

CAJAS DE AHORROS: UNA HISTORIA SINGULAR*

BREVE HISTORIA DE LAS CAJAS

No es posible entender nada de lo que nos sucede en estos momentos si no tenemos en cuenta que nuestra realidad crediticia se encuentra zarandeada por realidades externas e internas. Concretamente éstas, las nacidas de nuestra economía, surgen de una determinación, en principio muy acertada, pero que no podía llevarse adelante sin una serie de complementos. Esta situación económica, nacida en 1959 y desarrollada hasta nuestra incorporación, ya como país fundador, a la Eurozona en 1999, se basaba, y era lo adecuado, en que resultaba imposible un fuerte desarrollo en la economía española si ésta continuaba cerrada frente al exterior. Recuérdese que eso es lo que hasta entonces se había consolidado con el viraje proteccionista de Cánovas del Castillo, iniciado con fuerza a partir del Arancel de Guerra de 1892 y completado, como hitos esenciales, con el Arancel Salvador en 1906, con el Arancel Cambó en 1922, con las medidas intervencionistas de

Juan Velarde Fuertes es profesor emérito de Economía Aplicada, U.C.M. y de la Universidad CEU-San Pablo. Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Consejero del Tribunal de Cuentas. Del Patronato de la Fundación. Del Consejo Asesor del Instituto Cánovas del Castillo.

* Texto editado por el autor basado en su intervención ante el Observatorio Económico FAES, Madrid, 3 de marzo de 2011.

comercio bilateral durante la II República y, finalmente, con la política industrial de sustitución de importaciones que se enmarcaba, doctrinalmente, en el libro de Antonio Robert (1943), y prólogo de José María de Areilza, *Un problema nacional: la industrialización necesaria*, que ha de enlazarse con el desarrollo impulsado por Suanzes.

Pero desde 1959, como se acaba de señalar, esta política se arrumbó, aunque una y otra vez no se completó más que de forma parcial creando una realidad productiva muy competitiva internacionalmente. La demostración la tenemos, en estos momentos, en la realidad de la distribución sectorial de nuestra economía. En 1959, el sector terciario o de los servicios, siempre poco susceptible de competencia internacional, superó el 40'71% del PIB; cuando ingresamos en la Comunidad Económica Europea, pasó al 58'38%; en 1999, en el inicio de la Eurozona, era ya el 65'74%; en 2009, alcanzaba el 66'56%, Y si en 2009 agregamos a pesar de la crisis, el sector de la construcción, el porcentaje conjunto asciende al 76'53%. Efectivamente, la economía española se abrió al exterior, pero en el interior, como se observa, lo que se desarrolló fue una huida de toda competencia. Lógicamente esto ha acabado por consolidar un fenómeno que se veía venir: un formidable déficit en la balanza por cuenta corriente, vinculado en su crecimiento al auge del PIB. En el año 2007 alcanzó nada menos que el 10% de éste.

No se provocaba ninguna crisis porque esa realidad pasaba a financiarse sin problema en forma de créditos que el interbancario suministraba a un sistema crediticio que, además, se veía impulsado hacia la fácil concesión de préstamos a causa de dos realidades. La primera, que en este proceso de apertura la política de tipos de interés había saltado del Banco de España al Banco Central Europeo (BCE). Éste los fijaba en relación con las necesidades del conjunto de la Eurozona. Por otro lado, en España, la política económica no había actuado con diligencia frente a una presente inflación estructural. Por eso los precios españoles crearon una realidad bien conocida: un diferencial inflacionista respecto a la media de los miembros de la Eurozona. La combinación de esto con la política monetaria del BCE generó unos intereses negativos en España. El incremento del PIB creaba una realidad general muy próspera, y también para el sector crediticio. Por tanto, se atendía con facilidad las solicitudes de préstamos de familias y

empresas no financieras, pero las financieras no tenían tampoco problemas en un mundo internacional con crecientes disponibilidades. Facilidades crediticias sumas acababan por generar burbujas inflacionistas, que en el caso de España buscaron sectores resguardados de la competencia internacional, tal como sucede con la industria de la construcción.

¿Quién no ansiaba ir hacia aquel goloso pastel constituido por una facilidad en la búsqueda de fondos, facilidad para colocarlos en una clientela ansiosa por participar en el auge general y en el muy concreto de la industria de la construcción? Para 2000 = 100'0, en 2007 el índice de la producción del sector de la construcción había subido a 142'6%. Y, desde luego, las Cajas de Ahorros se lanzaron ávidas sobre él.

Las Cajas de Ahorros inician su vida en España en los primeros años del reinado de Isabel II. No creo que exista mejor síntesis de su inicio que lo que se contiene en el apartado "El Ahorro" del libro de Mariano Ucelay Ripollés, *Previsión y Seguros Sociales* (Madrid, 1955). En su evolución queda claro que estas Cajas están ligadas a la profunda transformación que entonces se experimenta, al abandonarse el Antiguo Régimen. Comienza España una etapa de economía nacional, abandonando definitivamente la de economía imperial hasta entonces existente a causa de los virreinos americanos, de los intereses en Italia y de su papel de gran potencia que definitivamente se perdía; finalmente, se dan los primeros pasos para integrar a España en la Revolución Industrial. Como en aquellos momentos el peso de la economía andaluza, en parte a causa de la exportación de vino, era muy importante, no puede extrañar que la primera Caja de Ahorros se constituyese en Jerez de la Frontera, por impulso del Conde de Villacreces. Pronto, sobre todo por la influencia de Mesonero Romanos y la decisión del Marqués de Pontejos, se crea, por Real Decreto el 25 de octubre de 1838, la Caja de Ahorros de Madrid. Este impulso de Mesonero Romanos, como señala en su Apéndice al "Manual de Madrid", aparecido en 1835, se había inspirado en la realidad que había contemplado en Francia e Inglaterra. En este país, en 1792, por impulso de Miss Priscilla Wakefield, se había creado la Caja de Ahorros de Tottenham, que imitaba las creaciones de Cajas de Ahorros suizas de Berna y Ginebra, de 1787 –según el suizo Alfredo de Candolle, las primeras del mundo–, aunque también se señala que

la Caja de Hamburgo las había precedido en 1787. La de Londres es de 1816 y la primera francesa inició su andadura en 1818.

Este movimiento inicial se unió al de la promoción de los Montes de Piedad. Habían nacido en Italia dentro de una doctrina de rechazo del cobro de tipos de interés que allí arraigó, aunque en España, la Escuela de Salamanca de teología moral, con aportaciones tan notables como las del discípulo de Francisco de Vitoria, Martín de Azpilcueta, aceptaba que se cobrasen. En 1462, unos franciscanos, cerca de Perusa, pusieron en acción la primera institución de este tipo, que se denominó Monte de Misericordia. Con el nombre de Montes de Piedad, en estos momentos iniciales del capitalismo, se difundieron por toda Italia. Y en su vertiente de instituciones de ahorro para atender a los retirados dieron paso a los Montepíos, cuyos primeros antecedentes surgen en medio de los arbitrios que pululaban en la Corte de Felipe IV. Bien sabido es que el primer Monte de Piedad español se fundó el 3 de diciembre de 1702 por el sacerdote Francisco Piquer. Los datos esenciales de esta iniciativa pueden ampliarse, sobre la posible existencia de uno anterior existente en Calatayud, que Piquer conocía, en la obra de Juan José Zorrilla de la Gándara (1950), *Cajas de Ahorro Benéficas. Legislación*.

Todo eso se encuentra detrás de la Real Orden de 17 de abril de 1839, que encarga a los gobernadores civiles que impulsen la creación de Cajas vinculadas, a poder ser, con Montes de Piedad. Pero esto pronto se amplió por el Real Decreto de 29 de junio de 1853. ¿Qué significaba esto?

Por una parte, la inseguridad y escasísima importancia del sistema crediticio de entonces. Basta recordar, para comprobar que no existía entonces banco solvente alguno, la crisis del Banco de Isabel II, un banco emisor, básicamente propiedad de José de Salamanca. En la crisis de 1847-1848 había estado a punto de cerrar y de dejar sin un céntimo a los depositantes. Y ello se hubiera originado en medio de las conmociones económicas y sociales de esos momentos. Recuérdese que van desde la caída de la monarquía de los Orleans en Francia hasta el *Manifiesto comunista* de Marx y Engels, pasando por los violentos combates de barricadas que se alzan por toda Europa, donde vemos combatir a músicos tan conocidos como Wag-

ner y Johann Strauss. En lo económico se trataba de una crisis gravísima generada por un cambio climático que arruinaba las cosechas, como sucedió con la patata irlandesa y el hambre que de ahí se derivó y también, a ella unido, una falta en Europa de plata americana, concretamente de la mexicana, con lo que al disminuir la oferta monetaria subían los tipos de interés y se acentuaba la depresión. La “potato famine” costó la vida a un millón de irlandeses, el 11’8% de su población de entonces. El propio Reino Unido se ve zarandeado, porque ha puesto en marcha medidas librecambistas, con lo que aumentan las importaciones mientras, por la crisis, disminuyen las exportaciones, surgiendo una balanza comercial negativa.

Como señala Åkerman (1960) en *Estructuras y ciclos económicos*, entonces en Inglaterra “la rentabilidad de los ferrocarriles estuvo lejos de responder a las esperanzas que había suscitado, y el sistema de crédito se mostró incapaz de mantener, por medio de un aumento de préstamos, la ficción de una constancia de las perspectivas. La crisis pudo, pues, atribuirse, tanto a una supercapitalización, con las falsas inversiones que de ella se derivan y a la penuria del ahorro, como al subconsumo”. En la crisis desatada en la primavera de 1847, el Royal Bank of Liverpool suspendió pagos, y fueron liquidados un gran número de bancos en Liverpool, Manchester y Newcastle. El llamado “rey de los ferrocarriles” británico, Hudson, hizo bancarota. El paro aumentó.

En Alemania, donde la crisis económica no era fuerte en 1847, los acontecimientos revolucionarios de 1848 paralizaron su economía hasta el final de los años cuarenta y en Francia vemos que, en el aspecto económico, quiebra la Caja General de Comercio y de la Industria, fundada por Lafitte, y hubo que liquidar una gran cifra de bancos de ámbito provincial. El paro que surge en el invierno de 1847-1848 está detrás, no sólo de los cambios económicos –el Banco de Francia suspendió su bimetalismo– sino de la difusión de ideas socialistas diversas, tanto de Marx, como de Saint-Simón, Fourier, Proudhon o Louis Blanc, y surgen en el mercado financiero los *warrants* o derechos especiales de suscripción de acciones.

Por tanto, el partido moderado entonces en el Gobierno de España, percibió que tenía que actuar por mil caminos. Uno fue la aparición de la figura

de gobernador de la entidad central de crédito, como consecuencia de la fusión del Banco de Isabel II y el Banco de San Fernando, esa serie que así se inicia con Ramón Santillán y que por ahora concluye con Miguel Fernández Ordóñez. El otro fue impulsar instituciones que sirviesen de refugio a la gente de menores recursos, que se encontraba amenazada en aquellos momentos no sólo en sus rentas de trabajo, sino en sus ahorros, por la escasez e inseguridad de las diversas instituciones bancarias. Se era consciente ya, y también más allá de los Pirineos, como se acaba de señalar, de que era posible que las reacciones de esos desheredados incluso podían ser muy duras. Obsérvese que las revoluciones anteriores, la de los puritanos, la norteamericana, la francesa, la hispanoamericana, e incluso la española que coincide con la Guerra de la Independencia, no habían sido, ni de lejos, alzamientos de los que tenían menos rentas, pero lo que entonces se observaba no sólo era diferente, sino que creaba auténtico pánico entre los grupos sociales más influyentes. La frase del citado *Manifiesto* de Marx y Engels del “fantasma” que recorría Europa, y que era el comunismo, podía aparecer en cualquier momento. Eso es lo que explica que este movimiento de Cajas de Ahorros y Montes de Piedad se ligue de inmediato en España con organizaciones caritativas, tanto en el ámbito católico, como eran las Conferencias de San Vicente de Paúl o, en relación con el krausismo, como era el caso de los Amigos de los Pobres.

Estos talentos son los que en nuestro país, y a partir de esas fechas de mediados del siglo XIX, están detrás de que próceres con el respaldo del Gobierno impulsasen la creación de Cajas de Ahorros, que técnicamente tenían, a poco que se pensase, semejanza con seguros para vejez e invalidez, que también son impulsados por estos benefactores. De este modo se comprende que la Ley de 29 de junio de 1880, ya en plena Restauración, precisase que era “benéfico” el fin de estas instituciones, a las que por ello se situaba bajo el protectorado del Estado, que era quien debía aprobar sus Estatutos y Reglamentos.

A partir de ahí, el Estado aparece con importancia creciente. En la etapa de la Dictadura, el Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1926 somete a un régimen especial de tutela a las Cajas de Ahorros; por el Real Decreto de 21 de noviembre de 1929 se enmarca, dentro del Estatuto especial para las

Cajas de Ahorro Popular, una línea que culmina en el Decreto de 14 de marzo de 1933, de Largo Caballero, que crea el Estatuto especial para las Cajas Generales de Ahorro Popular, situándolas bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo. Pero pronto aparece un control de las inversiones. En el artículo 33, párrafo 1º de este Estatuto ya se determina en qué valores, públicos y privados, deberán efectuarse.

Estas instituciones, concretamente, pasaban, pues, a ser dirigidas y orientadas por personalidades destacadas de los lugares donde surgían. Prestaban a personas muy conocidas por su solvencia y no iban mucho más allá de la localidad donde nacían. Así comenzó el proceso crediticio de las Cajas de Ahorros con una triple proyección: ámbito geográfico muy reducido, tipos de interés pequeños y enorme seguridad para quienes depositasen en estas instituciones su dinero.

El éxito fue tan grande que, a causa de esta seguridad, los impositores menudearon y, de pronto, el Sector Público se mostró goloso ante la posibilidad de orientar a favor de su política estas cantidades. Vemos que esto tuvo lugar desde en la financiación de casas baratas, hasta en la obligación de invertir en fondos públicos parte notable de sus recursos. El Decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y Trabajo de 9 de marzo de 1951 dispuso que, como mínimo, el 60% de los recursos ajenos totales depositados en las Cajas de Ahorros “necesariamente” se invertiría en fondos públicos españoles, y como mínimo los tres cuartos de éstos deberían serlo en títulos de la Deuda flotante o consolidada del Estado español, o que gocen de la garantía o del aval del mismo. En tal conjunto entraban las pólizas de crédito expedidas por el Estado a favor de las Cajas de acuerdo con las disposiciones entonces vigentes de concesión de préstamos especiales a agricultores y pescadores. Está claro el papel de esterilización del déficit que se dio, desde entonces, a un considerable porcentaje de las inversiones de las Cajas de Ahorros.

Como esto sucedía en una etapa de fuertes tensiones inflacionistas, era evidente que la carga que experimentaban los activos de las Cajas era notable. Incluso si en el mercado bursátil no fuese posible adquirir estos fondos públicos, se señalaba que podrían lograrlos en la cartera del Banco de

España, obviamente dentro del mecanismo inflacionista, tan criticado por el profesor Olariaga, del redescuento de fondos públicos en el Banco emisor español. Más adelante, la tutela pasa exclusivamente al Ministerio de Hacienda, con lo que este papel de ayuda al equilibrio presupuestario, a pesar del déficit del Sector Público, se acentuó, porque, a partir de 1957, se pasó a obligar a las Cajas de Ahorros a que, adicionalmente dedicasen el 10% del crecimiento anual de sus depósitos a la concesión de créditos para la construcción de viviendas.

Tras el Plan de Estabilización de 1959 que, entre otras cosas, suprimió la pignoración de la deuda pública, se estableció para las Cajas la obligatoriedad de la inversión del 65% del crecimiento intermensual de sus depósitos en títulos de empresas públicas para facilitar, esencialmente, la marcha del Instituto Nacional de Industria. Sin embargo, la ortodoxia creciente impuesta a partir de 1959 les proporcionó una mayor libertad. La Ley 2/1962 de 14 de abril y la O.M. de 31 de enero de 1973 ampliaban cada vez más este margen de libertad. Tras las disposiciones de 1977 –y evidentemente ello se vio de manera palpable con la Ley 13/1985, de 25 de mayo, que estableció las bases de la fijación de coeficientes de inversión–, la equiparación con la Banca privada fue absoluta. Por supuesto que hubo críticas muy severas ante esta inversión en deuda pública, como la del libro *Las Cajas generales de Ahorros en la economía española*, del profesor Ros Hombravella (1961), y así iba a continuar esta realidad.

Todo se alteró, pues, a partir de 1977. Otras instituciones de crédito, los bancos, habían escapado en España de muchas crisis gracias a toda una operación, iniciada por el ministro Alba en 1916, de monetización de la deuda pública. El Banco de España, con posibilidades de emitir billetes de modo fácil, estaba detrás de esto. La Banca privada española, por eso, no dudaba en actuar como Banca mixta, esto es, prestar operaciones a largo plazo, como era la participación en el sector industrial, con fondos que recibía a corto plazo. Con nuestro ingreso en 1958 en el Fondo Monetario Internacional, todo ese mecanismo, larvadamente inflacionista, tuvo que suspenderse. Había desaparecido el seguro para nuestra Banca mixta, pero ésta, con la fuerte prosperidad que va de 1959 a la crisis del petróleo en 1974, se negó, literalmente, a transformarse. De ahí surgió una crisis ban-

caria formidable, que estalló en 1975 –Banco de Navarra– y que llegó a 1993, intervención de Banesto.

LOS ZARANDEOS DEL ACTUAL MODELO

Las Cajas de Ahorros se encontraban entonces indemnes, fruto de sus escasos radios de acción, del conocimiento de la clientela y gracias, desde luego, a sus inversiones en fondos públicos. En ese contraste, de entidades bancarias arruinadas y de Cajas de Ahorros sin problemas, radica muy probablemente la liberalización de éstas a partir de 1977 y la creencia de que iban a ser capaces de competir con los bancos. Fijémonos en la fecha: año 1977 y Transición política que conduciría a la Constitución de 1978. Todo un amplio conjunto de entidades, de organizaciones políticas, de realidades nuevas, como pasaban a ser las autonómicas, exigieron tomar el control de estas entidades de creciente ámbito. Los próceres iniciales habían desaparecido y sus sucesores no opusieron resistencia apreciable en ser sustituidos. Para ellos el dedicar tiempo a las Cajas de Ahorros era muchas veces un sacrificio y el abandono de aquella veterana realidad se hizo sin traumas significativos.

El impulso de las nuevas cajas fue tan notable que acabaron controlando el 50% del conjunto del sistema crediticio español. En unos casos porque, sin rentabilidades para dueños que no existían, y por ello sin algo que exigiese estricta vigilancia en la política de préstamos, la eficacia no parecía reinar. En otros, porque el “instinto gregario” del que habla Keynes, impulsaba a actuar donde todos, o sea, dentro de burbujas especulativas, y más concretamente, en la inmobiliaria. Además, en muchos casos, la presión de las autonomías y de otras fuerzas políticas, las condujo hacia préstamos absurdos, hacia la cobertura de déficits presupuestarios para alivio no sólo de entidades autonómicas, sino de corporaciones locales e incluso de empresas públicas ligadas a esos ámbitos. Avisos, como el del profesor Jaime Terceiro (1995), desde un artículo magnífico en *Información Comercial Española*, no fueron escuchados. Ya antes, el Informe sobre Cajas de Ahorros de Jack Revell (1980) marcaba líneas de una posible reforma. Y en su Informe Anual en 1999, el Fondo Monetario Internacional, recomendaba estudiar la privatización de estas entidades.

Desde el año 2005 existió un efecto expansivo de los préstamos, acompañado de un aumento en la captación de recursos de clientes, pero ésta no era tan fuerte como para no obligar a acudir cada vez con mayores fuerzas al interbancario. Y desde mediados de 2007, una crisis financiera internacional bloqueó esa situación y alteró la orientación crediticia. Como señalan Beatriz Encinas Duval y Santiago Escribano Pintor (2011), a partir de 2009 se muestra “un claro descenso en la partida de créditos OSR (otros sectores residentes) en Cajas de Ahorros... que es sustituida por créditos a las Administraciones Públicas y entidades de crédito”. Piénsese que el déficit presupuestario de las Administraciones Públicas alcanzó ese año el 11'1% del PIB.

Todo eso comienza a provocar serios problemas de estabilidad financiera para una serie de Cajas de Ahorros. En el conjunto de ellas, las atenciones al sector inmobiliario pasan de ser el 21% de su crédito al sector empresarial en 2002, al 41'8% en 2007. Se trata de un porcentaje muy por encima de los que otorgaba la Banca privada y las cooperativas de crédito. Lógicamente, se disparó el porcentaje de créditos dudosos: en 2008 sobre 2007, un 326% en las Cajas de Ahorros, en contraste con el 265% de los Bancos y el 184% de las cooperativas de crédito.

La situación pasó a ser insostenible, aunque con diferencia entre Cajas por haber desarrollado políticas diversas. También por talentos dispares de los diversos poderes políticos –estatal, autonómico y municipal–, aparte de diversas entidades, incluidos los sindicatos obreros, que enviaban representaciones a las direcciones de este sector crediticio. El Banco de España –que con el de mantenimiento de un, por supuesto, espléndido Servicio de Estudios para el asesoramiento a los poderes públicos y a la población española, no tiene otra misión que la de la inspección de las entidades de crédito– parece haberse retrasado en demasía en su labor inspectora y de advertencia. Finalmente, las marchas y contramarchas actuales, que parecen debidas no a la búsqueda de la máxima eficiencia de esta mitad del sistema crediticio español, sino como derivación de confluencias variadísimas, han pasado a asustar a los impositores, a pesar de que sus fondos no corrían riesgo alguno, pero nadie ha salido a explicarlo con contundencia, con daño colectivo evidente. Criterios como el del ta-

maño no tienen ningún sentido, y sí el de la eficacia. Medidas como, por ejemplo, las excelentes adoptadas por Rodrigo Rato en relación con evidentes demasías, muestran hasta qué punto existían errores de dirección colosales.

Éste es, pues, un momento de observación crítica, incluso muy severa, de lo que puede acontecer con estas instituciones. Se trata de algo muy importante, que no puede resolverse chapuceramente. Por eso, pasa a tener un valor evidente.

PALABRAS CLAVE

España • Economía española • Pensamiento económico liberal

RESUMEN

El profesor Juan Velarde explica en este artículo el origen histórico y el desarrollo de las Cajas de Ahorros españolas, en perspectiva comparada. La crisis bancaria de los años 70 y los cambios económicos y políticos que convergieron en esa década, ayudan a explicar la creciente intervención administrativa y política en las Cajas y permite comprender los problemas que hoy padecen, especialmente como consecuencia de su excesiva exposición al sector inmobiliario.

ABSTRACT

Professor Juan Velarde explains in this article the historical origin and development of Spanish Savings Banks, in comparative perspective. The banking crisis of the '70s and the economic and political changes that converged in the decade, help explain the growing administrative and political intervention in savings banks and understand the problems that they are currently enduring, especially as a result of excessive exposure to the real estate sector.

BIBLIOGRAFÍA

Åkerman, Johan (1960):

Estructuras y ciclos económicos. Aguilar.

Encinas Duval, Beatriz y Escribano Pintor, Santiago (2011)

“Evolución comparada del modelo de negocio de las cooperativas de crédito en el contexto de la crisis financiera”. En *Boletín Económico* de ICE nº 3006. Del 1 al 15 de febrero.

Robert, Antonio (1943):

Un problema nacional: la industrialización necesaria. Prólogo de José María de Areilza, Espasa Calpe.

Revell, Jack (1989):

El futuro de las Cajas de Ahorros. Estudio de España y el resto de Energía. Fondo

para la Investigación Económica y Social (FIES).

Ros Hombravella, Jacinto (1961):

Las Cajas generales de Ahorros en la economía española (CECA). Madrid.

Terceiro, Jaime (1995):

“Singularidades en el sistema financiero español: la situación de las Cajas de Ahorros”. *Información Comercial Española*.

Ucelay Ripollés, Mariano (1955):

Previsión y Seguros Sociales, Volumen III de la colección Doctrina y Legislación Social, Gráficas González, Madrid.

Zorrilla de la Gándara, Juan José (1950):

Cajas de Ahorro Benéficas. Legislación, Bilbao.