tratado de conseguir mediante la realización de un mapa relativamente completo de la evolución histórica del ahorro regional en España.

Los diversos artículos que adoptan una perspectiva regional permiten destacar algunos elementos comunes en la expansión histórica de las cajas de ahorros, principalmente dos. Por un lado, la existencia o no de un marco competitivo bancario, sobre todo durante los primeros tiempos, es decir, hasta la expansión bancaria de la década de 1920 (como es

conocido, antes de esas fechas algunos de los principales bancos abrieron sección de caja de ahorros, o bien su propia caja, lo que muestra que, junto a la acción corporativa de la banca privada por condicionar el crecimiento de las cajas en su propio beneficio, también se produjo una competencia en términos de oferta de servicios financieros). Por otro lado, la implicación de las cajas —generalmente gestionadas y/o controladas por parte de las elites económicas locales, ya fuera mercantil, industrial o agrícola— con la realidad económica más cercana. Hasta el intervencionismo máximo del franquismo, pero incluso con él, muchas cajas mostraron una atención constante a la demanda local, bien a través de la adecuación de sus servicios al tipo de demanda, bien mediante la implicación directa en la financiación de la pequeña y mediana empresa industrial y mercantil.

Siguiendo el orden de razonamientos planteado, el trabajo de Jaime Reis incide en la perspectiva comparada para realizar una evaluación general de la eficiencia de los sistemas financieros del Norte y del Sur de Europa hasta la I Guerra Mundial. A su juicio, la ausencia de información completa ha impedido hasta ahora sistematizar y cuantificar toda la dimensión de la intermediación financiera. Así, la menor atención que se ha prestado a componentes institucionales tan importantes en un sistema financiero como son, por ejemplo, las cajas de ahorros y los mercados de valores ha llevado inevitablemente en la mayoría de los casos a ofrecer una imagen de los sistemas estudiados bastante incompleta, en la que se han elevado conclusiones a partir del análisis de sólo una parte (la banca empresarial, preferentemente) como representativas de todo el conjunto. Tal problema o,

si se prefiere, insatisfacción ha llegado incluso a crecer aún más cuando se ha abordado el estudio de sistemas financieros en los que, como el español o el sueco, las «prácticas informales» en la movilización del ahorro han tenido un peso muy relevante.

Al lado de esta primera consideración, no ha sido menos importante la fragilidad argumental de este tipo de perspectivas en las que su mayor preocupación ha sido orientar el esfuerzo investigador hacia lograr una explicación de cuál ha sido la capacidad de los sistemas financieros para recolectar recursos, orillando sin embargo todo interés por otro aspecto, no menos relevante, como es averiguar las razones que explican las diferencias de eficacia en la transformación de los recursos en fondos para invertir en los sectores no financieros de la economía.

Reis propone, por tanto, incorporar al análisis de los sistemas financieros estos aspectos menos atendidos. Para ello, ha revisado y completado los datos disponibles sobre el desarrollo financiero de algunas economías representativas de la Europa del Sur (España, Portugal e Italia) y del Norte (Dinamarca, Noruega y Suecia) con el objetivo de relacionarlas con el crecimiento de esos mismos países entre 1850 y 1914. Pretende, por tanto, determinar si el volumen de crédito podría haber influido en el crecimiento y en qué medida, además de explicar por qué los sistemas financieros nacionales de estas dos regiones europeas se comportaron de formas tan dispares.

El primer paso consiste en medir la eficacia de cada sistema según su capacidad para convencer al público de las bondades de depositar los ahorros en las instituciones financieras; es decir, compu-

tar la capacidad que cada país seleccionado tenía para producir recursos. Los resultados que presenta permiten concluir que las entidades financieras escandinavas dispusieron de una capacidad superior para atraer ahorro. Dos son las razones que permiten explicarlo. Por un lado, la intensa actividad del Estado como actor financiero en las economías de la Europa del Sur, que conseguía importantes fondos a través del mercado (deuda pública) contribuyendo con ello a ocasionar un serio problema de «desplazamiento» de recursos del sector privado hacia el público en estos países. Por otro lado, los intermediarios financieros privados de los países del Sur de Europa podrían haber hecho mejor las cosas si sus respectivas deudas públicas hubieran sido más parecidas en volumen a las de sus vecinos del Norte.

El segundo paso se fundamenta en observar la capacidad para transformar los pasivos disponibles en créditos. En este sentido, en cada país la proporción total de pasivos que se convirtieron en créditos ha dependido de la estructura de su sistema financiero y de la eficacia con la que sus distintos componentes han reciclado recursos en créditos. Para constatarlo, Reis se centra en cuál era la situación en 1900. Comparando los resultados entre una y otra región concluye que los países escandinavos obtuvieron una gran ventaja por el uso de instrumentos monetarios gracias a una mayor cantidad de sucursales bancarias, que proporcionaron un importante volumen de depósitos. Pero, sobre todo, en la diferencia entre las dos regiones europeas fue aún más importante la mayor capacidad de los países escandinavos para inyectar una cantidad relativamente grande de recursos financieros en la economía real. Por ello, es razonable aceptar la

hipótesis de que es en este diferencial de eficiencia en cuanto a la capacidad para captar ahorro y para transformarlo en créditos donde se haya una razón importante que explica la divergencia de los modelos de crecimiento que distinguió a estas dos regiones europeas entre 1850 y 1910.

Llegados a este punto, cabe plantearse dos cuestiones de especial relevancia: ¿por qué los sistemas financieros escandinavos movilizaron mejor los ahorros? y ¿por qué estos mismos sistemas reciclaron mejor los pasivos? Jaime Reis señala que un ambiente de confianza de las instituciones y la mejor accesibilidad a éstas facilitó que la población de los países del Norte no permaneciera separada de las entidades de ahorro como ocurría en la Europa del Sur. También influyeron las condiciones sociales y culturales que estuvieron en la base de los impulsos más fuertes de Dinamarca, Noruega y Suecia para crear organizaciones financieras florecientes. El predominio de un campesinado propietario de tamaño medio, próspero, con poder político y que disfrutaba de una aceptable distribución de la renta, en unos países en donde la fragmentación de la riqueza y de las rentas no era extrema, y con unas elevadas tasas de alfabetización, favoreció el uso y la aceptación de instrumentos de crédito avanzados. La política fiscal y un sistema saneado en el ámbito escandinavo, frente a la lenta transformación de la estructura impositiva del Sur de Europa (sobre todo en España y Portugal) y un crónico déficit presupuestario que propiciaba la emisión de deuda para obtener ingresos extraordinarios, explicaría por qué los sistemas financieros de estos países del Norte fueron más eficaces a la hora de reciclar mejor sus pasivos. También, el predominio en los países

del Sur de sistemas políticos inestables, administraciones públicas débiles y un poder militar excesivo proporcionaba un marco financiero de alto riesgo en el que las instituciones mostraron una preferencia por la liquidez, liberando menos fondos para la inversión y encareciendo el precio del dinero que prestaban.

Una vez establecido el marco internacional general, otros ejemplos europeos concretan similitudes y diferencias comparativas con el caso español. Los trabajos de Hubert Bonin y Duncan Ross sobre las cajas de ahorros de Francia y Escocia respectivamente, aunque distintos en objetivos, cronología y resultados, muestran algunas de las cuestiones apuntadas con anterioridad. Primeramente, las cajas en Francia han sido tradicionalmente consideradas como entidades seguras pero poco innovadoras que, hasta las reformas tecnológicas y las fusiones entre entidades (décadas de 1960 y 1970) y los cambios legislativos (década de 1980), se habían circunscrito al mercado de las clases bajas y medias. Su histórico conservadurismo en la gestión y la tradicional ausencia de una cultura de empresa pudo deberse, a juicio de Bonin, a que sus planteamientos ideológicos no se orientaron hacia la constitución de una verdadera banca al por menor hasta las décadas finales del siglo XX. De forma previa, las cajas habían experimentado un enorme crecimiento, especialmente durante las décadas finales del siglo XIX y durante el período 1918-1940, con una gran presencia territorial que, sin embargo, no implicó la formación de una verdadera red bancaria. Esto fue así por tres motivos principales: primero, por el carácter restrictivo de la regulación francesa sobre cajas de ahorro, que les impidió constituir hasta fechas muy recientes una

verdadera competencia a la banca local; segundo, porque sus objetivos y operaciones se han dirigido sobre todo al apuntalamiento de la previsión social mediante el apoyo de las políticas sociales y de vivienda a través de la deuda pública, y tercero, porque en su dependencia estatal han carecido de una institución corporativa con relativa autonomía y capaz de coordinar y diferenciar los intereses propios de las cajas. En este sentido, el papel desempeñado por la *Caisse des Dépôts* dista mucho de lo conocido en España respecto de la CECA.

El caso de las cajas en Escocia, pero también en el conjunto del Reino Unido, muestra un ejemplo de precocidad en la percepción social de la pobreza y de los intentos en cuanto a su resolución. Al igual que en Francia, durante la segunda mitad del siglo XVIII y las primeras décadas del XIX fueron escenario de las diversas controversias ideológicas en torno a los efectos socio-económicos de la industrialización, que tuvieron como resultado un incremento del individualismo moral. La importancia de los incentivos como vía de superación de la pobreza y la expansión de la idea de que los mecanismos de ayuda mutua eran nocivos moralmente para los propios pobres, propició la aparición de una respuesta adecuada a la cuestión: la solución a la situación de los más desfavorecidos debía venir de la mano de la filantropía de las clases económicamente pudientes.

Duncan Ross muestra el origen de la consideración beneficiosa del ahorro que iba a imponerse en toda Europa en pocos años. En este caso, el primer mecanismo de expansión del ahorro fueron las cajas parroquiales, que hundían sus raíces en las mutualidades anteriores, aunque éstas eran

consideradas por los promotores de las primeras cajas como instituciones más propias de la época preindustrial. A efectos comparativos, la enorme expansión del ahorro popular en Escocia e Inglaterra durante el siglo XIX —Ross documenta 134 cajas parroquiales en 1818, con un paralelo incremento de las libretas y cuentas corrientes— también experimentó una temprana intervención por parte del Estado, sobre todo a efectos fiscales. Con las primeras leyes de cajas británicas, tanto de 1817 como de 1835, se consagró la canalización de una parte significativa de los fondos captados hacia la deuda nacional, fenómeno que tuvo continuidad durante todo el siglo XIX (en un principio, las cajas escocesas estaban exentas, pero desde 1835 debieron adaptarse al sistema inglés).

Otra cuestión comparativamente interesante en Escocia, si cabe más que en Francia y por supuesto que en España, se refiere a la competencia con las entidades puramente bancarias. Como se sabe, el sistema financiero británico fue el que se desarrolló más tempranamente de Europa, pero también estaba fuertemente segmentado, y esta circunstancia propició un reparto del mercado del ahorro y del crédito en el que las cajas se limitaron a la asistencia de la pobreza. Así, el crecimiento de las cajas se basó en una masiva participación de las clases más pobres a través de pequeños saldos de ahorro, algo mayores en las ciudades que en las zonas rurales. De esta forma, las cajas no competían con los bancos a través de la remuneración —lo que también propició que muchas desaparecieran—, sino que operaron de acuerdo con sus bases ideológicas e institucionales: escasa remuneración a cambio de seguridad. En definitiva, contribuían a crear «responsabilidad» en la cla-

se obrera sobre su propio salario, en clara contraposición a la anterior idea mutualista sobre la asistencia a la pobreza.

La cuestión de la competencia bancaria se refleja también al ocuparnos del sistema financiero español. Los estudios regionales y locales apuntan hacia la hipótesis de que la existencia o no de un marco competitivo bancario fue un factor condicionante de primer orden en la evolución de las cajas, y en su consolidación y capacidad de contribución a la financiación del crecimiento regional. Como se indicó anteriormente, la mayor expansión de las cajas españolas en el contexto europeo de finales del siglo XIX y el XX pudo deberse en parte a la carencia de una competencia bancaria tan importante como la que existía en otros países. La comprobación regional confirma en buena medida este patrón general, ya que el escaso valor que históricamente habían tenido las instituciones bancarias en algunas regiones peninsulares —desde Valencia a Andalucía, pasando por Galicia o Navarra, por destacar sólo algunos ejemplos— resultó paralelo al fuerte crecimiento de las cajas de ahorros en tales regiones. De la lectura de los trabajos que presentan Maixé Altés sobre la historia financiera de Galicia y Asturias, Titos Martínez en Andalucía, Carnero y Nuez para Canarias, Manera para Baleares, o Germán Zubero para Aragón, se destaca el mismo fenómeno: las cajas tendieron a crecer casi sin problemas en todas aquellas zonas que no contaban con fuerte competencia bancaria, con excepción de bancos locales de poco recorrido, como ocurría en Zaragoza y Vigo, mientras que en las regiones y ciudades con una tradición bancaria más arraigada las cosas fueron algo distintas. En este segundo grupo se incluyeron los casos de Madrid, el País

Vasco y Cataluña, aunque en esta última con particularidades propias muy notables.

Las cajas gallegas representan un buen ejemplo de instituciones de éxito en la captación de ahorro popular sin apenas interferencias de los bancos, pudiendo así desempeñar desde muy pronto una actividad diferenciada de la estrictamente benéfica.

Luis J. Coronas analiza el proceso de creación de cajas de ahorros en Castilla y León desde los inicios del régimen liberal. Las primeras creaciones no llegaron al siglo XX, pero casi todas las cajas de ahorros fundadas a finales del siglo XIX perduraron hasta la década de 1980, cuando muchas de ellas participaron en un movimiento de fusiones. El autor nos muestra cómo una parte significativa de las cajas de ahorros de la región tuvieron una especial vinculación al sector agrario en la primera mitad del siglo XX, y desde los años veinte de ese siglo han financiado de forma creciente el desarrollo de la construcción. El crecimiento continuado de éstas las ha colocado como líderes en la captación de depósitos de ahorro, de tal manera que en la década de los noventa tenían el 60 por 100 de los depósitos bancarios de Castilla y León.

El trabajo de Benaull y Sudrià sobre la Caja de Ahorros de Sabadell nos muestra cómo una ciudad manufacturera originaba unas determinadas demandas de crédito que abrían oportunidades de inversión a la entidad dentro de unos mecanismos limitadores del riesgo. El proceso formativo de la ciudad industrial, con una fiebre fundadora de empresas fabriles y empresas de servicios, favorecía el desarrollo de una demanda alta de capital. La Caja de Sabadell no contaba con un Mon-

te de Piedad donde poder invertir en préstamos prendarios, y además, y esto era decisivo, sus responsables tenían un conocimiento muy preciso de los prestatarios y de los fiadores, lo que favoreció el desarrollo de las modalidades inversoras nuevas. Las dificultades para hallar una colocación rentable para los fondos acumulados por la entidad llevó a ésta a desplegar estrategias de colocación que se diversificaron con el tiempo. Desde 1875 las prácticas más utilizadas fueron la distribución de recursos entre una serie de personas de solvencia reconocida que se comprometían a pagar un interés («accionistas-conservadores de capital»), los créditos sobre pagarés —el grueso de este tipo de créditos se concedió a demandantes locales, y los principales receptores fueron las empresas locales de servicios públicos (agua y gas) e industrias locales que destinaron estos fondos a la financiación de obras y compra de inmuebles— y la adquisición de valores. Desde 1885 y durante los primeros años del siglo XX se ampliaron estas prácticas a los depósitos en cuenta corriente con interés en el Banco de España u otras entidades de crédito, préstamos hipotecarios cuyo monto no sobrepasara la mitad del valor del bien hipotecado, y otras inversiones que se consideraran convenientes, previa autorización del gobernador civil.

El efecto inmediato de la nueva pauta inversora fue el desarrollo de los préstamos hipotecarios, con un crecimiento notable entre 1885 y 1900. La demanda de este tipo de crédito fue protagonizada por sectores de las clases propietarias y medias; los trabajadores sólo representaron el 20 por 100 de los prestatarios y sólo recibieron el 3 por 100 de los préstamos. La entidad se centró en una clientela preferentemente

acomodada. Se trataba de un crédito hipotecario con un alcance social muy limitado, ya que hubo de esperarse a la mejora del salario real que siguió a la I Guerra Mundial para observar los primeros pasos de la democratización del crédito hipotecario. Entre 1922 y 1925 se produjo una apreciable presencia de trabajadores entre los prestatarios (37 por 100 del total) y se cuadruplicó el capital otorgado.

Situaciones de mejora en la implantación y de competencia de las cajas frente a los bancos se produjeron también en los mercados rurales en desarrollo que representan La Rioja y Navarra. Tal avance se fundamentó, sobre todo, en una pronta expansión de la red de sucursales que alcanzaban al ahorro y atendían la demanda de los más pequeños núcleos rurales. En Andalucía, como ha mostrado Titos Martínez a lo largo de diversos trabajos, la competencia era muy reducida, con lo que las cajas tuvieron un campo amplio de actuación durante el siglo XIX, con numerosas y tempranas fundaciones que continuaron durante el primer tercio del siglo XX. La evolución posterior —gran expansión territorial tras la Guerra Civil y progresiva profesionalización de las cajas andaluzas— guarda estrecha relación con el conjunto del sector en España. De igual forma ocurrió en Aragón, donde la única competencia real, aunque no especialmente importante, la constituyeron los bancos locales nacidos en los primeros años del siglo XX en Zaragoza. Posteriormente, la Caja de Ahorros de Zaragoza protagonizó una expansión desde la década de 1940 que llegó hasta la Rioja y fue paralela a la crisis de la banca local, que en los siguientes veinte años prácticamente desaparecería en favor de la banca de carácter nacional.

Carles Manera, en su trabajo sobre las cajas de las Islas Baleares, nos muestra un caso distinto. Aquí estas entidades tuvieron que competir con una tupida red de bancos locales que se desarrollaron entre 1872 y 1898, y entre 1900 y 1920, la mayor parte de los cuales abrieron secciones de cajas de ahorros. No obstante, el predominio de las cajas sobre los bancos locales en la captación de depósitos se mantuvo entre 1883 y 1935. Desde la posguerra hasta 1980, el ahorro bancario superó al de las cajas de ahorros, lo cual es un indicador de la caída de los niveles de vida de los trabajadores. Los bancos aprovecharon la especulación derivada del estado de carestía para reforzar su control y adquirieron una mayor penetración en el tejido empresarial balear. La reestructuración de las cajas se inició tempranamente. La Caja de Pensiones de Cataluña y Baleares (La Caixa) tuvo que absorber a las entidades de Lluçmajor (1940), Artá (1941) y Mahón (1956), y en paralelo se inició el proceso de expansión de la Caja de Ahorros de Baleares (Sa Nostra), que abrió nuevas oficinas entre 1940 y 1956.

La actuación social de las cajas entre 1950 y 1960 en la construcción de viviendas sociales, la atención a la vejez con la construcción de residencias, las inversiones en la educación y otras actividades en este ámbito les otorgaron un gran prestigio e imagen en la sociedad balear, lo que, unido a una gestión adecuada, sentó las bases para el liderazgo actual de las cajas en el sistema financiero balear. El crecimiento de la economía balear desde 1960, ligado al turismo y a un fuerte proceso de terciarización, incrementó la renta per cápita por encima de la media española, así como la tasa de VAB. En este nuevo contexto, las cajas recuperaron el liderazgo en la captación de de-

pósitos de ahorro. Para ello se basaron en su arraigo entre las familias, la apuesta por la promoción inmobiliaria y la expansión del crédito hipotecario, la aproximación a las empresas, sobre todo a las del sector terciario, y el reforzamiento de su obra social.

Las cajas de ahorros canarias, estudiadas por Carnero y Nuez, a pesar de su tardía aparición respecto a lo ocurrido en el territorio nacional, presentaron un comportamiento propio bastante marcado y perfectamente asimilable al del resto de integrantes del sector bancario insular, caracterizado por el predominio de las operaciones de crédito con el sector privado. Este rasgo implica un elevado grado de vinculación con las principales actividades productivas, constituyendo una de las señas de identidad del sistema financiero isleño en comparación con el del resto del Estado.

Entre las regiones con un negocio bancario más asentado, como Asturias y Madrid, la evolución de la estructura financiera presenta un modelo muy diferente. En el caso de Asturias, el Banco de España, con sus sucursales en Gijón y Oviedo, fue poco a poco vertebrando el mercado financiero regional. En esta función se acompañó de una cerrada red de corresponsales formada por los bancos locales, casas de banca y un importante número de comerciantes-banqueros que surgieron en respuesta al crecimiento del sector minero e industrial. En este contexto, Maixé muestra las dificultades que encontraron las cajas para hacerse hueco en un mercado financiero tan tupido, y su actividad se circunscribió a la meramente asistencial.

El ejemplo de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid es conocido por diversos trabajos

anteriores, aunque la aportación de Fernández Sánchez radica en presentar la contribución de la entidad al desarrollo económico regional en el largo plazo. Esto implicaba, necesariamente, analizar el marco de competencia en el que tuvo que desenvolverse la caja, mucho más competitivo que en otras regiones. Para el autor, la especificidad de la entidad madrileña se manifiesta tanto a través de la evolución de su clientela como de las estrategias de competencia. La entidad madrileña soportó una mayor rivalidad en la captación de recursos, que fue creciendo desde los inicios del siglo XX en cuanto a las operaciones pasivas, y tras la Guerra Civil en préstamos y créditos. Así, la entidad se especializó muy acusadamente en la clientela más desprotegida, desarrollando numerosas iniciativas al respecto (las más importantes, las relacionadas con el fomento del ahorro entre los menores). Finalmente, desde la década de 1950 se observan dos circunstancias interesantes en la caja madrileña: mientras que su crecimiento fue muy importante y estuvo basado en la mayor eficacia de la entidad con respecto a los bancos, gracias a la diversificación de su operativa y a la política de sucursales, en términos relativos la caja captaba menos clientes (imponentes/habitantes) que el resto de cajas en España, donde, como se acaba de exponer, la posición dominante de muchas de las cajas en sus lugares de origen era evidente.

En el caso de las cajas de Murcia, y en el período reciente comprendido entre 1988 y 2003, Prats Albentosa nos muestra cómo los cambios que se han ido sucediendo en el espacio financiero regional obedecen a la acción de un conjunto de factores de naturaleza doble. En primer lugar, los de ámbito general, tanto nacional como internacional, que es posible

concretar en cinco elementos claves de innovación financiera: el proceso de desregulación, el crecimiento económico, la competencia, la tecnología y la internacionalización. En segundo lugar, los factores derivados de las peculiaridades del espacio financiero regional, que se concretan en una importante presencia de las cajas de ahorros autóctonas y en el efecto que ejercen sobre el territorio.

Centrado en el período comprendido entre la Dictadura de Primo de Rivera y la II República, el trabajo de Fernández Clemente analiza las polémicas sobre las cajas en la prensa económica de ese momento clave para su reordenación institucional y legislativa.

En cuanto a los aspectos regulatorios, en la introducción se apuntaron los hitos más importantes relativos al período de origen y expansión de las cajas hasta la Guerra Civil. Los trabajos de Eugenio Torres y Francisco Comín sobre las relaciones entre la intervención pública y el papel desempeñado por la CECA durante el franquismo nos facilitan entender la evolución del sector desde una perspectiva institucional.

Eugenio Torres analiza el cambio que se operó en el marco regulador de las cajas en el primer franquismo, presentando lo acaecido durante los años cuarenta y cincuenta como una fase muy difícil para las cajas de ahorros y su organismo de representación nacional, la CECAB. El fuerte intervencionismo del Estado se ejerció en la línea de convertir a las cajas en un apéndice financiero de las políticas sociales del primer franquismo. Esta inercia afectó negativamente a las entidades a través de la pérdida de algunos privilegios (exenciones tributarias) y de la obligación de realizar determina-

das operaciones crediticias (préstamos a la agricultura), así como del mandato de emplear en la obra social nacional del Gobierno parte de los recursos que éstas destinaban a su Obra Benéfico-Social particular.

Desde los inicios de la década de 1950 la intervención gubernamental en las cajas cambió sus objetivos, pero no su intensidad, orientándose ahora en la dirección de integrarlas en el conjunto de instituciones al servicio de la política económica general y de la financiación de la inversión pública, a través de la fijación de los coeficientes de inversión obligatorios (Decreto de inversión de fondos públicos de 1951). A pesar de las presiones estatales, las cajas y la CECAB lograron que se mantuviese vigente la norma reguladora fundamental, el Estatuto del Ahorro de 1933, que a punto estuvo de ser cambiado profundamente por Girón, ministro de Trabajo en los años 1944-1945. A pesar de estos reveses, las cajas lograron expandirse territorialmente con pocas restricciones a través del establecimiento de sucursales y de nuevas cajas, en contraste con la situación de la banca privada. El creciente protagonismo de la función crediticia de las cajas, ya reconocida por la Ley de Desbloqueo, provocó que el Ministerio de Hacienda tratase de controlarlas desde 1943, compartiendo inicialmente el protectorado sobre las entidades con el Ministerio de Trabajo, para pasar a un protectorado pleno desde 1957. Las necesidades de financiación del sector público fueron la causa de que este ministerio pasase a controlar la función financiera de las cajas.

Francisco Comín continúa este análisis para el período 1957-1963, haciendo hincapié en el papel que desempeñó la CECA. En

este período, el autor señala la importancia que tuvo el cambio de ministerio protector de las cajas, que pasaron a depender del Ministerio de Hacienda en 1957. El traspaso sólo afectó a la actividad financiera, pues la Obra Social siguió bajo la dependencia y el control del Ministerio de Trabajo (Fondo Social Nacional). Los nuevos ministros tecnócratas advirtieron el potencial financiero de las cajas, cuyos depósitos crecían rápidamente, y quisieron controlarlas para desviar esos recursos hacia la inversión pública. De esta manera, las cajas pasaron de ser instituciones especializadas en la beneficencia a convertirse en unos organismos esencialmente financieros, pasando la función social a un segundo plano.

El Ministerio de Hacienda ejerció tanto el control externo, a raíz de la legislación, como el control interno, por medio de una intervención mayor sobre la CECA y el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA). Para analizar este aspecto, Comín aborda tres aspectos esenciales: el nuevo papel financiero de las cajas en el marco de la política económica del Plan de Estabilización; la nueva ordenación del crédito de 1962 y los cambios que introdujo en el sector, y, por último, las funciones asociativa y representativa de la Confederación.

Como el autor señala, desde 1957 la finalidad del Ministerio de Hacienda era aprovechar la capacidad de movilización de recursos de las cajas para financiar las empresas públicas, y en particular el INI. El Estado impuso en 1959 la obligación de las entidades de dedicar un elevado porcentaje del incremento anual de sus recursos a comprar los pasivos emitidos por el INI. En este contexto, la CECA luchó, en nombre de las cajas, para evitar la superposición de coeficientes de inversión obliga-

toria; incluso se trató de que el coeficiente de los fondos públicos desapareciera, pero las cajas no consiguieron este objetivo.

La atonía de la economía española desde 1960, en cuanto a la inversión pública y privada y a los efectos producidos por el Plan de Estabilización, provocaban que las cajas tuviesen recursos ociosos. En ese momento, las emisiones del INI empezaron también a escasear y las entidades se encontraron con un exceso de liquidez, dado el aumento de sus recursos ajenos y la merma de la demanda de crédito privado. Esta situación provocó una «esterilización de fondos» en las tesorerías de las entidades. Este problema lo solucionó el Ministerio de Hacienda obligando a las cajas, en 1962, a cubrir el coeficiente de inversión en obligaciones del INI adquiriendo en su lugar emisiones computables de empresas privadas, que de esta manera tuvieron acceso a crédito privilegiado.

En la década de los sesenta se acentuó la función financiera de las cajas y, al mismo tiempo, la intervención del Gobierno sobre ellas. Un hito de este proceso fue la Ley de Bases de 1962, que cambió drásticamente el sistema bancario español. Esta ley afectó gravemente a la CECA, porque transformó la naturaleza del ICCA, que pasó de ser una institución propiedad de las cajas (controlada por la CECA) a ser un organismo público con la función de ejercer el control político y la inspección de las mismas. Por el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 se desarrollaba la nueva organización y funcionamiento del ICCA, por la cual el instituto se convirtió en una entidad oficial con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de actuación, dependiente directamente del Gobierno (Ministerio de Hacienda y Banco de

España). El ICCA terminó siendo el brazo ejecutor de las órdenes del Ministerio y del Banco sobre la Confederación y, en consecuencia, sobre las cajas. En este escenario, la CECA quedó como un mero intermediario entre el Instituto y las cajas, perdiendo legalmente su autonomía e independencia en cuanto a su función como asociación de cajas. Después de un primer período de tensiones, las relaciones entre CECA e ICCA fueron más fluidas, aunque este último fuese el «policía» de la primera.

En cuanto a las relaciones entre las cajas y la banca privada, Comín traza un panorama clarificador de las condiciones en que se desarrollaron. Al Gobierno le interesaba que los recursos ajenos de las cajas crecieran, porque eso implicaba aumentar las posibilidades de financiación pública (hasta el 80 por 100 de esos recursos llegaron a estar cautivos por los coeficientes de inversión obligatoria). Esto no implica que favoreciese más a las cajas que a los bancos, más bien sucedió lo contrario, dado que los bancos conservaron la mayor parte de sus monopolios operativos frente a las cajas, y el crecimiento de aquéllos fue superior al de éstas. El poder de la banca era mayor que el de las cajas, y el Gobierno seguía discriminando positivamente a los primeros frente a éstas. La legislación de 1962 conllevó una cierta equiparación de las cajas, ya que fueron reconocidas como elementos del sistema bancario y tuvieron que responder a la misma normativa que los bancos en cuanto a fijación de tipos de interés y comisiones, e incluso permitió una aproximación operativa entre ambos tipos de entidades. La represión del Gobierno sobre las cajas obligó a éstas a especializarse en ciertos sectores y operaciones que, a la larga, acabarían dándoles ventajas frente a los ban-

<p>cos, lo que permitió su crecimiento acelerado.</p> <p>Todos los elementos expuestos contribuyen a explicar la actual situación de las cajas de ahorros en la economía española, que desde la llegada de la democracia ha experimentado una radical transformación en sus actividades y naturaleza. Así lo confirma el trabajo de Marín-Bernabé, que sigue los cambios legislativos de las décadas de 1970 y 1980 y sus efectos: las cajas han observado una progresiva «bancarización» de sus operaciones, como lo demuestra su mayor penetración en el mercado minorista; han accedido a otras formas de captación de ahorro alejadas de las más tradicionales, y finalmente han conseguido la diversificación de sus activos y pasivos como resultado de una cada vez mayor convergencia con el resto de entidades financieras. El análisis contable de las últimas tres décadas de operatoria de las cajas muestra, además, la relación tan estrecha entre la regulación (por ejemplo, en cuanto a los sucesivos descensos de los coeficientes de caja) y los cambios en la inversión de las entidades, así como los efectos de la entrada en la Unión Europea en términos de eficiencia operativa.</p> <p>Francisco Hernangómez analiza en su trabajo la evolución de los recursos propios de las cajas para el período 1994-2004, etapa en la que se ha producido un cambio legislativo muy sustancial. Analiza la situación creada por el incremento de los activos en las entidades y la mayor asunción de riesgos, lo que ha exigido un crecimiento de los recursos propios. En esta situación algunas cajas se han visto incapaces de aumentarlos mediante la retención de sus excedentes, lo que les ha obligado a recurrir a otras vías como las financiaciones subordinadas y participaciones preferentes.</p>	<p>Finalmente, queremos acabar este repaso a las cuestiones que consideramos claves para entender la evolución histórica de las cajas volviendo a uno de los planteamientos iniciales de estas líneas, es decir, la adecuación de la propuesta regional para evaluar la verdadera contribución de estas instituciones al desarrollo económico local, así como para explicar los efectos concretos de algunos de los aspectos más destacados, como por ejemplo la competencia o la regulación pública.</p> <p>Del análisis regional del ahorro se desprenden al menos dos conclusiones: por un lado, hasta bien entrado el siglo XX el sistema financiero español ha estado fuertemente segmentado, sin integración real, lo que propiciaba el funcionamiento de mercados financieros locales en los que las cajas de ahorros se movieron con relativa facilidad, apoyada además en la escasa competencia bancaria. Este fenómeno no debe ocultar, sin embargo, que, a medida que la integración financiera fue mayor, ya durante el siglo XX, las cajas mostraron una gran capacidad de respuesta frente a la demanda local de crédito. En este sentido, los ejemplos regionales muestran la adaptación, a través de distintas estrategias inversoras, a la demanda de los distintos sistemas productivos. Sin olvidar el mercado predominante de las cajas —la beneficencia y la asistencia a las capas más desfavorecidas—, la mayor profesionalización se tradujo en la creación de servicios específicos para atender las necesidades de liquidez de los sectores productivos. La gran diversidad de prácticas crediticias presentes en las cajas murcianas o valencianas, o el papel desempeñado por las cajas de ámbitos industriales muestran todos ellos que durante parte de nuestra historia económica las ca-</p>	<p>jas también actuaron como entidades financieras plenas implicadas con su entorno.</p> <p>La relativa autonomía con que habían funcionado las cajas hasta 1936 se truncó con el nuevo Estado autoritario, que desde el principio trató de poner los depósitos captados por las cajas al servicio de su política social y económica. Durante la autarquía fue el Ministerio de Trabajo quien obligó a las cajas a financiar la obra social nacional, en detrimento de su obra benéfico-social particular, e incluso, ante el crecimiento de sus recursos, se produjo la intervención sobre ellas del Ministerio de Hacienda para canalizar esos fondos hacia la financiación de la inversión pública. A partir de 1957 se produjo el traspaso del control de las entidades al Ministerio de Hacienda, y con ello se colocó la potencialidad financiera de las cajas al servicio de la política económica del Plan de Estabilización. Instrumentos de este control fueron la legislación y la vigilancia que ejerció el ICCA reformado en 1962.</p> <p>El resultado de todo este proceso no fue negativo, finalmente, para las cajas, pues el tipo de operaciones a que se vieron abocadas les preparó para la competencia con los bancos a partir de 1977, cuando el sistema financiero se liberalizó, y las entidades han terminado por convertirse en un agente financiero de primer orden para el desarrollo económico de las regiones. La enorme profesionalización de las entidades iniciada entonces, y que hoy se continúa —también bajo la responsabilidad de la CECA—, ha permitido que la actual estructura autonómica del poder político cuente con unas herramientas financieras difícilmente desdeñables, como lo demuestran las legislaciones autonómicas en este terreno.</p>
---	--	---