

LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS Y SU ALEJAMIENTO DEL MODELO TRADICIONAL

Víctor Pérez-Díaz

Juan Carlos Rodríguez

ASP Research Paper 107(a)/2013

Sumario

1. Introducción: la crisis y el modelo tradicional de las cajas de ahorros
 2. La crisis actual revela un proceso de alejamiento, de varias décadas, del modelo tradicional
 - 2.1. Un ejemplo de convergencia con el modelo de la banca comercial: ganando cuota en el mercado del crédito, en especial del crédito inmobiliario
 - 2.2. Expansión territorial: riesgos, erosión de la banca relacional y desarraigo
 - 2.3. La orientación al pequeño cliente
 - 2.4. La cuestión de los recursos propios y la preocupación por el cliente medio
 - 2.5. Cambios en la obra social
 3. Factores favorecedores del proceso: la conducta de los actores estratégicos
 - 3.1. El marco regulador y de supervisión
 - 3.2. La orientación de los directivos
 - 3.3. El papel de la clase política regional y local
 - 3.4. Empleados y sindicatos
 4. El telón de fondo de la ciudadanía, y su actitud hacia las cajas de ahorros
 - 4.1. Las dificultades para una hipotética acción colectiva de la clientela
 - 4.2. El público espectador, favorable a las cajas como entidades diferenciadas, y perplejo
 5. Consideraciones finales: un proceso en curso y abierto
- Referencias bibliográficas y fuentes de datos

Publicado en *Perspectivas del Sistema Financiero*, 106: 35-64.

Víctor Pérez-Díaz, ASP, Gabinete de Estudios y Juan Carlos Rodríguez, Universidad Complutense de Madrid y ASP, Gabinete de Estudios.

ASP Research Papers

Comité de Redacción /Editorial Board

Víctor Pérez-Díaz (director)
Berta Álvarez-Miranda Navarro
Joaquín Pedro López Novo
Josu Mezo Aranzibia
Juan Carlos Rodríguez Pérez
Fernando González Olivares (redactor jefe)

Comité Científico Internacional /International Scientific Committee

Daniel Bell (American Academy of Arts and Sciences) (†)
Suzanne Berger (Massachusetts Institute of Technology)
Peter Gourevitch (University of California, San Diego)
Peter Hall (Harvard University)
Pierre Hassner (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París)
Kenneth Keniston (Massachusetts Institute of Technology)

© Víctor Pérez-Díaz
© Juan Carlos Rodríguez
Este trabajo no podrá ser reproducido en todo
o en parte sin permiso previo del autor

Depósito legal: M-6126-1994
ISSN: 1134 - 6116

1. Introducción: la crisis y el modelo tradicional de las cajas de ahorros

1.1. La crisis de las cajas de ahorro y el objeto de este estudio

Tras la profunda crisis económica y financiera que atraviesa España y que ha resultado en problemas muy graves de solvencia de muchas entidades financieras, sobre todo cajas de ahorros, la configuración de éstas ha cambiado radicalmente.¹ Antes de la crisis, España contaba con 45 cajas (excluyendo la CECA). Hoy quedan diez. Dos son cajas muy pequeñas que mantienen su forma jurídica anterior (Pollença y Ontinyent). En las otras ocho se ha transferido el negocio financiero a un banco propiedad de la(s) caja(s), pero del que las cajas correspondientes no tienen por qué ser siempre las propietarias exclusivas.² Las grandes necesidades de capital que tienen bastantes cajas para alcanzar los ratios de solvencia exigidos por los reguladores hacen muy probable que el peso de las cajas de ahorros en sus bancos se vaya reduciendo. Muchos piensan que es fácil que esos bancos se parezcan mucho más en sus metas y funcionamiento a la banca comercial privada que a las antiguas cajas de ahorros; creen que serían cajas, pero no como las hemos conocido hasta ahora.

Según la legislación actual, si las cajas llegan a no tener una posición de control en el capital de su banco, o si su porcentaje de acciones desciende por debajo del 25%, han de convertirse en fundaciones especiales, que no tendrían la condición de entidades de crédito; es decir, dejarían de ser cajas, dedicándose sólo a gestionar la obra social. La dilución de la participación de las cajas en sus bancos hasta la pérdida de control puede incluso acelerarse, según se traduzca en nuestra legislación uno de los compromisos asumidos por el gobierno español con el Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, es decir, las condiciones de las ayudas de la Unión Europea a la estabilidad del sector financiero español. Se trata del siguiente: “Las autoridades españolas prepararán para finales de noviembre de 2012 normas que aclaren la función de las cajas de ahorro en su calidad de accionistas de entidades de crédito, para, en último término, reducir su participación en las mismas hasta un nivel no mayoritario”.³

¿Cómo hemos llegado a esa situación en la que han desaparecido cuatro quintas partes de las cajas existentes hace apenas cinco años, y en la que se abre un proceso que parece apuntar a

¹En el origen de la mayoría de los procesos se sitúan las necesidades de recursos propios que tenían las cajas, a las que en bastantes casos no pudieron hacer frente sin el recurso a fondos públicos, canalizados a partir de 2009 a través del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria). El acceso a esa financiación ha requerido haberse integrado varias cajas y presentar los correspondientes planes de viabilidad o haberse encontrado en una situación especialmente grave. No todas las fusiones tenían como objetivo acceder a esos fondos, pero el ejemplo ha cundido. Las autoridades públicas centrales, a través de distintos mecanismos, han tenido que intervenir varias entidades de tamaño apreciable, algunas de ellas resultado de fusiones que no pudieron alcanzar la solvencia requerida: Caja Castilla-La Mancha, Cajasur, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Unnim, Bankia, Catalunya Banc y Novagalicia. Tras inyectar capital en las cuatro primeras, las adjudicaron a precios simbólicos a otras entidades financieras, Cajastur, BBK, Banco Sabadell y BBVA, respectivamente.

²Se trata de tres cajas controladas por el estado central a través del FROB (Bankia, Catalunya Banc y Novagalicia), tres fusiones en curso, lideradas por tres cajas solventes (la Caixa, Ibercaja y Unicaja), y que implican a otras cajas resultado de fusiones previas, y otras dos fusiones casi definitivas (Banco Mare Nostrum y Kutxabank).

³“España. Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera. 20 de julio de 2012”. En www.mineco.gob.es.

una mutación radical de las que quedan? Responder a esta cuestión ha sido, es y, sobre todo, será objeto de numerosos estudios, reflexivos y empíricos, a lo largo de los próximos años. Con este trabajo, intentamos realizar una contribución parcial a la respuesta.

Este artículo ensaya una primera respuesta, tentativa, que, teniendo muy en cuenta los condicionantes económicos del proceso en cuestión, pone el énfasis (1) en la evolución del modelo institucional de cajas de ahorro a partir de lo que llamamos el modelo tradicional y su desdibujamiento posterior, (2) en el papel de los principales actores estratégicos de ese proceso, y (3) en el telón de fondo de la, en general, falta de actuación del público en tanto que clientela de las cajas, pero, al mismo tiempo, en el interés de considerar su percepción de las cajas de ahorro y del proceso en curso. Incluimos esta consideración del público, especialmente, para mostrar cómo sus expectativas acerca del futuro de las cajas de ahorros, combinadas con su buena estimación de un modo de hacer banca, prudente, pegado a la realidad local, y con una dimensión social (los rasgos de lo que hemos llamado el modelo tradicional), pueden verse defraudadas si no se extraen las lecciones adecuadas de lo que ha ocurrido con las cajas de ahorros.

1.2. El modelo tradicional: un tipo ideal de las cajas como ejemplo de banca prudente, local y social

No es el objeto propio de este trabajo entrar a fondo en el tema, mayor, de la emergencia de instituciones tales como las cajas de ahorro y los montes de piedad, o instituciones análogas, en las sociedades occidentales. Baste recordar que se observan instituciones de este tipo a lo largo de la experiencia medieval de las comunas italianas y otras partes de Europa, desde el arranque del segundo milenio, vinculadas a unas prácticas institucionales que acompañan el desarrollo del capitalismo, la experimentación con diversas formas de orden social y político animadas del espíritu del cristianismo y más tarde del humanismo cívico, de la Edad Media tardía y del Renacimiento. En esa época se fragua la idea básica de una institución que es al mismo tiempo económica y social, orientada a facilitar el crédito a las gentes modestas, con un arraigo territorial local, y orientada a un bien común, es decir, justificada por su contribución a una comunidad bien ordenada y reconciliada. De ese terreno institucional y cultural surgen las organizaciones que adoptan en España las formas de arcas de limosnas, pósitos y montes de piedad ya en los siglos XV y XVI, y más tarde de cajas de ahorros (y montes de piedad) en los siglos XVIII y XIX; como surgen también las teorizaciones de lo que se llamará, luego, una “economía civil”, por ejemplo, entre los ilustrados napolitanos de ese mismo siglo XVIII, que habría que entender como una variante interesante de la de los ilustrados escoceses de la misma época.⁴

Puede ser útil tener en cuenta, aunque sea someramente, esta larga historia previa, para entender el poso de la mentalidad de la sociedad en su conjunto, clases modestas y trabajadoras en primer término, en lo que se refiere a las cajas de ahorros, y la naturalidad con la que ha visto y ve su marco institucional. Ello contrasta con la falta de naturalidad, por así decirlo, con que suele ver este fenómeno la clase media profesional e ilustrada, prevalente en el espacio público de sociedades modernas, un poco amnésica, que tiende a ver la institución de las cajas como una anomalía, y le atribuye un toque exótico.

⁴Sobre economía civil, véase Bruni y Zamagni (2004). Sobre la historia de las instituciones análogas a las cajas de ahorro, véase Titos Martínez (2005).

Conviene tener en cuenta aquel poso histórico para comprender que las cajas de ahorros han respondido, durante mucho tiempo, a una experiencia más o menos acorde con un modelo tradicional, o un tipo ideal, caracterizado por dos rasgos básicos. Primero, el de formar parte del género de las instituciones financieras que, por definición, tienen que operar en un mercado y conseguir sobrevivir y prosperar en él, aplicando las reglas comunes a tales instituciones, en general. Pero además, segundo, un conjunto de rasgos específicos, más o menos entrelazados, que definen a las cajas de ahorros como instituciones financieras que tratan de responder al modelo de una institución prudente, local o de proximidad, y social, en dos sentidos: el de atender especialmente a las necesidades financieras de empresas y familias que pertenecen a clases medias, trabajadoras y modestas, y el de realizar acciones orientadas a satisfacer necesidades de la comunidad como tal, lo que acabó denominándose obra social.

Ello explica cómo los observadores de las circunstancias actuales españolas caracterizan a las cajas de ahorros de hoy. Así, Victorio Valle (2008) las caracteriza como una suerte de “cuñas institucionales” de naturaleza distinta a los bancos comerciales, dotadas de una misión social, que aspiran a reducir el riesgo de explotación (usuraria, diríamos) de la clientela, ofreciéndoles tipos de interés en sus préstamos más moderados. Aspiran a evitar la exclusión financiera de aquéllos que dejan de lado los bancos, que se guiarían sobre todo por criterios de rentabilidad. Aspiran, también, a evitar la exclusión territorial, por ejemplo, de las zonas rurales. Se ocupan de promover el desarrollo económico de sus territorios a largo plazo, especialmente las zonas menos desarrolladas, a diferencia de los bancos, más cortoplacistas y centrados en las áreas más ricas. Por último, no sólo siguen criterios de rentabilidad económica, sino social, mediante créditos y otros productos financieros con contenido social y, en especial, dedicando una parte del beneficio a la obra social;⁵ y, en esa misma línea, recuerda Serra Ramoneda (2011: 16) que la diferencia de las cajas con los bancos no se limita a la obra social, sino que incluye criterios que orientan diversas decisiones financieras, incluyendo la estructura de las remuneraciones de los altos directivos. Asimismo, Valle argumenta que las misiones tradicionales de las cajas, combinadas con el cambio social reciente, dan lugar a determinadas demandas sociales a las cajas, entre las que cabe incluir (como veremos en la sección 4) las de la pervivencia como entidades singulares, la reducción de la incertidumbre debida a la globalización, los criterios de prioridad social en las operaciones financieras, mejoras de buen gobierno y algunos cambios de contenido en la obra social.

A partir de aquí, este trabajo se estructura de la forma siguiente. En la segunda sección trazamos las líneas principales de la evolución de las cajas en términos de un alejamiento del modelo tradicional, presentando e interpretando la evidencia empírica fundamental.

En la tercera sección planteamos una lectura interpretativa de esa evolución, que ofrece un punto de partida para estudios empíricos más precisos, que corroborarán o no nuestras sugerencias. Incluimos una serie concatenada de hipótesis plausibles, argumentadas, que procuramos sustentar en la evidencia empírica disponible. Se resumen, básicamente, en que el alejamiento de las cajas del modelo tradicional resulta de una suerte de confluencia entre cambios regulatorios y la lectura que de sus intereses hacen una variedad de actores

⁵Una caracterización similar en Lagares Calvo (1991). Véase también Carbó Valverde y Rodríguez Fernández (2011).

estratégicos, partícipes en el gobierno de dichas entidades. Dadas las limitaciones de este trabajo, no podemos entrar a fondo en un análisis de las actuaciones del gobierno del país y de los diferentes lobbies, ni en el proceso de formación de las políticas públicas, lo que debería ser objeto de un estudio aparte. Tampoco es posible un estudio en profundidad de la cultura de aquellos agentes, y, por tanto, de las premisas de la definición que hacen de sus propios intereses: faltan los estudios de caso precisos para ello.

Analizamos, en la cuarta sección, la actitud del público hacia las cajas y el apoyo de aquél a alguna variante del modelo tradicional, con matices, tal como reflejan las encuestas de los últimos veinte años sobre el tema. Ello pone de relieve las expectativas que el público tiene sobre la evolución futura de las cajas de ahorros y los criterios con los que la puede juzgar, y, por tanto, ofrece las bases para imaginar el potencial de movilización social en apoyo de unas u otras medidas de reforma. Se trata de un conjunto de actitudes y opiniones en evolución, pero con continuidades notables.

Por último, recapitulamos nuestro argumento y ofrecemos algunas sugerencias, a guisa de lecciones que cabe deducir del proceso en curso y que pudieran ser interesantes *en el supuesto de* que alguien quiera: (1) que sobreviva en la práctica, bajo formas nuevas, algo parecido al tipo ideal de las cajas, y (2) que suceda, a este respecto, algo acorde con lo que esperan los españoles de las entidades financieras, sobre todo en la línea de un sistema financiero menos proclive a crisis tan agudas como la actual.

2. La crisis actual revela un proceso de alejamiento, de varias décadas, del modelo tradicional

La crisis financiera ha afectado más claramente al sector de las cajas de ahorros que al de los bancos y aquéllas, por sus características institucionales, han necesitado mucho más que los bancos de la asistencia pública para mantener o recuperar la solvencia hoy requerida de las entidades financieras. Sin embargo, no todas se han visto afectadas por igual, destacando alrededor de una docena de entidades con pocos problemas, o con problemas manejables sin necesidad de una aportación extraordinaria de fondos públicos. En todo caso, el sistema financiero español ha acabado encontrándose en una crisis de confianza tan generalizada que ha tenido que ser el Banco Central Europeo el que lo sostenga, directa o indirectamente, con sus fondos.

La historia de la crisis financiera española, es decir, de los enormes problemas de solvencia de muchas entidades financieras españolas es conocida.⁶ La anterior etapa de expansión económica estuvo presidida, sobre todo desde comienzos del siglo XXI, por una gran abundancia de liquidez en los mercados internacionales en un contexto de bajos tipos de interés, probablemente auspiciados por los bancos centrales de las grandes áreas económicas mundiales. Las entidades financieras españolas la aprovecharon para endeudarse en el exterior a marchas forzadas, financiando con dicha deuda una ingente expansión del crédito a los residentes en España (familias y empresas), concentrándose especialmente el riesgo en la construcción y la promoción inmobiliaria. A ello se añadió una sobreexpansión de la capacidad instalada en términos de empleados y oficinas. Esos desequilibrios se acentuaron

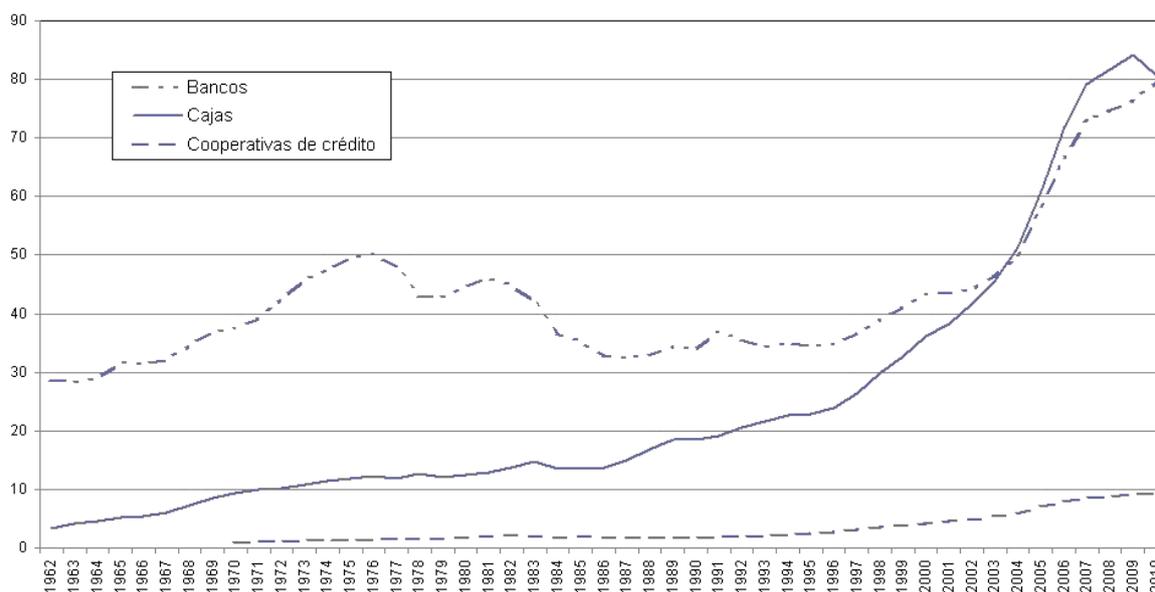
⁶Véase, por ejemplo, Maudos (2012).

en las cajas de ahorros, reflejando, como vamos a ver, un creciente alejamiento del tipo ideal de las cajas.

2.1. Un ejemplo de convergencia con el modelo de la banca comercial: ganando cuota en el mercado del crédito, en especial del crédito inmobiliario

En el gráfico 1 se observa la evolución del crédito de bancos, cajas y cooperativas de crédito a familias y empresas (otros sectores residentes, en la terminología del Banco de España) en porcentaje del PIB. El relato es bastante nítido. Tradicionalmente, los principales protagonistas de dicho crédito eran los bancos comerciales, que, con variaciones importantes ligadas a periodos de expansión y contracción económica, mantuvieron un nivel de crédito alrededor del 35% del PIB hasta mediados de los noventa. La participación de las cajas en este mercado era minúscula al comienzo de los sesenta, pero probablemente ya estaba en marcha un cambio de estrategia cada vez más generalizado en el sector, que les llevó a ganar cuota de mercado en las tres décadas siguientes, situándose su nivel de crédito cerca del 25% del PIB a mediados de los noventa. Desde entonces, el peso del crédito de los bancos sobre el PIB volvió a crecer a buen ritmo, superado por el ritmo de crecimiento del crédito de las cajas (aún mayor a partir de 2003/2004, más o menos cuando se producía el *sorpasso* de las cajas). El crédito de las cajas alcanzó un máximo del 84% del PIB en 2009, momento en el que el crédito bancario se situaba en el 76%. En definitiva, desde mediados de los noventa, los bancos añadieron unos 40 puntos de PIB a su crédito (de 35 a 76), mientras que las cajas añadieron casi 60 puntos (de 25 a 84).

Gráfico 1. España (1962-2010). Crédito a otros sectores residentes (familias y empresas), por tipos de entidades financieras, en porcentaje del PIB nominal (*)

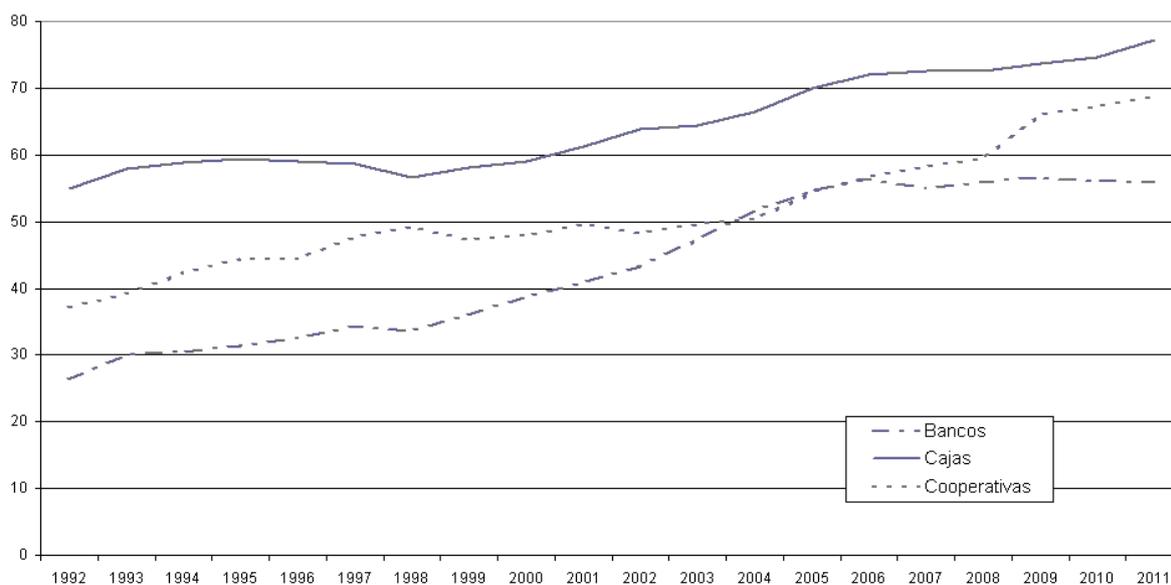


(*) Hemos enlazado las siguientes fuentes de PIB a precios corrientes: Prados de la Escosura (1962-1970, disponibles en Carreras, Prados de la Escosura y Rosés 2005), CNE base 1986 (1971-1994), CNE base 2000 (1995-1999) y CNE base 2008 (2000-2010), estas tres últimas del INE. Los datos de los créditos proceden del Banco de España.

La magnitud del crecimiento del crédito sugiere la magnitud del potencial para conductas imprudentes por parte de las entidades financieras españolas, sin olvidar las de los bancos

foráneos (alemanes, franceses...) que financiaron a los bancos y cajas españolas; tanto más cuanto que se observa la gran concentración de esos riesgos en los sectores inmobiliarios: adquisición y rehabilitación de viviendas, adquisición de terrenos, actividades inmobiliarias y construcción. Si el peso del total del crédito a familias y empresas sobre el PIB creció desde el 68% en 1996 al 175% en 2009, el peso del crédito inmobiliario lo hizo desde el 27 al 107%.⁷ Es decir, dicho sector representó cerca del 80% del aumento del crédito en ese periodo.

Gráfico 2. España (1992-2011). Crédito inmobiliario (*) en porcentaje del crédito al sector privado residente (saldo vivo)



(*) Adquisición y rehabilitación de viviendas, actividades inmobiliarias y construcción. Fuente: elaboración propia con datos de la Asociación Hipotecaria Española.

En 1996, el peso de los créditos al sector inmobiliario era del 31% de todo el crédito al sector privado residente de los bancos y del 59% en el caso de las cajas (gráfico 2). El dato de las cajas no es de extrañar, dada su especialización tradicional en hipotecas para viviendas. En 2009, el peso de los créditos inmobiliarios había subido hasta el 57% para los bancos y hasta el 74% para las cajas. En el caso de los bancos, los subsectores responsables del crecimiento fueron la adquisición de viviendas y las actividades inmobiliarias, es decir, básicamente, el crédito a promotores (no a constructores). La adquisición y rehabilitación de viviendas creció desde el 20,5% del crédito de los bancos al 32% en las mismas fechas, y el crédito a promotores desde el 4 al 18%. En el caso de las cajas el principal cambio se dio en el crédito a promotores, que pasó del 5,5 al 21%, mientras que el peso del otorgado a comprar y rehabilitar viviendas apenas cambió (del 42 al 43%). Visto de otro modo, el crédito de los bancos a promotores se multiplicó por 17 en términos nominales en esas fechas; el de las cajas se multiplicó por 30.⁸

⁷Cálculos propios con datos de AHE (2012) e INE.

⁸Cálculos propios con datos de AHE (2012).

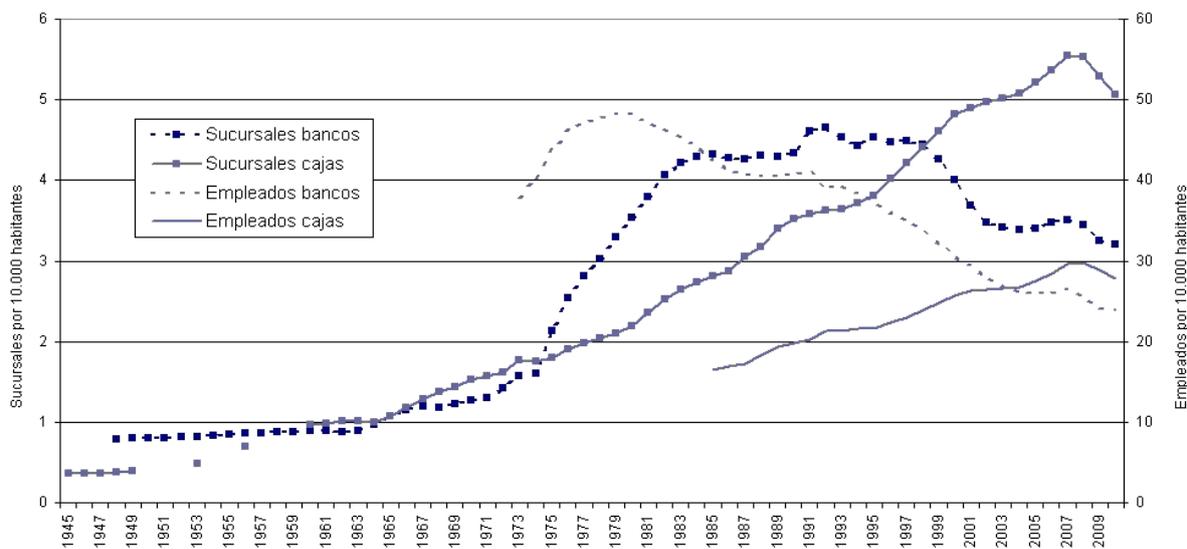
El desplome del sector de la construcción revirtió en la salud de bancos y cajas, tal como se reflejó, por ejemplo, en un acelerado aumento de la morosidad del crédito. El porcentaje del crédito al sector privado residente dudoso pasó en los bancos del 0,8% en 2007 al 6,9% en 2011, y sigue creciendo, y el de las cajas creció todavía más, desde el 0,9 al 8,8% (AHE 2012); aunque es obvio que no todas las cajas se embarcaron en políticas tan agresivas de expansión del crédito a empresas del sector inmobiliario, como prueba el que no todas hayan tenido que recurrir a inyecciones de fondos públicos para intentar sostener sus ratios de solvencia.

Uno de los principales efectos de esa mala salud fue, seguramente, la dificultad para hacer frente a las deudas en que habían incurrido bancos y cajas para financiar su expansión crediticia. En el caso de las cajas, por ejemplo, los títulos de renta fija habían pasado del 4,7% del pasivo en 1999 al 16,8% en 2007 (Serra Ramoneda 2011: 134). Probablemente exagera Serra Ramoneda en su juicio sobre ese cambio, pero alguna razón tiene al hablar de que “entidades nacidas para recoger y administrar el ahorro popular se habían metamorfoseado en apéndices de los mercados internacionales, por donde fluyen ingentes masas anónimas de recursos” (p. 134).

2.2. Expansión territorial: riesgos, erosión de la banca relacional y desarraigo

En el caso de las cajas, la sobreexpansión crediticia se desarrolló a la par que un rápido crecimiento en el número de empleados y oficinas (al contrario que en el caso de los bancos), así como del territorio en que llevaban a cabo sus actividades. En el gráfico 3 se observa la expansión en términos de empleados y oficinas, expresada en razón de la población. Durante gran parte del régimen franquista, las cajas experimentaron un mayor crecimiento en el número de sucursales, llegando a situarse por delante de las cifras de los bancos, cuyo crecimiento fue mucho más lento, al estar limitado legalmente. Sin embargo, los bancos comerciales aprovecharon la liberalización de establecimiento de sucursales de 1974 para inundar el territorio con sus oficinas, creciendo a la par su cifra de empleados. El enorme crecimiento, siempre en razón de la población, se detuvo a mediados de los ochenta, estabilizándose la ratio de oficinas bancarias durante unos tres lustros. Desde 1997, dicha ratio ha caído sustancialmente, pasando de 4,5 sucursales por 10.000 habitantes hasta 3,2 en 2010, con un repunte entre medias. La ratio de empleados, sin embargo, empezó a caer ya a finales de los setenta, pasando de los 48 empleados por 10.000 habitantes en 1979 a los 24 de 2010. La expansión de las cajas ha sido mucho más paulatina y constante desde mediados de los sesenta, manteniendo un ritmo parecido, con vaivenes ligados al ciclo económico, hasta las ratios máximas de sucursales y empleados en tiempos recientes: 5,5 sucursales y 30 empleados por 10.000 habitantes en 2008. Las cifras sólo han caído con la crisis económica actual.

Gráfico 3. España (1945-2010). Bancos y cajas: número de sucursales y de empleados por 10.000 habitantes



Fuente: elaboración propia. Los datos de empleados y sucursales bancarias proceden de Asociación Española de Banca (varios años). Los datos de empleados y sucursales de cajas de ahorros proceden de CECA (varios años) y de Martín Aceña y Pons (2005). Los datos de población de 1945 a 1970 proceden de Nicolau (2005) y los de 1971 a 2010 de las Estimaciones intercensales de la población y las Estimaciones de la población actual, ambos del INE.

Bajo el franquismo la regulación del sistema financiero fue siempre muy restrictiva y probablemente afectó al tipo de competencia que podían plantear unas entidades a otras. Casi el único modo de diferenciarse o de resultar más atractivo era el de la cercanía a los clientes. En cuanto los bancos pudieron, a partir de 1974, explotaron al máximo esta posibilidad, llevando la bancarización de España a niveles elevadísimos internacionalmente.⁹ Dejaron de hacerlo con la crisis bancaria de los ochenta, uno de cuyos resultados fue una gran reestructuración del sector mediante cierres, absorciones y fusiones de bancos, que hizo redundantes a muchas sucursales y/o desincentivó a bastantes bancos de abrir nuevas oficinas al contar con las preexistentes de otras entidades. Los bancos eliminaron esas oficinas redundantes y se retiraron de bastantes municipios, normalmente muy pequeños (Fuentelsaz, Gómez y Palomas 2007).¹⁰ Ello encajaba también con cambios sociales que se intensificaron en los años noventa del siglo XX: la mejora en las comunicaciones redujo el aislamiento de los municipios pequeños, el mayor nivel de vida permitía una mayor movilidad a menor coste relativo, y comenzó a desarrollarse la banca telefónica y, más adelante, por Internet.

La expansión de las cajas probablemente se rigió también por el criterio de la cercanía, si bien contó con una limitación fundamental, el no poder abrir oficinas fuera de la provincia de origen (y provincias adyacentes) hasta principios de los ochenta, cuando pudieron extenderse por las provincias de su comunidad autónoma (Lagares Calvo 1991: 219). Hasta entonces crecieron casi exclusivamente en esas provincias, a lo que cabe añadir las escasas fusiones de

⁹En 1985, Reino Unido y Francia contaban con unas 4 oficinas de entidades financieras por cada 10.000 habitantes, Italia contaba con 2,6 y la RFA con 7,3; en España, la ratio era de 8,5, y llegaba a los dos dígitos en Cataluña, aunque la presencia de bancos era inferior a la del resto de España (Serra Ramoneda 2011: 43-44).

¹⁰Las cajas de ahorros, según los mismos autores, abandonaron muchos menos municipios, pero también abandonaron, muy mayoritariamente, los más pequeños.

cajas que venían produciéndose desde mediados de los setenta.¹¹ Algunas cajas importantes, en particular la Caixa, apostaron, sin embargo, por expandirse fuera de sus comunidades autónomas de origen. Primero lo hizo explorando las zonas grises de la regulación, abriendo establecimientos bajo la enseña GrupCaixa. Una reforma legal de 1988 eliminó esta barrera al crecimiento, de modo que la Caixa tan sólo tuvo que cambiar de rótulo a esos establecimientos y convertirlos en sucursales plenamente operativas (Serra Ramoneda 2011: 48),¹² partiendo con ventaja en una carrera de expansión territorial en la que la acompañarían progresivamente todas las cajas de ahorros. En 1988, menos del 6% de las oficinas se situaban fuera de la comunidad autónoma de origen. Pocos años después, en 1994, ya lo hacía el 20,5%, pero el porcentaje prácticamente no dejó de crecer hasta 2009, momento en el que ascendía al 38% (Serra Ramoneda 2011: 49; y cálculos propios).

En 1993, computando el número de cajas tal como era en 2008, es decir, suponiendo que se hubieran efectuado ya las escasas fusiones que tuvieron lugar entre 1993- y 2008, la media de provincias en que tenían sucursales las cajas era de 7,4, mientras que en 2009 fue de 19,2.¹³ En 1993 tan sólo 6 cajas tenían oficinas en más de 10 provincias, cifra que ascendió a 23 en 2009. En esta última fecha, 10 cajas tenían una presencia claramente nacional, al cubrir al menos 40 provincias.¹⁴ De todos modos, no todas las cajas siguieron el ejemplo de la Caixa a pie juntillas. En 2009, 27 cajas (de 45) ni siquiera tenían la cuarta parte de sus oficinas fuera de su comunidad de origen, y 16 ni siquiera tenían la décima parte. La expansión geográfica y del número de oficinas fue compatible, paradójicamente, con un proceso moderadamente intenso de consolidación del subsector, que se intensificó en 1990-1993. En 1989 había 76 cajas, en 1993, sólo 52, que acabarían convirtiéndose en 45 a lo largo de diez años.

En su estudio de los condicionantes del crédito de las cajas a las empresas entre 1997 y 2007, Illueca, Norden y Udell (2011) nos ofrecen algunas de las claves de dicha expansión. Es más probable que las cajas se expandieran a Madrid, a provincias y regiones limítrofes a las de origen, a provincias con más habitantes y más riqueza per cápita, y a aquéllas en que la banca privada tenía una cuota de mercado mayor. Es decir, añadimos nosotros, suponiendo que crecer fuera un fin adecuado para las cajas, las pautas del crecimiento tenían cierta lógica económica. Además, es probable que dicha expansión haya producido un bien público en los lugares de destino: niveles mayores de competencia a escala local (Carbó Valverde y Rodríguez Fernández 2007). Desafortunadamente, la situación actual sugiere que dichas ganancias se han visto superadas por los costes, entre los que destacan dos: el que bastantes cajas hayan incurrido en riesgos excesivos y uno menos evidente, el que tanto esos riesgos como la mera diversificación territorial de su negocio hayan contribuido a debilitar a las cajas como instituciones diferenciadas, reduciendo la diversidad del sistema financiero.

Illueca, Norden y Udell (2011) desestiman empíricamente algunos de los argumentos que han intentado ofrecer explicaciones solo económicas de la expansión geográfica, y de los mayores

¹¹En 1975 el número de cajas era de 88; en 1989, de 76.

¹²De hecho, entre 1988 y 1989 la Caixa incrementó súbitamente su cifra de sucursales, de unas 1.230 a unas 2.180 (Leiva Prados 2011: 124).

¹³Contamos Ceuta y Melilla como si fueran dos provincias.

¹⁴Que fuera necesario estar instalado en todas las provincias para acceder a determinados contratos de la administración central también pudo ser un incentivo para la expansión (Serra Ramoneda 2011: 53).

riesgos en general asumidos. La expansión no sirvió para diversificar más la cartera de préstamos. Tampoco se puede afirmar que el mayor riesgo ex ante fuera algo esperable por entrar en mercados nuevos y, por tanto, menos conocidos: los procesos de expansión llevaban produciéndose lustros, por lo que este coste de entrada (conocible, por otra parte) debería haberse reducido mucho con el tiempo. También se ha achacado el mayor riesgo a la mera liberalización del mercado financiero, que habría auspiciado una mayor competición por todo tipo de clientes, incluyendo los de menos valor. Esto debería haber afectado del mismo modo a todo tipo de entidades, no sólo a las cajas, pero no fue así: la expansión del crédito de los bancos comerciales fue inferior y no se acompañó de una expansión en el número de sucursales, más bien al contrario.

La expansión territorial no fue condición necesaria ni suficiente para incurrir en riesgos que se revelarían como insostenibles. La Caixa fue la entidad que más se expandió (64% de oficinas fuera de Cataluña y Baleares), pero su salud actual es de las mejores. La primera caja intervenida por el estado en la crisis actual, la de Castilla-La Mancha, tenía un 25% de sus oficinas fuera de la región, muy por debajo de la media. Sin embargo, en general, la expansión geográfica provocó un aumento de los riesgos en que incurrían las cajas, sobre todo en sus créditos a empresas, principalmente a las vinculadas con el sector inmobiliario. Según Illueca, Norden y Udell (2011), las cajas que se instalaron en nuevas provincias aplicaron tipos de interés más bajos para atraer nuevos clientes, acabando por tener una base de deudores de más riesgo, que no se vio compensado por el aporte de más colateral.

Correlato de la expansión acelerada en nuevos territorios fue también la mayor dificultad para mantener el modelo de banca relacional que habrían podido practicar las cajas en las áreas de origen y de asentamiento más prolongado.¹⁵ En los nuevos mercados, además de atraer a los clientes con precios más bajos y aceptar peores deudores para ganar rápidamente cuota de mercado, es más probable que se utilizasen criterios más abstractos o mecánicos para estimar el riesgo, algo más propio de esta banca transaccional, pues faltaría la base de relaciones de medio o largo plazo y el conocimiento local facilitado por el enraizamiento en el tejido social y empresarial de esos nuevos mercados.

El objetivo de acrecentar rápidamente la cuota de mercado debió de cambiar en algunas cajas las políticas de remuneración, tanto de los directivos de la central o de las grandes subunidades (no pocos de los cuales habrán procedido de la banca comercial, portando con ellos los hábitos de gestión y la cultura corporativa correspondientes) como de los directores de sucursales, acabando más ligada a la consecución de objetivos a corto o cortísimo plazo. Cabe suponer (y no es una suposición meramente hipotética) que la presión por conseguir dichos objetivos a toda prisa haya llevado a algunas o bastantes sucursales en nuevos mercados (o en los de origen) a sobreexplotar las relaciones que empezaban a establecer con los clientes, en aras de la colocación de nuevos productos o servicios (y de la remuneración variable correspondiente). Podríamos añadir que esas cajas (o esos segmentos de cajas), como bastantes bancos, obviamente, al operar así, en lugar de favorecer el ahorro y la virtud de la prudencia (el comportamiento financiero sensato), promovieron el endeudamiento excesivo,

¹⁵Sobre la banca relacional y su contraposición con la transaccional, véase, por ejemplo, Pérez García y Fernández de Guevara Radoselovics (2006).

el consumo, el cortoplacismo, la irresponsabilidad, en definitiva, todo ello difícilmente acomodable con la misión fundacional de las cajas.¹⁶

La expansión territorial también ha debido de tener consecuencias institucionales. Debió de ir erosionando el vínculo con los territorios de origen, más difícil de cultivar dado que la atención tanto financiera como social de las cajas hubo de diversificarse territorialmente. Sin embargo, bastantes cajas, incluso muy grandes, han conseguido mantener una identidad y una raigambre territorial sólidas a pesar de su expansión, e incluso han podido imbricarse en el tejido social de los nuevos territorios. A ello han podido contribuir, y aquí sí que nos movemos exclusivamente en el terreno de las hipótesis, factores como los siguientes: estrategias de expansión adoptadas con sentido y no meramente por emulación, misiones claras sostenidas por liderazgos duraderos y autónomos, o una potente base social de origen en comunidades con identidad local diferencial intensa.

2.3. La orientación al pequeño cliente

Como recuerda Maixé-Altés (2011: 12), ya hacia los años treinta del siglo XX las cajas de ahorros habían dejado de ser exclusivamente el “banco de los pobres”. El proceso de convergencia operativa con los bancos desarrollado a lo largo del siglo XX, especialmente en el último tercio, ha tenido como resultado, entre otros, la convergencia en las características de la clientela, sobre todo de los que tienen depósitos en cajas y/o bancos, quizá no tanto de las empresas que demandan sus créditos. Cabría añadir aquí que algunas cajas, las más grandes, también se embarcaron en una política de participaciones en empresas industriales y de servicios, a imitación de los bancos y del líder en el sector, de nuevo la Caixa.¹⁷

Lo cierto es que una de nuestras encuestas, de 2007, sugiere que las diferencias en la clientela de bancos y cajas son apreciables pero no muy grandes.¹⁸ La presencia de clientes de estatus socioeconómico medio-bajo es mayor en las cajas que en los bancos, pero no mucho (31,7 y 22,7%, respectivamente).¹⁹

En otros aspectos la convergencia también había avanzado mucho. Así, por ejemplo, la edad media de los clientes de bancos era de 45,8 años, apenas inferior a la de los clientes de cajas,

¹⁶Cabría argumentar, incluso, que las cajas, como los bancos, al otorgar créditos hipotecarios, en ausencia de ciertas condiciones, a personas muy humildes, o con trabajos temporales, o una situación económica (o vital) poco estable, personas a las que años antes se los habrían denegado, han contribuido, indirectamente, a que esas personas se hayan endeudado en exceso y estén protagonizando hoy la gran ola de desahucios. Se trataría de un efecto paradójico, bajo ciertas condiciones, de la inclusión financiera: la exclusión social.

¹⁷Serra Ramoneda (2011: 135-138) piensa que las carteras industriales de las otras cajas están peor estructuradas que la de la Caixa, y más influidas por los intereses de la clase política.

¹⁸Consideramos cliente de banco a quien, teniendo cuentas sólo en bancos o en bancos y cajas, opera preferentemente con los primeros; lo mismo se aplica a nuestra definición de cliente de caja de ahorros. Las encuestas de opinión que utilizamos corresponden a las siguientes referencias: ASP 96.004, ASP 06.041, ASP 07.043 y Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS / Elisa Chuliá (2008, 2009, 2010 y 2011). En la medida en que cada una corresponde a un año, no presentan una difícil identificación, por lo que no aludimos específicamente a esas referencias cada vez que citamos la encuesta correspondiente.

¹⁹En 1996, la proporción en las cajas era del 37,5% y en los bancos del 26,6%.

de 46,5 años. El nivel de estudios de los clientes de bancos era algo superior al de los clientes de cajas, como muestra que el porcentaje de universitarios entre los primeros fuera del 27,7%, por un 21,9% de los segundos. Entre los primeros, los que declaraban que los ingresos netos mensuales del hogar eran inferiores a los 1.500 euros suponían el 34,1%, pero ascendían al 41,3% de los segundos. Tampoco son tan distintos los clientes de cajas y de bancos según el tamaño de la población en que residen. En principio, entre los primeros deberían estar sobrerrepresentados los que residen en localidades pequeñas. Entre los clientes de cajas vivía en una localidad de menos de 5.000 habitantes el 14,6%, frente a un 11,9% de los clientes de bancos. En realidad, el tipo de entidad claramente sobrerrepresentada en las localidades pequeñas son las cooperativas de crédito (cajas rurales casi todas): vivía en localidades de menos de 5.000 habitantes un 27,8% de sus clientes.

Por lo que se refiere al uso que los clientes hacen de las instituciones de crédito, tampoco se observan diferencias demasiado acusadas. Los clientes de bancos hacían un uso algo mayor de canales no presenciales de trato con su entidad que los clientes de cajas. De tres canales (tarjeta de débito, teléfono e Internet), la media de los primeros era de 1,13, mientras que la de los segundos era de 0,94, tratándose de diferencias estadísticamente significativas, pero mínimas. También a título de ilustración, podemos comprobar cómo los clientes de bancos contaban en mayor medida con productos o servicios financieros menos tradicionales: un 32,9% tenía un sistema de ahorro para la jubilación (un 24,2% de los clientes de cajas), un 17,3% era titular de acciones de empresas (frente al 10,5%) y un 17,9% tenía algún fondo de inversión (frente al 10%); las diferencias no son ciertamente abismales. Por último, es llamativa la similitud entre ambas clientelas en lo que respecta a un tipo de productos nada ligados al estímulo del ahorro, sino, más bien, a la financiación del consumo. Nos referimos a los créditos para adquirir un automóvil, que tenía contratado el 15,8% de los clientes de bancos y el 13,2% de los de cajas.

2.4. La cuestión de los recursos propios y la preocupación por el cliente medio

La otra cara de la enorme expansión crediticia de bancos y cajas fue el deterioro de las ratios de solvencia de ambos tipos de entidades, especialmente de las cajas, que, por su carácter y por la renuencia a abrirse al capital privado, han tenido más difícil que los bancos el dotarse de recursos propios. Buena parte de los bancos con dificultades han podido acudir, con los problemas correspondientes, a los mercados de capitales para mejorar su colchón de capital. Las cajas con dificultades se vieron, prácticamente, imposibilitadas para aumentar sus recursos propios con la rapidez y en la cantidad requeridas por una expansión tan brusca y tan acelerada del riesgo crediticio.

Tradicionalmente, las cajas han ido aumentando su dotación de recursos propios mediante la acumulación de reservas procedentes de sus beneficios. El gran crecimiento de su pasivo en las últimas décadas llevó al sector y a los legisladores a ensayar otras fórmulas, casi todas ellas con problemas. La emisión de deuda se ha utilizado cada vez más, llegando a cubrir, en torno a 2005, casi un cuarto de los recursos propios básicos (Méndez Álvarez-Cedrón y Pereira Rodríguez 2009: 216), pero no se trata de un recurso propio de la máxima calidad (de tipo *lower Tier 2*, en la denominación actual).

Se ha contado también con la posibilidad de emitir cuotas participativas. Se trata de recursos propios de primera categoría (*Tier 1*, los preferidos por los reguladores y supervisores financieros), equivalentes al capital y las reservas. Como las acciones de un banco comercial, daban derecho a participar en beneficios y servían para compensar pérdidas. Sin embargo, no se utilizaron. La regulación de 1990 las hizo muy poco atractivas, sobre todo porque no concedían derechos políticos, como sí lo hacen las acciones. La regulación de 2004, algo más favorable al inversor, tampoco indujo a las cajas a recurrir a ellas, y sólo recientemente ha emitido cuotas participativas una de las cajas en mayores dificultades (CAM), sin que dicha emisión haya servido de mucho.

Bastante más éxito tuvieron las participaciones preferentes, un recurso que en principio se supone de bastante calidad (*lower Tier 1*), pero no tanto como las reservas o las cuotas participativas, y que llegaron a un máximo del 16% de los recursos propios computables en 2001, para luego caer hasta niveles cercanos al 10% en años subsiguientes (Méndez Álvarez-Cedrón y Pereira Rodríguez 2009: 216). Son equivalentes a las acciones de un banco comercial con una notable salvedad, la de no otorgar derechos de voto. La regulación española se aventuró menos a dar entrada en el gobierno de las cajas a los propietarios de estos títulos que la de otros países con importante presencia de cajas (u otras formas de banca no comercial) en su sector financiero. En Noruega, por ejemplo, los certificados de capital primario son parecidos a las acciones, aunque no otorgan derecho de propiedad, pero sí de voto: sus tenedores eligen la cuarta parte del comité de representantes, uno de los órganos de gobierno. Las *Permanent Interest Bearing Shares* emitidas por las *building societies* británicas también dan derechos de voto (Anguren Martín y Marqués Sevillano 2011: 32). Las participaciones preferentes son parecidas a las acciones preferentes de las cajas alemanas, pues también reparten beneficios y absorben pérdidas y no otorgan derechos de propiedad ni de voto. Sin embargo, a diferencia de las cajas españolas, las cajas alemanas tienen un margen de actuación muy limitado que evita que incurran en riesgos excesivos y, por tanto, en pérdidas o ganancias de cierto calibre. Por ejemplo, no pueden embarcarse en operaciones de riesgo ni operar fuera de su área local.

Los titulares de participaciones preferentes de las cajas españolas son el equivalente de accionistas sin derecho de propiedad ni derecho de voto. Durante un tiempo, ni siquiera existía un mercado (una Bolsa o algo similar) en el que negociar esas participaciones. Ello no suponía mayor problema porque, durante los años de la bonanza económica, eran productos muy atractivos, sobre todo por su alta remuneración y porque, se suponía, las entidades que los emitían eran muy seguras. Por ello a las cajas les resultaba fácil encontrar compradores (y vendedores) de preferentes aprovechando su cartera de clientes. Coincidiendo con el desarrollo de la crisis, entró en vigor la regulación que establecía un mercado secundario para dichas participaciones, cuyo efecto principal fue revelar el valor real de dichas participaciones, es decir, el valor al que otros participantes en el mercado estarían dispuestos a comprarlas.

Ahora bien, igual que había ocurrido con las acciones de los bancos comerciales, cuyo precio había caído mucho con la crisis financiera, el valor de mercado de dichas participaciones se reveló como muy inferior a su valor nominal. En gran medida eso se debía a que la demanda de estos títulos era bajísima. Si los pequeños accionistas de una empresa cotizada suelen ser los últimos en abandonar el barco en momentos de caída de las bolsas, algo similar ha debido

de ocurrir con los titulares de preferentes, que ni siquiera contaron durante mucho tiempo con la información del precio de sus títulos en el mercado. A la vista de los acontecimientos posteriores, cabe suponer que es probable que ni siquiera les prestasen mayor atención, sobre todo si los consideraban un producto seguro, y sólo se hayan preocupado de ellos a instancias de empleados de las cajas o ante la aparición de rumores y/o noticias sobre la pérdida de valor de las participaciones preferentes. Entonces ya ha sido demasiado tarde para prescindir de ellas sin arrostrar pérdidas sustantivas.

Si nos detenemos tanto en este componente del *Tier 1* no es por razones de exhaustividad analítica, sino por lo que revela el uso que hicieron de él las cajas correspondientes en términos de su estrategia y de su, creemos, alejamiento del tipo ideal de cajas. Lo fundamental al respecto es que muchos de los tenedores de esos títulos resultaron ser clientes de las cajas.

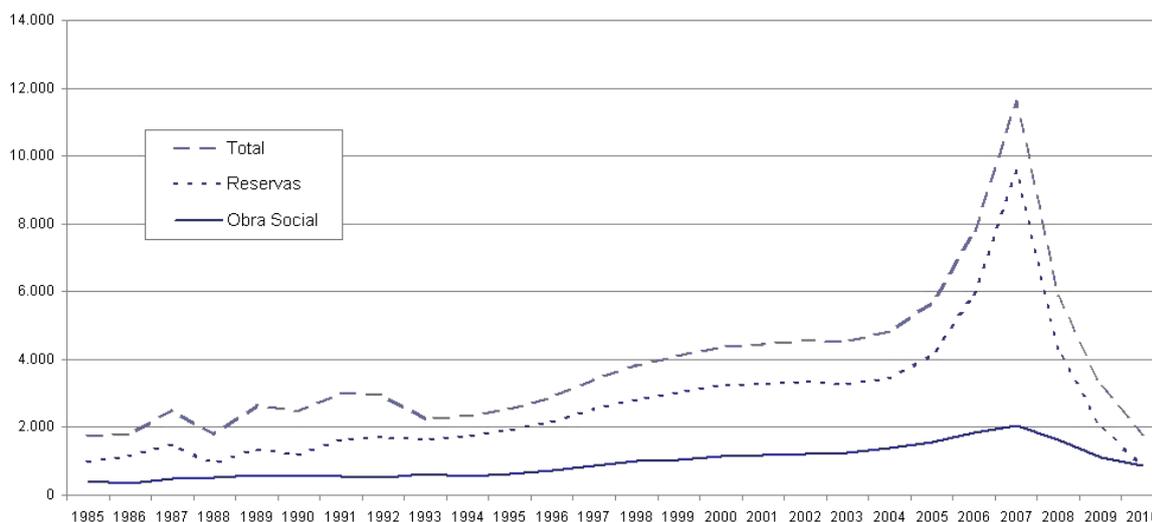
Hay que tener en cuenta que, por una parte, vendieron un producto de mucho riesgo a un número relevante de clientes del común, muy probablemente haciendo uso de las relaciones de confianza propias de la llamada banca relacional. Por tanto, reforzaron su capital comprometiendo a sus clientes, en lugar de optar por recursos como las cuotas participativas, de mejor calidad y más propias de mercados abiertos, los cuales, muy probablemente, habrían reflejado más eficiente y rápidamente la valoración “real” de las cajas, sometiéndose éstas en mayor medida a la disciplina de los mercados. Por otra parte, es improbable que el nivel de conocimientos medio de esos clientes o el nivel de riesgo que habitualmente estaban dispuestos a asumir fuera tan alto como los que implican la tenencia de un producto muy similar a las acciones de las empresas comerciales, es decir, que podía implicar pérdidas sustantivas. Por tanto, contribuyeron a convertir a bastantes depositantes en inversores arriesgados sin que éstos tuvieran plena conciencia de dicha transformación. En lugar de reducir la incertidumbre de aquéllos, la aumentaron, y en lugar de ofrecer seguridades, ayudaron a que sus ahorros fueran más inseguros. No parece que este tipo de comportamientos encaje bien con la misión tradicional de las cajas, y su modelo de banca prudente, próxima y social.

En cualquier caso, más allá de lo que revelan las fórmulas elegidas para cubrir los ratios de recursos propios, el sobreendeudamiento y la sobreexposición a los riesgos inmobiliarios acabaron pasando factura a la solvencia de las cajas (y de los bancos, obviamente). A ello se unió la mayor cautela de reguladores y supervisores, que demandaron ratios de solvencia más elevadas y estrictas. Los recursos propios previamente existentes fueron insuficientes en bastantes casos y allegarlos con rapidez en el mercado resultó extremadamente difícil. La escena quedaba dispuesta para la intervención del supervisor, con su propia definición de la situación, y que podemos simplificar del siguiente modo: fondos públicos a cambio de ceder el negocio financiero a bancos de nueva creación, fusiones y reducción de plantillas y de sucursales. Esas cajas, que fueron bastantes, asumieron demasiados riesgos dada su capacidad de obtener recursos propios y dados sus principios fundamentales (Serra Ramoneda 2011: 132). Ello, llegado el momento, comprometió su independencia y su forma jurídica tradicional.

2.5. Cambios en la obra social

Completamos brevemente esta historia de alejamiento del tipo ideal de las cajas de ahorro con un par de retazos sobre lo ocurrido con la obra benéfico social. Por lo pronto, hay que recordar la gran dimensión económica que ha llegado a alcanzar la obra social de las cajas, sin parangón en otros sistemas financieros con presencia de entidades similares. En el momento álgido de la última ola de crecimiento (y de la burbuja inmobiliaria), las cajas dotaron a su obra social con una cifra máxima, de casi 2.000 millones de euros, pero las cifras también fueron considerables en años anteriores. En comparación, el gasto de las fundaciones de las cajas alemanas parece minúsculo, pues tan sólo ascendió a 72 millones de euros en 2011.²⁰ Como se ve en el gráfico 4, las obra social también se benefició de las crecientes dotaciones posibilitadas por el gran crecimiento del beneficio neto que acompañó el *boom* económico del primer lustro largo de este siglo, si bien el crecimiento había sido continuo, como poco, desde mediados de los ochenta. Entre 1985 y 2007 las dotaciones a la obra social se quintuplicaron en términos reales.

Gráfico 4. Cajas de ahorros en España (1985-2010). Beneficio neto y sus aplicaciones (millones de euros de 2010)



Fuente: elaboración propia. Los datos de beneficio y obra social proceden de CECA (varios años). Los hemos convertido en euros constantes de 2010 utilizando una serie enlazada de IPC que utiliza las bases de 1992, 2001 y 2011.

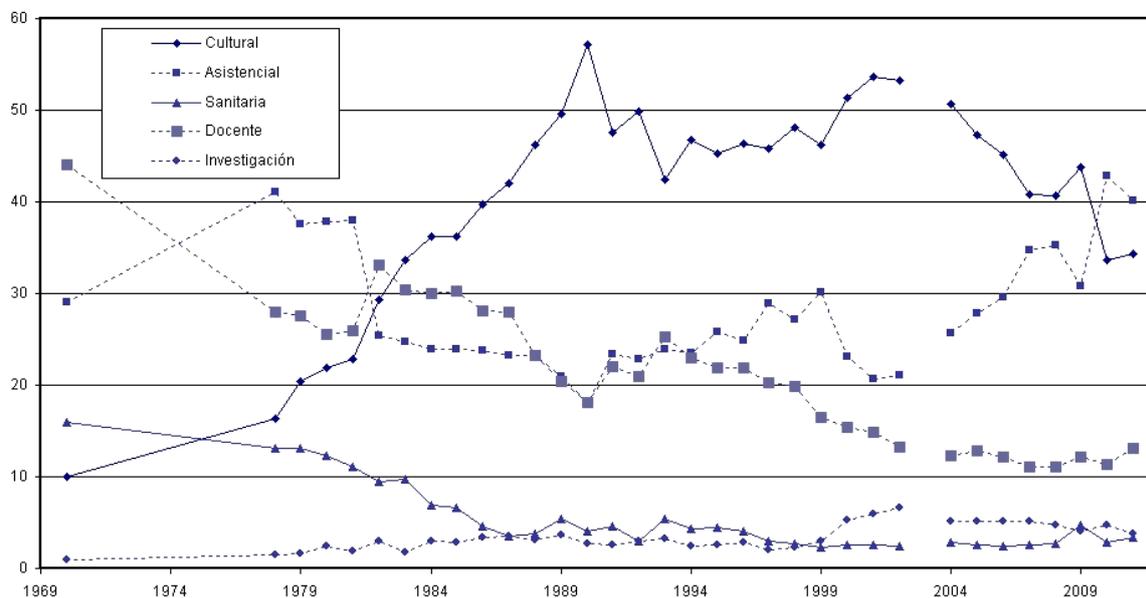
La evolución de ese gasto oculta, sin embargo, variaciones sustantivas en el tipo de fines a que se dedicaron los recursos de la obra social. Podemos observarlas en el gráfico 5, que agrupa esos fines tal como se hacía hasta hace unos años.²¹ Al comenzar los setenta, la finalidad principal era la docente (44%), aunque desde entonces casi no ha dejado de perder peso, hasta hoy (11% en 2010). Tampoco ha dejado de perder peso la finalidad sanitaria, que pasó del 16% a menos del 3%. El gasto en investigación, que ha ido ganando peso, siempre ha representado cifras menores, inferiores al 5% en la actualidad.

²⁰Véase www.sparkassenstiftungen.de/index.php?id=43.

²¹Probablemente las series presentan alguna discontinuidad, pero bastan para hacerse una idea suficiente de la evolución.

Tiene interés observar lo ocurrido con las dos finalidades restantes, la cultural y la asistencial, pues su peso relativo nos dice mucho del carácter básico de la obra social. Su evolución muestra un claro y probablemente prolongado desfase entre el contenido efectivo de la obra social y el que habría tenido de haberse ajustado a las demandas sociales. Durante bastante tiempo, mientras el liderazgo de las cajas decidía reforzar cada vez más la obra cultural, las demandas sociales se inclinaban por enfatizar la obra asistencial, que es lo que ha acabado sucediendo a la postre. Partiendo de un 10% del total del gasto en 1970, la obra cultural se situó alrededor del 45/50% hasta 2001, aunque desde entonces su peso ha caído hasta cerca del 34%. El peso de la obra asistencial cayó desde 1970,²² se mantuvo en niveles próximos al 25% en los años ochenta y noventa, y creció decididamente con el nuevo siglo, hasta un nivel actual cercano al 43%.

Gráfico 5. Cajas de ahorros en España (1970-2011). Gasto en obra social por finalidades, en porcentaje



Fuente: elaboración propia con datos de las Memorias de la obra social (CECA) y de CECA (sin fecha).

La caída del peso de la obra cultural y la ganancia en importancia de la asistencial, además de acercar más la obra social a las finalidades originarias de las cajas, se ajusta mejor a las demandas reflejadas en algunas encuestas de opinión pública, como las auspiciadas por Funcas desde 2006. En 2006, por ejemplo, sólo un 19,9% citaba la obra cultural como la que debería ser más importante, mientras que un 50,2% citaba la sanitaria, un 45,9% la educativa y un 43,2% la de asistencia social. Y se ajusta especialmente, sobre todo, a las demandas efectivas expresadas en el muy notable experimento de Caja Navarra, más adelante Banca Cívica, que puso en manos de su clientela la decisión sobre cómo deberían repartirse los fondos de la obra social entre diferentes tipos de actividad (Vives y Svejnova 2009). Si en 2006, antes de comenzar a consultarles, se destinaba un 64% de dichos fondos a actividades de cultura y tiempo libre, tras hacerlo, en 2007, se les dedicó tan sólo un 21%. Antes, los fondos dedicados a la asistencia social y sanitaria representaban el 16,4%; después,

²²En esta serie es particularmente notable el problema de una posible ruptura.

alcanzaron el 49%. Se reveló de este modo una extraordinaria diferencia entre la escala de prioridades de los dirigentes de las cajas y las de sus clientes.²³ En cualquier caso, la reorientación de los contenidos de la obra social habida en los últimos diez años revela que bastantes cajas pueden haber desarrollado, algo tardíamente, una interesante capacidad de aprendizaje y de adaptación a las demandas sociales.

En la situación actual, el foco de la atención tiende a situarse no tanto en los fines como en el montante de la obra social. Los datos disponibles apuntan a una gran caída de las cifras entre el máximo de 2007 y 2010, de un 58% en términos reales, lo cual supondría retornar a los niveles de dotación de 1997 en dichos términos. No se han publicado datos para 2011, pero lo más probable es que hayan vuelto a caer, dada la crisis y la caída de beneficios de tantas cajas, así como la necesidad de acumular recursos propios. A ello se une el que una parte del negocio bancario de las cajas dejará de pertenecerles, por lo que sólo podrán dedicar a la obra social la parte correspondiente de los dividendos repartidos.

3. Factores favorecedores del proceso: la conducta de los actores estratégicos

Las fuerzas favorables a que las cajas se alejasen de su tipo ideal han sido bastante poderosas en los últimos treinta años largos. Los cambios en las ideas dominantes sobre la economía y las finanzas en particular, los cambios en la regulación, y los concomitantes cambios en el comportamiento de los partícipes en los mercados, comenzando por los clientes del común, y por los intereses, las ideas y los valores de unos y otros actores estratégicos, todo ello ha facilitado que las cajas de ahorros fueran pareciéndose cada vez más a los bancos en sus estrategias y su operatoria. Por simplificar, cabe pensar que sólo los directivos muy virtuosos, o los muy temerosos, han podido resistirse con más éxito a esas presiones y sólo los muy prudentes (en el sentido clásico de la expresión) entre los más innovadores o arriesgados han sido capaces de cabalgar sobre las olas, aprovechando los cambios en el entorno, incluso incitándolos, sin olvidar los principios fundamentales de las cajas. Todo ello sin perder de vista la pura y simple *fortuna*, a la que ya Maquiavelo atribuyó tanta importancia como a la *virtú* (MacIntyre 2007).

A continuación argumentamos cómo algunos de esos cambios han podido afectar a las trayectorias de las cajas de ahorros *en tanto que mediadas* por las conductas de determinados actores estratégicos. Presentamos argumentos plausibles, apoyados en la evidencia empírica disponible, que todavía es relativamente poca, esperando que contribuyan a suscitar una discusión y un proceso de contrastación e investigación ulterior.

3.1. El marco regulador y de supervisión

Los estrechos límites del negocio de bancos y cajas de ahorros establecidos bajo el franquismo fueron ensanchándose con la transición a la democracia, eliminándose o reduciéndose al máximo las restricciones tanto en la captación de ahorro como en los fines a que se dedicaba el ahorro captado. Las cajas, lideradas por las más innovadoras, fueron explorando cada vez con más seguridad los nuevos mercados, planteando una competencia seria a los bancos comerciales, a los que arrebataron cuota de mercado en varios ámbitos,

²³Cálculos propios con datos de los anuarios estadísticos de las cajas de ahorros, de CECA.

como los depósitos de familias y empresas, o los créditos a éstas.²⁴ Aparentemente, según la mayoría de las publicaciones, con niveles de eficiencia similares o incluso superiores.

Desde el punto de vista de nuestro argumento acerca de la expansión territorial (y la crediticia que la acompañó), es obvio recordar que sin los cambios regulatorios correspondientes no habría sido posible. También lo es recordar que esos cambios no tendrían por qué haberse dado. En Alemania, por ejemplo, las cajas tienen prohibido operar fuera de su área local y han sobrevivido como entidades diferenciadas, quizá con menos empuje y, desde luego, menos cuota de mercado que las españolas.

Probablemente el empuje de alguna(s) de las cajas de mayor tamaño y más innovadoras esté detrás de esos cambios regulatorios, además de la propensión general a la liberalización de los mercados financieros que dominaba en la clase política, entre los economistas financieros, los líderes de grupos bancarios y las altas instancias de regulación y supervisión europeas e internacionales en general. Era difícil defender los límites territoriales de la acción de las cajas cuando en el resto del negocio financiero las barreras iban cayendo una tras otra y cuando los experimentos de ampliación de aquellos límites (al territorio de la comunidad autónoma, a comienzos de los ochenta) habían ofrecido resultados vistos como positivos.

Algunos autores han intentado explicar los cambios en las estrategias de las cajas como respuesta a las presiones competitivas de un entorno crecientemente liberalizado.²⁵ Dos tipos de razones relativizan este argumento. Por una parte, es probable que una parte de esa liberalización haya respondido a la influencia o los intereses de algunas cajas grandes, que prefirieron plantear la competencia a los bancos en todo el territorio nacional, en el marco de una estrategia de crecimiento considerada como viable, y apostando por que dicha estrategia no las desvirtuaría como cajas. Es decir, el cambio en el entorno habría sucedido al cambio en la estrategia.

Por otra, es bastante evidente que no todas las cajas han emulado en la misma medida el comportamiento de, por ejemplo, la Caixa. Así lo hemos comprobado más arriba. Ello apunta a que los condicionamientos del entorno no son tan potentes como a veces se piensa, y a que en bastantes ocasiones son las organizaciones, las cajas en este caso, las que eligen el entorno en que competir: el tipo de clientes al que atender, los productos que ofrecerles, el territorio en que operar, el nivel de beneficio al que aspirar, etc. Esto es todavía más claro si no son sociedades anónimas y no han de satisfacer a sus accionistas. En el mismo entorno específico pueden acabar resultando viables estrategias tan diversas como las de la Caixa y las cajas pequeñas que todavía sobreviven (Pollença y Ontinyent), sin olvidar situaciones intermedias como las de Unicaja o las cajas vascas. La elección de unos u otros entornos (y/o estrategias) ha debido de estar condicionada, más bien, por la relevancia práctica de las perspectivas de los actores estratégicos en presencia, que repasamos en la subsección siguiente.

Previamente, conviene recordar que la regulación cambió poco en lo relativo a otro aspecto fundamental de los cambios en las cajas o, más bien, de la ausencia de cambios, el de su apertura al capital privado o, incluso, su eventual transformación en bancos, *sui generis* o *tout*

²⁴Véase, por ejemplo, Quintás Seoane (2003).

²⁵Véase, en esa línea, Lagares Calvo (1991), Pérez (2007) e Illueca, Norden y Udell (2011).

court. Ya hemos visto que la apertura al capital privado ha sido bastante tímida, ni siquiera acercándose a modelos foráneos en los que ese capital privado tiene incluso derechos de voto en ciertos órganos de gobierno de entidades similares a las cajas. Esta cuestión más amplia, la de la conversión en bancos, se ha planteado periódicamente, sobre todo en el marco de la supuesta desventaja de los bancos en la competición con las cajas. Una caja sí podía adquirir un banco, pero una caja, al no ser propiedad privada, no podía ser adquirida por un banco. Generalmente han sido representantes de la banca los que han alertado de esas supuestas desigualdades en la competencia y han abogado por plantear la cuestión de la privatización, aunque en ocasiones los dictámenes del antiguo Tribunal de la Competencia han podido servirles de apoyo al apuntar posibles distorsiones en los mercados financieros derivadas de la forma social de las cajas. Han solido ser representantes de la CECA quienes se han opuesto a esas propuestas, actuando el Banco de España en un papel de apaciguador o amortiguador de tensiones, al menos en el corto plazo (Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá 1998), consiguiendo así que, en la práctica, el estatus jurídico de las cajas de ahorros en España no se modificara, al contrario de lo ocurrido en otros países.

Obviamente, lo bancos centrales no se han limitado a regular o arbitrar debates sobre la naturaleza de las instituciones, sino que se han encargado de la política monetaria y la supervisión de las entidades financieras. En ambos papeles, su actuación ha podido ser relevante para el devenir de las cajas. Por una parte, no es descartable que la abundancia de liquidez y los bajos tipos de interés que caracterizaron los mercados financieros europeos entre 2002 y 2007 hayan tenido que ver con que el Banco Central Europeo (BCE) haya practicado una política monetaria bastante laxa. Y tampoco se puede descartar que la burbuja económica en España y otros países de la Unión Europea haya durado tanto porque el BCE haya sido muy cauto a la hora de elegir cuándo hacerla estallar. Por otra parte, parece que el Banco de España, en tanto que supervisor de las entidades financieras, encargado de velar por su salud como tales y por la salud general del sistema, no ha contribuido lo suficiente a prevenir los excesivos, abultadísimos riesgos en que han incurrido bancos y cajas. Dado que las cifras de la burbuja del crédito estaban ahí (véase el gráfico 1), y las de la enorme dependencia de la financiación exterior, también, y dado que sus inspectores, en principio, habían de conocer de manera suficiente las cuentas de las entidades, cabría haber esperado que el banco central hubiera estado más alerta y más atento al curso de los acontecimientos, y enviado a los partícipes en el sistema financiero señales más intensas de su preocupación, en el caso de albergarla. No parece que nada de esto haya ocurrido, al menos, a tiempo, aunque, obviamente, se necesitan investigaciones más profundas para poder afirmarlo con seguridad.

3.2. La orientación de los directivos

La tentación del crecimiento de sus entidades ha debido de resultar demasiado fuerte para bastantes altos directivos de cajas de ahorros. Es casi moneda común en las teorías sobre las empresas capitalistas, sobre todo en la forma de sociedades anónimas con propiedad muy dispersa, señalar que los intereses de los directivos no tienen por qué coincidir con los de los propietarios, o de quienes ostentan, de facto, los derechos de propiedad. A los directivos les puede interesar un mayor tamaño de las empresas que dirigen, tanto porque su remuneración pecuniaria suela estar ligada directamente a dicho tamaño (o, visto de otro modo, a la cuota de mercado) como porque una parte de su remuneración no es monetaria, sino que se da en términos de prestigio o influencia social, mayor cuanto mayor es el tamaño de la empresa.

Para ello procurarán reinvertir buena parte de los beneficios, en detrimento del reparto de dividendos. De este modo, sus estrategias irían en contra de una parte de los intereses que se les suponen a los accionistas: acceder a un dividendo mayor. Obviamente, el juego de intereses es mucho más complejo que lo que sugiere ese ejemplo, sobre todo si incluimos la perspectiva del medio o largo plazo, en el que las estrategias de crecimiento pueden (o no) estar justificadas en términos tanto del acceso a dividendos más jugosos como del valor de mercado de la empresa, y, por tanto, de la riqueza de los accionistas. Sin embargo, el ejemplo sirve para recordar que los directivos pueden tener intereses propios no necesariamente acomodables con los de otros partícipes.

Que los directivos promuevan sus intereses (identificándolos, por mor del argumento, con el crecimiento de las entidades) dependerá de los controles y/o incentivos efectivos a que se enfrenten. Esos controles e incentivos pueden ser externos o internos. Por lo que se refiere a los primeros, en las grandes sociedades anónimas, con la propiedad muy dispersa, puede ser muy difícil que los propietarios se unan para producir el bien público del control de los directivos, por las razones habituales que dificultan la producción de dichos bienes. Y tampoco es sencillo diseñar los incentivos que alineen los intereses y el comportamiento de los directivos con los intereses de los accionistas, por ejemplo, a través de formas de remuneración vinculadas a los resultados. Sin embargo, en esas sociedades los propietarios tienen la opción de la salida, la venta de acciones, un ejemplo que puede cundir y provocar tal caída en su precio que lleve a la remoción de los directivos correspondientes. Además, siempre cabe la posibilidad de ofertas de compra de paquetes de acciones por parte de inversores externos, que pueden apreciar potenciales de creación de valor no realizados y pueden intentar realizarlos haciéndose con el control de la empresa y reemplazando a su cúpula directiva. En entidades como las cajas de ahorros, este tipo de disciplina de mercado ha sido imposible, lo cual, en teoría, habría contribuido a que acumulasen niveles más altos de ineficiencias (Anguren Martín y Marqués Sevillano 2011: 36).

Los controles internos de los directivos también han podido ser débiles. Las fórmulas de gobierno de las cajas ensayadas tras la transición democrática quizá hayan dificultado la emergencia de “paquetes (de votos) de control” con cierta autonomía respecto de los directivos. En 1977, con el llamado Decreto Fuentes Quintana se optó por que las cajas no adoptasen la forma jurídica de fundaciones para evitar la cooptación de los grupos dirigentes anteriores, y se prefirió un gobierno de *stakeholders* (Serra Ramoneda 2011: 82-87), lo cual se dio en llamar “democratización” de las cajas. En el órgano “soberano”, la asamblea, 60 a 150 compromisarios habían de ser representantes de los impositores. Por su parte, 15 a 30 habían de serlo de entidades de arraigo local, incluyendo corporaciones locales (si no eran los fundadores de la caja) y asegurando una representación relevante a la entidad pública fundadora en su caso. En 1985 se alteró sustancialmente el equilibrio anterior, pues a los impositores se les reservó el 44% de la asamblea general, a las corporaciones locales, el 40%, a los fundadores, el 11%, y a los empleados, el 5%. Una sentencia del Tribunal Constitucional de 1988 permitió a las comunidades autónomas modificar dichos porcentajes. Y una nueva regulación les permitió a las comunidades autónomas otorgarse representación a sí mismas, que en algunos casos alcanzó niveles bastante elevados.²⁶ Una regulación ulterior, de 2002, estableció un límite del 50% al peso de de la representación política en las cajas.

²⁶En números redondos, un 25% en la Comunidad Valenciana y Cantabria, un 21% en

Al final, el peso de los distintos grupos ha resultado bastante diverso de una caja a otra. Lo que no ha cambiado es que ninguno de esos grupos (depositantes, fundadores, corporaciones locales, comunidades autónomas, empleados) ha tenido por qué actuar al unísono. Ello es obvio para los depositantes, para quienes actuar con una única voz habría supuesto un problema de acción colectiva casi imposible de resolver. Pero también lo es para otro de los actores relevantes, la clase política, en sus distintas personificaciones. Aunque los miembros de la clase política pueden tener intereses comunes, la pertenencia a diferentes partidos normalmente provoca controversias entre dichos miembros, por ejemplo en lo referente a los candidatos a los puestos de poder en las instituciones públicas o privadas que los políticos aspiran a controlar. No siempre se han dado mayorías claras de un partido o coalición entre los miembros de la asamblea de origen político, y no siempre ha sido fácil fraguar mayorías de representantes, políticos o no, afines a la línea del partido mayoritario en la región.

Todo ello, junto con las atribuciones legales de los máximos directivos (directores generales o, según los casos, presidentes) y el que, obviamente, hayan dispuesto de mejor información que cualquier otro de los *stakeholders*, ha contribuido a que gozasen de mucha autonomía en sus decisiones. En los últimos tiempos estamos conociendo de manera anecdótica, pero sustantiva, el lado más negativo de esa autonomía, en la forma de remuneraciones e indemnizaciones estratosféricas, muy desvinculadas de la aportación de dichos directivos a los resultados de las cajas. Pero contamos también con investigaciones empíricas que apuntan en un sentido similar. Crespí, García-Cestona y Salas (2004) descubrieron que, al contrario que en el caso de los bancos comerciales, en las cajas la sustitución de sus directores generales o sus presidentes no estaba asociada con su desempeño, aunque ello no quiere decir que las cajas, por término medio, presentasen entonces peores resultados que los bancos, tal como esos mismos autores recuerdan.

De todos modos, dada la diversidad efectiva de fórmulas de gobierno, de intereses (y la diversidad en su seno), de perspectivas (el punto de vista de los políticos no ha tenido por qué ser siempre el mismo), cabe imaginar que el alcance de la autonomía de los directivos haya variado, así como han podido variar los contenidos de su ejercicio efectivo. Es decir, en algunas cajas los directivos habrán sucumbido plenamente a la tentación del tamaño, mientras que en otras no lo habrán hecho, o sólo parcialmente.

Aragón, un 19% en Castilla-La Mancha, un 17% en Navarra, un 15% en Madrid, Castilla y León, y Andalucía.

3.3. El papel de la clase política regional y local

En principio, si hemos de hacer caso a la actual regulación de las cajas, de 2010,²⁷ y a las cautelas provenientes de organismos europeos, uno de los principales problemas del gobierno de las cajas de ahorros era el excesivo peso de la clase política. Como mostraremos más adelante, la influencia directa o indirecta de la clase política en las cajas ha podido, efectivamente, ser causa de decisiones estratégicas equivocadas. Sin embargo, en determinados entornos, el peso de la representación política bien ha sido neutralizado, bien ha sido encauzado de modo que no ha tenido esas consecuencias negativas, habiendo claros ejemplos de la capacidad de determinadas cajas para sobrevivir y prosperar en la crisis actual. Por ello, el razonamiento y la evidencia empírica nos obligan a introducir matices y cautelas en la discusión sobre el papel de la clase política, a reserva de lo que vaya mostrando la investigación sobre la situación española, aún en sus comienzos.

Historia (corta) de las relaciones entre clase política y cajas de ahorros

En España, la clase política ha mostrado una tendencia secular a intervenir, con más o menos éxito, en el gobierno y la gestión de las cajas de ahorros, bien de manera directa (nombramientos, participación en la toma de decisiones...), bien indirecta (establecimiento de coeficientes de inversión obligatoria en títulos públicos, privilegio del crédito a determinados sectores, obligación de dotar una obra social estatal...). De hecho, en parte, el origen de las actuales cajas de ahorros está ligado a iniciativas del gobierno central, en 1835 y 1839, actuando a través de los subdelegados de fomento en cada provincia (antecedentes de los gobernadores civiles), e instando a la burguesía local a crearlas. La iniciativa no cuajó en todas las provincias. Más adelante, en 1853, se legislaría una caja por provincia, que debía estar presidida por el gobernador civil o el alcalde (Serra Ramoneda 2011: 77-78). En muchos sitios, las cajas que fueron creándose por iniciativa pública fueron meros apéndices de las instituciones locales, si bien en algunas provincias, como en Barcelona, tuvo relieve la iniciativa privada. Sin embargo, incluso en Barcelona, una caja de tanta proyección como la futura Caja de Pensiones (hoy “la Caixa”) necesitó de una aportación de capital de Alfonso XIII para echar a andar (Serra Ramoneda 2011: 80).

Bajo el franquismo, las cajas estuvieron bastante sometidas a los dictados del gobierno central. Estaban obligadas a adquirir deuda pública y a financiar una obra social nacional gestionada por el estado; el gobierno determinó la composición de sus consejos de administración (que acabaron bastante politizados) y, entre otras intervenciones más, se reservó un derecho de veto para el nombramiento de los principales directivos, del que hizo uso frecuente (Maixé-Altés 2011: 16). La preocupación por la salud financiera del sector llevó al gobierno a presionar a favor de la absorción de muchas entidades pequeñas en los años de posguerra. En las décadas siguientes actuó en gran medida a través de las diputaciones provinciales, responsables de la fundación de muchas cajas y de que el peso en la iniciativa de su creación se desplazase claramente hacia el lado de lo público (Maixé-Altés 2011: 25).

Los procesos de liberalización del sector financiero de los setenta en adelante y la llegada de

²⁷Real Decreto-Ley 11/2010 de 9 de julio.

la democracia transformaron bastante la intervención de la clase política en las cajas. Con la liberalización, se redujo muchísimo la intervención en la asignación de los fondos de las cajas. Con la democracia se abrió el gobierno de las cajas a un conjunto amplio de *stakeholders*, incluyendo una variedad de representantes de la clase política.

La configuración del estado como un estado de las autonomías ha dado lugar a la formación de clases políticas regionales, que han tendido a reclamar o a dar la bienvenida a poderes de supervisión, regulación e, incluso, de gobierno en las cajas de ahorros de sus jurisdicciones. Las comunidades autónomas han podido regular la composición de las asambleas generales y los consejos de administración de las cajas, otorgándose bastantes de ellas representación en dichos órganos, y desempeñando, extrañamente, el doble papel de supervisor y supervisado, o juez y parte. Durante bastante tiempo no sólo disfrutaron de un derecho de veto respecto de fusiones de cajas de distintas comunidades, sino que parece que lo ejercieron en algunas ocasiones. Lo lógico es que las clases políticas autonómicas hayan preferido, si acaso, fusiones de ámbito regional. Presentaban una oportunidad de influir sobre organizaciones que manejaban más recursos, a lo que probablemente se unieron consideraciones identitarias, como la de contar con una “banca” propia. Y es lógico que rechazasen fusiones interregionales, pues habrían de compartir su influencia con las clases políticas de otras comunidades. Sólo la crisis actual y la nueva regulación ha dado al traste con la resistencia a las fusiones interregionales, aunque no en todos los casos.

Que las clases políticas regionales hayan aspirado a llevar la voz cantante en el gobierno de las cajas, a costa de otros niveles políticos, no quiere decir que siempre lo hayan conseguido o que siempre lo hayan intentado. Por lo pronto, como apuntamos antes, la asignación de representantes en dicho gobierno a las comunidades autónomas no ha sido universal, manteniéndose nueve comunidades al margen, algunas tan significativas desde el punto de vista de la presencia de cajas de ahorros como Cataluña, el País Vasco o Galicia. En el País Vasco, por ejemplo, si cupiera observar influencias políticas, se habrían dado a escala de la provincia, en paralelo a un especie de pacto de caballeros entre las tres cajas vascas de no competir entre sí estableciendo sucursales por toda la comunidad autónoma.

Evidencia empírica de los efectos de la presencia de políticos en las cajas

En los últimos años se han publicado varias investigaciones que intentan comprobar la existencia de efectos de la presencia política en las estrategias empresariales y los resultados de las cajas de ahorros. Revisamos a continuación los tres estudios principales, comprobando que los efectos han podido ser negativos (aunque es difícil apreciar cuánto) o neutrales.

Primero, García-Cestona y Surroca (2007) estudian si el diferente peso de políticos y lo que denominan *insiders* (empleados, impositores y fundadores privados de las cajas) en el gobierno de las cajas influye en el tipo de fines que persiguen estas entidades, en el supuesto de que las metas de cada uno de los grupos representados son distintas y de que las negociaciones entre ellos reflejan, en parte, esas metas y esos pesos relativos. Comprueban, por una parte, que en la jerarquía de fines de las cajas en que los *insiders* cuentan con más de la mitad de los votos priman uno afín con los supuestos intereses de los *insiders*, la maximización de los beneficios, y otro, la extensión del servicio a todo tipo de clientes, que tendría afinidad con intereses tanto de *insiders* (empleados, fundadores privados) como de las

administraciones públicas. Por otra, en la jerarquía de fines de las cajas con una mayoría de representantes políticos priman la universalización del servicio y la concesión de créditos a administraciones públicas, que los autores consideran un indicio de implicación en el desarrollo regional. Concluyen que las prioridades parecen coherentes con las establecidas por los reguladores al asignar distintos pesos a los distintos *stakeholders*.

Segundo, Cuñat y Garicano (2010) examinan, por una parte, la asociación entre el peso de representantes políticos en los órganos de gobierno y los resultados de las cajas, y, por otra, la relación entre las características del presidente y dichos resultados. Consideran político a todo aquel representante con un trasfondo político o de servicio en cargos de la administración pública claro, independientemente de que haya sido nombrado o no por las comunidades autónomas o las corporaciones locales (lo mismo se aplica a los presidentes). Respecto al efecto de los órganos de gobierno, su conclusión principal es que (una vez excluidas las cajas vascas del análisis), no se observan efectos nítidos de una mayor representación política en el gobierno de las cajas: no se asocia con el peso del sector inmobiliario en los créditos, aunque lo hace, débilmente, con el peso de los créditos dudosos. Respecto al efecto de la presidencia, al parecer la variable fundamental es el nivel de formación del presidente, de modo que si cuenta, al menos, con una titulación universitaria superior, es sustantivamente menor el peso de los créditos inmobiliarios y de los dudosos durante la crisis; y lo mismo ocurre si tiene experiencia bancaria previa. En cambio, si tiene antecedentes políticos, es mayor el peso de los créditos dudosos, si bien la asociación sólo es estadísticamente significativa al 10%. Las cajas dirigidas por presidentes mejor formados rindieron mejor que las dirigidas por presidentes con menos estudios tanto antes como después de la crisis, y algo parecido podría afirmarse de las dirigidas por alguien con experiencia bancaria previa. Por contra, las cajas con un presidente político quizá rindieran mejor, a corto plazo, antes de la crisis que las dirigidas por alguien sin ese trasfondo (asociación significativa al 10%), pero lo mismo, como se ha visto, no sería así a medio o largo plazo, es decir, de hecho, tras la crisis.

Tercero, quizá sea el trabajo de Illueca, Norden y Udell (2011) el que ofrece evidencia más clara acerca de la influencia de la presencia de políticos en el gobierno de las cajas y las estrategias y resultados de éstas. Por lo pronto, observan que en el periodo 1992-2007, la media de presidentes y de directores generales de las cajas en que la comunidad autónoma está representada en el consejo de administración es superior a la de las cajas en que sólo tienen participación las administraciones locales. Además, el reemplazo de los presidentes es significativamente superior después de elecciones regionales en las que se produce un cambio del partido gobernante. Todo ello sugiere algún tipo de implicación política en el nombramiento de esos dirigentes, que es más factible si los gobiernos autonómicos están directamente presentes en el gobierno de las cajas.

De todos modos, lo fundamental es que esa presencia quizá haya tenido efectos negativos en términos de los riesgos excesivos en que han incurrido bastantes cajas. Las conclusiones principales de su análisis de los créditos obtenidos por una muestra de empresas entre 1997 y 2007 son las siguientes. En primer lugar, la expansión geográfica de las cajas está asociada con un aumento significativo del riesgo ex ante y del riesgo de fallidos ex post. Las empresas a las que concedieron créditos en esos mercados nuevos presentaban ex ante más riesgo que aquéllas a quienes habían concedido créditos en sus mercados de origen y que las empresas

que habían obtenido créditos de los bancos comerciales. Esos nuevos deudores presentaban también más riesgo de bancarrota.

Pero quizá sean las conclusiones siguientes las de mayor relevancia para la cuestión. En efecto, los autores concluyen, en segundo lugar, que el riesgo asumido es mayor en las cajas en que la comunidad autónoma tiene representación en el consejo de administración, en las cajas que se expanden a regiones gobernadas por el mismo partido político, y en el caso de los créditos a empresas de construcción e inmobiliarias. Por último, señalan que en las cajas con presencia de las comunidades autónomas parece bastante claro que el reemplazo del director general se asocia negativamente con la expansión territorial de la caja. Es decir, la expansión territorial “asegura” la permanencia en el cargo. Sin embargo, en las cajas sin presencia de comunidad autónoma esa asociación no es significativa.

En definitiva, esos estudios sugieren 1) una asociación relativamente clara entre el peso de políticos en el gobierno de las cajas y el que se concedan más créditos a las administraciones públicas, 2) ninguna asociación entre la presencia de políticos y el peso de créditos al sector inmobiliario, aunque sí se da, débilmente, con el peso de los créditos dudosos, 3) una asociación de los presidentes de cajas con antecedentes políticos con el peso de los créditos dudosos, estadísticamente significativa si bajamos bastante el listón, 4) mayor rotación de máximos directivos en las cajas con representación de la comunidad autónoma, 5) mayores riesgos en las cajas con dicha representación, y 5) mayor permanencia en el cargo de los directores generales que apuestan por estrategias de expansión territorial en las cajas con representación de la comunidad autónoma en su gobierno. Todos estos hallazgos hay que entenderlos teniendo en cuenta que no es tan fácil hacerse cargo de la sustantividad de las diferencias en presencia y que los modelos utilizados suelen explicar porcentajes bajos de la varianza. Con todo, la evidencia empírica sugiere una posible influencia negativa de la clase política en los resultados de las cajas, quizá no tan concluyente como a veces parece en la discusión pública.

En realidad, en este caso, una evidencia empírica más gruesa puede ser también ilustrativa de la complejidad de las relaciones entre clase política y gobierno y resultados de las cajas. Por una parte, encontramos los mejores ejemplos de estrategias prudentes (o, al menos, las mejores ratios de solvencia) en cajas con notable presencia de políticos, como las cajas vascas, tal vez porque el entorno de la clase política en la región participa de una cultura empresarial o pro-empresa, y pro-mercado, más potente. Por otra, en una misma comunidad autónoma, normalmente con cajas con formas de gobierno muy parecidas, unas cajas han seguido estrategias más prudentes y otras más arriesgadas, hasta el punto de sobrevivir unas a la crisis y tener que ser absorbidas o intervenidas otras, pero no es seguro que el factor decisivo haya sido el mayor o menor peso de la clase política per se.²⁸

Esa variedad de situaciones y los resultados de los estudios cuantitativos apuntan a la necesidad de investigaciones ulteriores y de un marco de análisis que distinga entre los

²⁸Al respecto valen los siguientes pares de ejemplos, en los que la caja en peor situación aparece en segundo lugar: la Caixa / Caixa Catalunya; Caixanova / Caixa Galicia; Unicaja / Cajasur (aquí sí hay diferentes formas de gobierno, pero el peso de la clase política es superior en la caja más sana).

distintos fines que pueden perseguir los políticos a través de las cajas, los distintos medios para alcanzarlos, y la capacidad efectiva para perseguir esos fines y utilizar los medios elegidos, en línea quizá con las sugerencias que hacemos a continuación.

Un planteamiento complejo de las relaciones entre clase política y cajas de ahorros

Entre sus fines, que pueden variar bastante por comunidad autónoma y por caja, pueden mencionarse los siguientes. Primero, pueden aspirar a un buen funcionamiento de las cajas, un funcionamiento eficiente, poco arriesgado, enraizado localmente, etc., bien porque estén convencidos de lo bueno de ese fin, que, normalmente, redundará en una mejor productividad del tejido empresarial local y una mejor salud financiera de las familias, bien porque esas ventajas, al final, redundan en un mayor número de votos. Segundo, pueden intentar influir en la asignación de recursos (más allá de los presupuestos públicos) para conseguir créditos para el propio partido, para favorecer a sus clientelas, para mejorar su estatus (la propaganda de los grandes proyectos), o, simplemente, porque, efectivamente, estén preocupados por el desarrollo regional o local, y vean necesario favorecer crediticiamente proyectos empresariales interesantes en su territorio. Tercero, pueden utilizar las cajas con finalidades nepotistas, como lugar en que colocar a los políticamente afines o a familiares, en las asambleas generales o en los consejos de administración, o en otros puestos. Por último, sin ánimo de ser exhaustivos, pueden aspirar a que la caja correspondiente cumpla fines de construcción de una identidad nacional (o regional), quizá convirtiéndose en el banco nacional de referencia que nunca se desarrolló.

Los medios también pueden ser muy variados, como variadas, a priori, serán las consecuencias en los resultados económicos de las cajas. Por una parte, pueden actuar a través del nombramiento de los máximos gestores de las cajas. Primero, pueden intentar que se elija a gestores caracterizados, sobre todo, por afinidades partidistas o lealtades personales, más allá de la competencia profesional. Segundo, pueden contribuir a nombrar gestores competentes, no sólo por afinidades partidistas o lealtades personales. Tercero, sin ánimo de agotar las posibilidades, pueden influir para que se elijan esos gestores competentes entre los comprometidos con un tipo de estrategia (de expansión territorial, de promoción del propio territorio, de crecimiento prudente, o las contrarias). Por otra, pueden intervenir más o menos en la gestión cotidiana de esos gestores. En un extremo estaría una política de “dejar hacer”, tanto al gestor con inclinación política, en la expectativa de que su gestión la reflejará, como al gestor competente, de quien se espera una ejecutoria profesional. En el otro estaría una política de *micromanagement*, procurando intervenir, normalmente siguiendo vías informales, en todas las decisiones de cierto relieve. Este extremo sería poco compatible con la existencia de gestores profesionales. Entre ambos extremos encontraríamos intentos de corregir el curso, tanto en un sentido económico adecuado (ante pérdidas, ante decisiones muy arriesgadas) como en uno malo (impulsando el reemplazo de gestores políticos que no se ajustan a las expectativas, precisamente, por comportarse con autonomía y profesionalidad), e injerencias menos sistemáticas que el *micromanagement*.

La capacidad de los políticos regionales para desplegar su influencia en las cajas de ahorros también es contingente. Dependerá de factores como los siguientes. Primero, dependerá de si cuenta la administración regional con representación propia o no. Segundo, muy sustancialmente, dependerá de la medida en que el partido político correspondiente obtenga

mayorías amplias, no sólo a escala regional, sino a escala local. En ese caso, será más fácil agregar el número suficiente de votos favorables en la asamblea y el consejo de administración. Y lo será todavía más si esas mayorías se repiten a lo largo de varias elecciones. Mayorías cambiantes o distintas según la escala dificultan esa agregación de votos. Tercero, dependerá de la habilidad para sumar los votos de otros *stakeholders*, como los empleados y sus sindicatos, y, en particular, para inducir a los compromisarios de los impositores a elegir candidatos con el perfil político adecuado. Cuarto, dependerá de la resistencia que, en su caso, puedan desplegar los gestores, más o menos duchos, como los políticos, en fraguar alianzas de *stakeholders*. Por último y, de nuevo, sin ánimo de exhaustividad, uno de los factores fundamentales puede ser la medida en que la opinión pública conozca y penalice, o premie, con sus votos su comportamiento.

En la realidad pueden darse muchas de esas combinaciones de fines, medios y capacidad de influencia. Por ello, hay que ir más allá del hecho de que haya más o menos políticos en las asambleas o consejos de las cajas, o de la existencia de una representación de la comunidad autónoma, o de que el presidente de la caja tenga antecedentes políticos.

En cualquier caso, esta discusión debe desarrollarse en relación con otra relativa no a la calidad del sistema económico y financiero, sino a la calidad de la vida política en una democracia liberal. No podemos entrar aquí en este otro ángulo, pero es muy importante. Y ahí se plantean, justamente, grandes interrogantes sobre el modo de diseñar la relación entre las elites económicas y sociales y las elites políticas para evitar fenómenos de opacidad, clientelismo y colusión de intereses entre unos y otros, que puedan desarrollarse a costa del bien público.

3.4. Empleados y sindicatos

Los empleados, quizá actuando colectivamente a través de los sindicatos del sector, constituyen otro de los *stakeholders* centrales en el gobierno de las cajas. En general, cabría esperar de ambas actitudes y comportamientos proclives al statu quo del sistema financiero, es decir, a la conservación de las cajas como tales, y a las políticas de expansión, no sólo territorial, de las cajas. A pesar de ello, como en el caso de los directivos y de los políticos, también hay que esperar variaciones según el tipo de empleados o sus circunstancias profesionales y/o vitales.

Por lo pronto, el empleo en las cajas ha sido más seguro que en los bancos en los últimos lustros. De hecho, el empleo en las cajas ha crecido notablemente a la par que caía, y mucho, en los bancos. La ocupación en las cajas pasó de 63.213 empleados en 1985 al máximo de 134.866 en 2008, si bien ha caído desde entonces (128.165 en 2010). En el mismo periodo (1985-2008), el empleo en la banca cayó, casi continuamente, desde los 163.591 a los 115.907 trabajadores, como efecto de sucesivos planes de ajuste, ligados en buena medida a procesos de fusión, y ha seguido cayendo después. De este modo, el empleo en las cajas creció en términos netos en 71.653 trabajadores (un crecimiento del 113%), pero en los bancos cayó en 47.684 (una caída del 29%).

Además, las condiciones laborales en el sector financiero han sido bastante favorables para los empleados y, aunque no hay estudios empíricos que lo analicen, al decir de algunos

comentaristas, han sido todavía mejores en las cajas, especialmente en las de más tamaño (Lagares Calvo 1991: 212; Serra Ramoneda 2011: 183).

El menú que ofrecían las cajas expansivas (y los bancos en menor medida, por lo dicho acerca del ajuste continuo de plantillas), además, fue lo suficientemente variado para los distintos tipos de trabajadores. A los más dinámicos, más dispuestos a operar en nuevos mercados, a desplazarse, a esforzarse por ganar cuota de mercado, por “colocar” productos a los clientes, a asumir niveles altos de presión, se les han ofrecido (y pagado) pluses y comisiones sustanciosos generalmente ligados a objetivos a corto o cortísimo plazo, así como oportunidades de avanzar rápido en la jerarquía (hasta los puestos de director de sucursal o más allá). A los menos dinámicos, más acostumbrados a la operativa tradicional, más habituados a la banca relacional, menos aventurados en la asunción de riesgos, etc., se les han seguido ofreciendo buenas condiciones salariales, considerables beneficios sociales, ventajas financieras, jornadas muy favorables, planes de pensiones generosos, y, llegado el momento, condiciones de prejubilación muy ventajosas. Lo más probable es que los primeros hayan ido desplazando a los segundos, aunque no contamos con estudios al respecto, pero también que a las cajas expansivas les haya costado, en el punto álgido de la burbuja, retener a los primeros o atraer nuevos candidatos para esos puestos de “avanzadilla”. La gran presión se aguanta unos años, se consiguen los jugosos complementos y se marcha uno a otro trabajo. En cualquier caso, convendría tratar de averiguar en qué medida haya podido ir abundando más el primer tipo de trabajadores, pues cabe esperar que, en esa medida, se habrán resentido no sólo la banca relacional, sino las raíces locales de las sucursales de las cajas y, especialmente, las dosis de prudencia y de resistencia a la orientación al corto plazo y la ganancia de cuota de mercado que, por convencimiento o por hábito, implicaba el contar con los empleados de inclinación, digamos, más funcional.

Por lo que se refiere a los sindicatos de las cajas, cabe suponer que hayan sido bastante partidarios de mantener el statu quo, por lo pronto, por haber ido consiguiendo condiciones laborales beneficiosas para sus afiliados.²⁹ Tanto más cuanto que a ello se unen las posibles ventajas que, como organizaciones, han podido derivar de la existencia de las cajas. Suponían recursos para los sindicatos, sobre todo en la forma de cargos para sus afiliados y dirigentes, así como oportunidades (limitadas o no tanto) de influencia a través de las decisiones de las cajas, básicamente, a través de acuerdos con los equipos directivos y/o con los representantes políticos. Serra Ramoneda (2011: 183) sugiere que el *trade-off* básico ha sido el de dejar manos libres a los directivos a cambio de mejores condiciones laborales para sus representados.

Lo cierto es que los sindicatos del sector se han contado entre los actores más contrarios a la privatización de las cajas cuando ésta se ha planteado en la discusión pública (Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá 1998) e, incluso, se opusieron a la existencia de cuotas participativas, aun cuando no otorgaran derechos políticos. Asimismo, en el proceso de reestructuración actual sus actuaciones han ido dirigidas, casi exclusivamente, a mantener el poder adquisitivo de prejubilados y despedidos. De hecho, como recuerda también Serra Ramoneda (2011: 184),

²⁹Sobre esas ventajas y la negociación colectiva correspondiente, al menos hasta mediados de los años noventa, puede verse Rodríguez (1997).

buena parte de las ayudas del FROB a las fusiones está destinada a las correspondientes indemnizaciones por las reducciones de plantillas.

4. El telón de fondo de la ciudadanía, y su actitud hacia las cajas de ahorros

El juego de los factores (sección 2) y la conducta de los actores estratégicos (sección 3) ha tenido lugar contra el telón de fondo de una sociedad que se puede entender, por un lado, como una clientela de las cajas relativamente aquiescente, y, por otro, como una ciudadanía u opinión pública que ha adoptado una posición de acompañante de los acontecimientos, y que albergaba una actitud más bien favorable a la institución.

4.1. Las dificultades para una hipotética acción colectiva de la clientela

Durante mucho tiempo la continuidad del sector de las cajas de ahorros se ha dado por supuesto, por lo que su clientela no ha sentido la necesidad de intervenir al respecto. Tampoco lo ha hecho de manera especial en el gobierno de las cajas. En última instancia, el cliente mediano de las cajas, el impositor del común, tampoco es tan diferente del de los bancos comerciales, y ni sus intereses ni los cauces de participación en el gobierno de las cajas a su alcance le han motivado a implicarse en dicho gobierno. Sus intereses principales son la seguridad de sus depósitos (o lo que muchos perciben como depósitos, no siéndolo, y no pudiendo ofrecer tanta seguridad), una buena remuneración para sus ahorros, y facilidades para obtener créditos (y devolverlos) en su caso. Aparte, los clientes muy humildes quizá tengan el interés añadido de la mera existencia de entidades financieras cercanas, que ofrezcan productos adecuados para ese tipo de clientes.

Ese cliente mediano, ha estado en gran medida convencido de que sus intereses fundamentales se veían cotidianamente satisfechos, pues los depósitos no suelen correr riesgos especiales, y, en todo caso, se cuenta con la protección del Fondo de Garantía de Depósitos y, en última instancia, con el convencimiento de que los gobiernos harán todo lo posible para salvar las entidades financieras o, como poco, indemnizar suficientemente a sus clientes. A ello hay que añadir, por una parte, la falta de incentivos y de capacidad para estar informado en la medida suficiente acerca de las estrategias y prácticas de la caja, y de cómo ambas pudieran afectar hipotéticamente sus intereses. Y, por otra, en caso de dudas extendidas acerca de la salud de su caja, al ahorrador siempre le queda la posibilidad, más o menos viable, de sacar sus ahorros de la caja y depositarlos en otra entidad financiera.

Por todo ello se puede suponer que la predisposición del cliente mediano a implicarse, siquiera mínimamente, en el gobierno de las cajas es de índole menor. A ello habría que añadir los consiguientes problemas de acción colectiva que supone el poner de acuerdo a grupos tan amplios, con tan poco contacto entre sí, y con tan pocos incentivos para ese tipo de acciones.

Hipotéticamente, algunos impositores activistas (a imagen de los accionistas activistas) podrían considerar que la creencia en la seguridad de los ahorros no tiene una base real tan sólida, como puede no tenerla la opción de salida (*exit*) cuando son muchos los que la ejercen. Y de esas consideraciones podrían derivar la conveniencia de controlar a los directivos para que no se embarquen en estrategias demasiado arriesgadas. Incluso, podrían

estar dispuestos a asumir los grandes costes que ese control supondría e incitar en el resto de la clientela las acciones colectivas pertinentes. De hecho, si esos impositores activistas consiguieran poner de acuerdo a todos, o buena parte, de los impositores, movilizarían, como hemos visto, proporciones de voto muy sustantivas, que el resto de *stakeholders* tendría que tener en cuenta.

Lo cierto es que no han surgido esos impositores activistas. Los costes de control han debido de ser muy grandes, y no se han visto reducidos por los mecanismos de elección de los representantes de la clientela. La elección de esos representantes no la llevaba a cabo el conjunto de clientes, sino unos compromisarios elegidos por sorteo. Esto, en principio, habría reducido los costes de comunicación con ellos, en el supuesto de que los listados de seleccionados hayan estado disponibles. Sin embargo, hacía extremadamente improbable que los mismos compromisarios fueran seleccionados en sucesivas tandas electorales, dificultando, de este modo, la elaboración de candidaturas de elegibles como representantes. Es más probable que el voto de los compromisarios haya sido orientado por los directivos de las cajas, a través de los directores de sucursales o encargados de zona, al disponer, en exclusiva, de un conocimiento relativamente directo de los posibles candidatos y sus características.

Esas dificultades de acción colectiva no implican que el voto de los representantes de los impositores en las asambleas o en los consejos de administración no haya tenido sesgos particulares, y que no hayan tenido que ganárselo los *stakeholders* más implicados. Tampoco supone, por tanto, que en aquellas cajas en que el peso de los impositores era superior no se hayan tenido más en cuenta sus intereses, como, grosso modo, muestra el trabajo de García-Cestona y Surroca (2007).

En general, es muy probable que la clientela, como la ciudadanía en general, ha asistido más como espectadora que como partícipe activo a los debates sobre el futuro del sector de las cajas, en buena parte porque se siente ella misma reacia a implicarse más en el gobierno de las cajas de ahorro.

4.2. El público espectador, favorable a las cajas como entidades diferenciadas, y perplejo

El público español ha apoyado durante mucho tiempo el modelo tradicional, incluso en momentos tan turbulentos como los actuales, pero también ha asistido con cierta perplejidad al curso de los acontecimientos, como la evidencia de una colección de encuestas que cubren el periodo 1990-2011 muestra con suficiente claridad.

Complejidad del modelo tradicional: diferencias y semejanza entre cajas y bancos

El modelo tradicional de las cajas es complejo en tanto que las cajas tienen, y deben tener, rasgos muy parecidos a los de los bancos *pero también* rasgos propios que las diferencian de ellos. Parecidas en unas cosas, y distintas en otras; de ahí que la mera pregunta, planteada como una disyuntiva, de si son parecidos o diferentes no tenga una fácil respuesta. Por ejemplo, en 1990, un 48% creía que bancos y cajas eran diferentes pero un 52% los veía como iguales (Alvira Martín y García López 1991: 151). En 1996, un 27,6% veía diferencias

importantes entre ellos, un 19,2% las veía poco importantes (es decir, un 46,8% veía diferencias), un 32,7% creía que apenas las había y un 20,5% ni siquiera sabía qué contestar. Los porcentajes respectivos se movían en la misma línea en 2006: el 36,5% veía diferencias (importantes, un 23,4%; poco importantes, un 13,1%), un 33,7% no las veía y un 29,9% no contestaba.

Las diferencias institucionales son relativamente claras, pero no demasiado importantes. En realidad, las respuestas espontáneas de quienes veían diferencias importantes remitían más bien a diferencias de funcionamiento, pues, en 1996, sólo un 18% mencionó diferencias institucionales, de prestigio, de tipo de clientela o relativas a la obra social. En cuanto a las diferencias de gestión, en 2006 un 37,8% estaba de acuerdo con la idea de que las cajas deberían parecerse más a los bancos en su forma de gestión y sus estrategias de negocio, mientras que un 42,7% estaba en desacuerdo. En 2009, el acuerdo era del 43,7% y el desacuerdo, del 40,7%. Asimismo, en 2006 se observaba una mayoría amplia (52,8%) a favor de que se parecieran más a los bancos en lo relativo a la oferta de servicios financieros (el 30% estaba en contra).

A este respecto cabe observar una evolución interesante. Desde 1996 se confirma que el público es sensible al esfuerzo de las cajas por estar al día y ofrecer las últimas novedades financieras, en pie de igualdad con los bancos: el 65,2% creía que los bancos cumplían con esa caracterización, pero el 68,1% estimaba que las cajas también lo hacían. En el caso de las cajas seguía viéndose así en encuestas posteriores: con un porcentaje del 67,3% en 2006 y, algo inferior, del 57,2% en 2009, ya en plena crisis económica y financiera (cuadro 1).

Cuadro 1				
Pensando en las cajas de ahorros en general, ¿me podría decir si esta de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: "Las cajas de ahorros son instituciones que están al día y ofrecen las últimas novedades financieras" (*)				
	1996	2006	2008	2009
De acuerdo	68,1	67	61,3	57,2
Desacuerdo	19,5	20,4	19,6	29,8
No sabe/no contesta	12,4	12,6	19,1	13
N	1.209	1.495	2.116	1.294
(*) Las categorías utilizadas en 1996 fueron: muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo y nada de acuerdo.				
Fuente: encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).				

Rasgos institucionales diferentes, que se han ido atenuando

Un rasgo distintivo de las cajas, la orientación al pequeño cliente o, en su formulación más reciente, su aspiración a la inclusión financiera, despierta juicios bastante positivos en el público, pero también algunas dudas. Por lo pronto, marca diferencias entre cajas y bancos. Por ejemplo, en 2009, hasta un 66,6% afirmaba que eran las cajas las que más se orientaban al pequeño cliente, y sólo un 14,9% citaba a los bancos. Aunque, por otro lado, buena parte del público entiende que esa mayor orientación no es, por sí sola, condición suficiente para la inclusión financiera: en 2010, un 48,5% estaba muy o bastante de acuerdo con la idea de que

la desaparición de las cajas implicaría que buena parte de la población no pudiera acceder a servicios tales como créditos para la vivienda o para montar pequeños negocios, pero un 46% se mostraba poco o nada de acuerdo.

Que se perciba a las cajas como más orientadas al pequeño cliente que los bancos no implica que esa orientación se haya mantenido en los mismos niveles. Antes de la crisis, en 2006, la opinión dominante (47,7%) era que las cajas habían reforzado dicha orientación en los años anteriores, y sólo un 24,2% creía que la habían debilitado; pero, en plena crisis, en 2009, los que percibían un refuerzo eran bastantes menos (32,6%) y los que percibían una debilitación, bastante más (43,2%).

También está (o estaba, al menos, hasta hace poco) convencida la mayoría del público español del mayor arraigo territorial de las cajas en comparación con los bancos. Incluso, antes de la crisis, la mayoría no creía que el gran proceso de expansión territorial de las cajas (véase supra) hubiera debilitado sus raíces territoriales originarias, aunque la reciente ola de fusiones haya podido dar al traste con las expectativas de mantenerlas.

En 2006, la gran mayoría, un 70,2%, creía que eran las cajas las que tenían más arraigo en su región o provincia, algo que sólo pensaba un 16,5% de los bancos. Y ese mismo año eran muy pocos (22,8%) los que coincidían con la idea de que la expansión a otras regiones les haría perder sus raíces originarias, bastantes menos que los afines con la afirmación de que dicha expansión daba visibilidad a sus territorios en otras regiones (un 60,9%).

Tras la crisis cambiaron las tornas. En 2010 primaba en la opinión pública la viabilidad financiera sobre los vínculos locales. Un 61,7% de los que habían oído hablar de fusiones creía que habían de fusionarse las cajas que llegasen a acuerdos viables, independientemente de si pertenecían a la misma comunidad autónoma. En la misma línea, un 53% estaba muy o bastante de acuerdo con fusiones para alcanzar más tamaño aunque las cajas perdieran su identidad (un 41% estaba poco o nada de acuerdo). En 2011, una mayoría clara (61%) pensaba que al final del proceso de reformas las cajas acabarían perdiendo el vínculo con el territorio en que fueron fundadas (y sólo un 34,3% creía que lo mantendrían).

La obra social como un rasgo definitorio de las cajas

El público percibe la obra social de las cajas, en una medida bastante amplia, como uno de sus más claros signos de identidad, aunque su nivel de conocimiento ha sido bastante mejorable. En 1996, un 58,8% había oído hablar de la obra benéfico-social de las cajas (cuadro 2). Una década después, en 2006, ese porcentaje era algo más alto, el 64,3%. Más recientemente, inmersa la economía española en la crisis y con las cajas ocupando una presencia cada vez mayor en los medios de comunicación, ese indicador de conocimiento ha crecido nítidamente: hasta un 70,8% en 2008 y un 78,2% en 2011. En 1996 tan sólo un 55,6% podía citar espontáneamente alguna actividad social o cultural de las cajas; en 2006 dicho porcentaje era ligeramente inferior, del 49,1%.

Cuadro 2				
¿Ha oído usted hablar de la Obra Social de las cajas de ahorros?				
	1996	2006	2008	2011
Sí	58,8	64,3	70,8	78,2
No	41,2	35,7	29,2	21,8
N	1.209	3.046	2.116	1.521
Fuente: encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).				

El público ha solido evaluar positivamente la obra social de las cajas, percibida, en términos generales, como superior a las actividades sociales de los bancos, aunque en sus ojos no ha estado del todo claro que se tratara de actividades cualitativamente muy diferentes. Tenía claro, en 1996, quién atendía *mejor* las necesidades sociales y culturales de su región: un 72% citó a las cajas, y sólo un 6,5% a los bancos. En 2006, un 42,7% creía que la acción social de los bancos era *menor* que la que llevan a cabo las cajas, un 11,1% creía que era mayor y un 20,8% equiparaba ambas. En 2008, un 54% se mostró muy o bastante de acuerdo con la idea de que si sólo hubiera bancos, la obra social que realizan las cajas dejaría de ofrecerse (y sólo un 33,7% se mostró poco o nada de acuerdo).

De todos modos, en 2011 eran tantos los que distinguían, presumiblemente por su contenido, las acciones sociales de empresas como los bancos (41,7%), como los que creían que eran prácticamente iguales (44,5%). Cabe especular con que esta relativa indiferenciación entre los contenidos de las acciones sociales de unos y otros implica cierta distancia respecto a la estructura de la obra social de las cajas, al menos de lo que había sido su tendencia hasta fecha relativamente reciente, con el predominio relativo de la acción cultural sobre la acción asistencial y sanitaria de la obra social (a la que nos hemos referido antes).

En todo caso, un signo de identidad no tiene que ser interpretado como indicativo de que la sociedad en cuestión le otorgue el rango de prioritario, o de constituir el objeto de una “prioridad principal” de la institución en cuestión. De hecho, sólo un 22,9% en 2006 veía a la obra social como la “principal prioridad” de las cajas, un 17,2% optaba por la afirmación de que lo fue en el pasado, pero ya no, y un 40,2% creía que nunca había sido la principal prioridad de las cajas de ahorros.

Sensación de dificultad creciente de las cajas por la crisis, sin estar seguros por qué

A la mayoría le ha costado convencerse de que la crisis ha afectado más a las cajas que a los bancos. En un primer momento, hasta un 32,8% creía en 2008 que habían sido los bancos las entidades más afectadas por la crisis, frente a un 18,7% que citaba a las cajas. En 2010, de todos modos, las cosas estaban más claras: un 41,8% citaba a las cajas, si bien todavía un 27% mencionaba a los bancos.

Las causas de ello parecían dudosas. En 2010, un 54% optaba por la afirmación de que “por su naturaleza, las cajas de ahorros son más vulnerables que los bancos, por eso las cajas están teniendo más problemas que los bancos en estos tiempos de crisis”; sin embargo, un

porcentaje nada despreciable, el 38,3%, optó por afirmar que los problemas de las cajas eran consecuencia de la crisis, y no eran muy diferentes de los que estaban teniendo los bancos. Entre los que mencionaban a las cajas, eran tantos los que creían que ello se debía a haber hecho las cosas peor que los bancos como los que no lo creían (42 y 43%, respectivamente). Un año más tarde, en 2011, un 73,1% estaba muy o bastante de acuerdo con que los problemas recientes de las cajas se habían debido, en gran medida, a su mala gestión, pero un 63,5% los achacaba a la crisis y un 61,5% atribuía aquella mayor vulnerabilidad a la vocación de las cajas por los menos favorecidos financieramente.³⁰

Tuvimos que adentrarnos más en la crisis para que la mayoría reconociera que la imagen de las cajas había empeorado (cuadro 3). En 2006, sólo un 20,2% de los entrevistados pensaba que su opinión de las cajas había empeorado el año anterior. En 2009, con una pregunta que, a la postre, parece medir algo parecido, un 45% creía que la imagen de las cajas había empeorado, y sólo en 2011, el porcentaje acabó siendo claramente mayoritario (53,5%). Lo llamativo de esa peor imagen no es que la imagen de las cajas y la confianza en ellas se haya resquebrajado hasta cierto punto, pues algo así ha ocurrido también con otras instituciones privadas, y públicas, no necesariamente en el ojo del huracán de la crisis financiera, y no sólo en España.³¹ Lo llamativo es que el empeoramiento haya sido tardío y de magnitud moderada.

Cuadro 3				
En su opinión, ¿la imagen de las cajas de ahorros ha mejorado o ha empeorado en el último año? (*)				
	2006	2008	2009	2011
ha mejorado	35,3	31,2	20,7	17,7
ha empeorado	20,2	25,5	45	53,5
Igual (no se leyó)	35,6	30,1	25,6	24,4
No sabe/no contesta	8,8	13,2	8,7	4,3
N	3.046	2.116	1.294	1.521
(*) En 2006 la pregunta se refería a la opinión del entrevistado sobre las cajas.				
Fuente: encuesta ASP 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).				

Confusión sobre su forma de gobierno

La peculiar forma de gobierno de las cajas resulta relativamente opaca para el público. En 1996, un 36% no contestó a una pregunta sobre quién mandaba en las cajas (un 29,2% en el caso de los bancos) y no pocos ofrecieron respuestas claramente erradas, como el 11,8% que mencionó a los accionistas.

Sea por ese desconocimiento, sea por los prejuicios favorables a las cajas o sea porque la realidad no haya sido tan nítida como a veces la dibujamos hoy, nunca ha estado clara a los ojos del público la crítica de la politización de las cajas, a pesar del pábulo que se le ha dado en la discusión pública sobre la materia. Es muy llamativo al respecto el que

³⁰La frase era: “se han debido a que han prestado dinero a muchas familias y pequeñas empresas que, de otro modo, no lo habrían podido conseguir para financiar sus casas y negocios”.

³¹Véase, por ejemplo, Pérez-Díaz y Rodríguez (2010: 8-12).

sistemáticamente haya sido superior el porcentaje de encuestados que cree que los políticos influyen más en los bancos que en las cajas, presentando variaciones menores en los últimos tres lustros (cuadro 4). Si en 1996 un 42,2% creía que los políticos influían más en los bancos y un 18,8% creía que lo hacían más en las cajas, en 2009 aún eran más los que mantenían lo primero (50,9%), si bien también había aumentado la proporción de los que creían lo segundo (29,2%).

Cuadro 4				
¿Dónde cree usted que influyen más los políticos, en los bancos o en las cajas de ahorros?				
	1996	2006	2008	2009
En las cajas	18,8	26,5	21	29,2
En los bancos	42,2	45,2	49,7	50,9
Por igual (no se leyó)	18,6	16,1	10,5	9,6
No sabe/no contesta	20,4	12,2	18,8	10,3
N	1.209	3.046	2.116	1.294

Fuente: encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).

En 2006, tan sólo un 18,4% creía que las cajas eran, en gran medida, un instrumento de los políticos, un porcentaje no tan distinto del que suponía que eran independientes de aquéllos (23,2%), con una opinión mayoritaria (46,2%) que se decantaba por la idea de que las cajas mantienen con los políticos relaciones muy estrechas, llevando a cabo ambas gestiones de interés mutuo con frecuencia. Esa opinión quizá esté relacionada con otra relativa a las condiciones de la competencia entre entidades financieras. En el último lustro, siempre han sido más los que creían que eran los bancos los que gozaban de mayores privilegios para competir, por ejemplo, un 63,9% en 2009, frente a un 17,8% que lo creía de las cajas. De todos modos, al recordárseles que los políticos locales o regionales pueden influir bastante en el gobierno de las cajas, por su peso en la asamblea general, eran más (49%) los que lo veían como un inconveniente que los que lo veían como una ventaja (27,1%). En esa misma fecha, en cualquier caso, quedaba claro que preferían para cualquier entidad financiera, no sólo para las cajas, una forma de gobierno similar a la propia de las cajas hasta hace poco, y no la propia de las entidades privadas. Tan sólo un 15,2% creía que era mejor para el funcionamiento profesional de una entidad financiera que sus directivos respondieran ante una junta de accionistas, mientras que eran muchísimos, un 74,4%, los que creían que era mejor que respondieran ante una asamblea con representantes de instituciones públicas, clientes, trabajadores y fundadores.

Desean que las cajas sigan como tales..., pero no saben lo que pasará

Como ya hemos señalado, las encuestas recientes han solido mostrar una opinión dividida en lo tocante a si las cajas habían de parecerse más a los bancos en su gestión y sus estrategias de negocio, pero en proceso de relativa evolución: en 2006 estaba de acuerdo con esa idea un 37,8%, y un 43,7% en 2009. Lo que sí ha solido estar claro es la preferencia por un sistema financiero con los dos tipos de entidades. En 1996, tan sólo un 16,8% de los españoles era partidario de que las cajas se convirtieran en entidades privadas, mientras que una mayoría clara, del 60,2%, lo era de que siguieran como hasta entonces (cuadro 5). Una década después, en 2006, la proporción de encuestados favorables al statu quo había incluso aumentado, hasta el 78,8%, mientras que los partidarios de que se convirtieran en entidades con accionistas apenas superaban la décima parte (11,3%). En 2009, bien entrada la crisis financiera, un 80,6% seguía siendo partidario de no cambiar las cosas.

Cuadro 5				
Como quizá sepa, la principal diferencia entre las cajas y los bancos es que las cajas no tienen accionistas entre los que repartir sus beneficios, pero dedican casi una tercera parte de éstos a obras sociales. ¿Preferiría usted que las cajas de ahorros siguieran como hasta ahora o que se convirtieran en entidades con accionistas? (*)				
	1996	2006	2008	2009
Deberían seguir como hasta ahora	60,2	78,9	81,3	80,6
Deberían convertirse en entidades con accionistas	16,8	11,1	9,1	11,6
No sabe/no contesta	23	10	9,6	7,9
N	1.209	3.046	2.116	1.294
(*) En 1996 la pregunta fue: "¿Piensa usted que, en España, las cajas de ahorro deberían seguir como ahora o, por el contrario, que deberían convertirse en entidades privadas?".				
Fuente: encuestas ASP 96.004 y 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2009).				

En una línea similar, a pesar de todas las transformaciones habidas en la operativa de las cajas de ahorros, que les habrían asemejado claramente a los bancos comerciales, en 2006 todavía un 78,9% de los españoles creía que tenía sentido mantener bancos y cajas como instituciones financieras diferenciadas (cuadro 6). Todavía en 2009, ya en plena crisis financiera, lo creía así el 71%.

Cuadro 6				
En su opinión, ¿tiene sentido que continúen existiendo los bancos y las cajas como dos tipos de instituciones financieras diferenciadas?				
	2006	2008	2009	2011
Sí	78,9	78,1	71	54,3
No	11,1	12	20,9	41
No sabe/no contesta	10	9,9	8	4,7
N	3.046	2.116	1.294	1.521
Fuente: encuesta ASP 06.041; Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).				

En el mismo sentido, todavía en 2010, un 70,3% era partidario de que mantuvieran su identidad como cajas, mientras que un 24,2% lo era de que se convirtieran en bancos. Esa preferencia se mantenía aun cuando se plantease una disyuntiva relacionada con el tamaño de las entidades financieras: sólo un 24,2% era partidario de que crecieran y se parecieran en su organización y negocio cada vez más a los bancos, mientras que un 70,3% prefería que mantuvieran su identidad propia, aun a costa de crecer menos. En esa misma fecha la gran mayoría (74,2%) no creía probable que las cajas desaparecieran en los años siguientes, y un 61,6% lamentaría dicha desaparición, en su caso.

Incluso en 2011, tras buena parte de los acontecimientos resumidos al comienzo de este artículo, seguían siendo mayoritarios, aunque menos, los que veían sentido a mantener dos tipos de instituciones (54,3%), si bien los contrarios habían crecido bastante (41%). Del mismo modo, todavía un 58,2% optaba por la idea de que “las cajas son piezas importantes del sistema financiero español del siglo XXI”, frente al 39,1% que optó por la de que “tuvieron mucho sentido en otra época, pero ahora no”. En pleno proceso de reforma radical del subsector de cajas, a la hora de elegir las opciones que la nueva legislación permitía a las cajas, todavía un 39,8% era partidario de que siguieran siendo cajas y un 14,1% lo era de que se convirtieran en fundaciones, si bien un 42,2% optaba por que se integrasen en grupos bancarios.

De todos modos, la mayoría del público ha ido aceptando cada vez más claramente lo que parece, a sus ojos, algo irreversible, que las cajas acaben transformándose en instituciones muy parecidas a los bancos. En 2010, un 66% creía que las nuevas cajas fusionadas se parecerían más a los bancos y sólo un 25,4% que se parecerían a las cajas tradicionales. En 2011, un 65% estaba muy o bastante de acuerdo con que la reforma del sector convertiría progresivamente a las cajas en bancos.

Lo cierto es que las cajas han solido gozar de mejor imagen en la opinión pública que los bancos. Una razón no desdeñable es que la gran mayoría de la población probablemente se considera, sobre todo, cliente de una caja, aunque pueda tener cuentas en distintos tipos de entidades. En 2007, justo antes de que se desencadenase la crisis actual, entre los titulares de una cartilla de ahorro o una cuenta corriente (95,2% de la población adulta), un 56,8% sólo era cliente de alguna caja, un 18,7% de algún banco y un 18,1% era cliente de ambos tipos de entidades. Si los clasificamos por la entidad con la que más operaban, un 67,1% eran clientes de cajas y un 26,2% clientes de bancos.

Como ejemplos de la buena imagen de las cajas cabe recordar no sólo la apreciación de que son instituciones que están al día, sino también su ventajosa comparación con los bancos en términos de transparencia y fiabilidad. Han solido ser más los que creían las cajas eran las entidades más transparentes que los que otorgaban ese carácter a los bancos (44,8 y 17,6%, respectivamente, en 2008). También lo han sido más los que las ven como entidades más fiables (cuadro 7). En 2011, a pesar de una crisis financiera con las cajas en el ojo del huracán, todavía un 36,9% seguía asignando más fiabilidad a las cajas, un porcentaje superior al que se la asignaba a los bancos (29,4%), si bien las distancias se habían recortado desde 2008.

Cuadro 7				
¿Qué entidades le parecen hoy en día, en general, más fiables...?				
	2008	2009	2010	2011
Los bancos	23,2	24,7	28,9	29,4
Las cajas	40,9	41,3	42	36,9
Tanto los bancos como las cajas	15,9	13,4	8,6	7,8
Ni bancos ni cajas	9,5	15,5	16,8	26,1
No sabe/no contesta	10,6	5,2	3,7	1
<i>N</i>	2.116	1.294	1.140	1.521

Fuente: Gabinete de Estudios Sociales de Funcas / Elisa Chuliá (2011).

5. Consideraciones finales: un proceso en curso y abierto

Opciones inerciales

Lo que parece una fase terminal de un proceso es en realidad la fase inicial de otro. La solución dada en España a la crisis del sector de cajas, permitiendo e impulsando su conversión en bancos privados, y la relativa rapidez con que, a la postre, se han tomado las decisiones políticas y se han puesto casi todas las cajas a la tarea puede dar una imagen equívoca de lo que ha ocurrido y lo que nos espera.

Ahora no se hace sino culminar, apresuradamente, lo que venía marcado por una inercia anterior, por la cual los actores estratégicos se habían ido alejando del modelo tradicional, abocando hoy a una mutación radical.³² Lo cual ha ocurrido con una ciudadanía que ha asistido más como espectadora que como partícipe activo a los debates sobre el futuro del sector de las cajas habidos a lo largo del periodo estudiado. Con todo, el tipo de decisiones de la clase política central tanto sobre el régimen de gobierno de las cajas como sobre su régimen de propiedad (la cuestión de la privatización) en los lustros anteriores a la crisis actual, sugiere que ha tenido en cuenta determinadas preferencias básicas del público. Por lo pronto, en lo tocante al gobierno de las cajas, es improbable que la llamada democratización, que fue en realidad la incorporación de un conjunto reducido de *stakeholders* en el gobierno de las cajas, en marcha desde 1977, fuera más contraria a las actitudes del público que la posibilidad de mantener o permitir la cooptación en los cargos que habría implicado la adopción de un modelo estrictamente fundacional, si bien no podemos afirmarlo con seguridad porque no tenemos datos al respecto. Sí los tenemos acerca de la relevancia o lo problemático de la presencia de políticos en el gobierno de las cajas, y podemos concluir que, en el fondo, el público no la ha percibido como un problema mayor, si es que han sido consciente de cómo se gobernaban de hecho las cajas. En lo tocante al régimen de propiedad, la opinión mayoritaria ha estado todavía más clara a favor de que las cajas permanecieran como entidades diferenciadas de los bancos y en contra de su privatización.

³²Sugiriendo una pauta de conducta en el *establishment* español que hemos podido observar en el terreno de la política exterior y de la política laboral, y que hemos llamado de “opciones inerciales”. Véase, en referencia a la política exterior Pérez-Díaz y Rodríguez (1997) y en referencia a la política laboral Pérez-Díaz y Rodríguez (1995).

El comportamiento de la clase política nacional ha resultado, en general, bastante afín con esas preferencias. Aunque el debate de la privatización de las cajas, o de la entrada minoritaria en su capital de propietarios privados con voz y voto, se haya planteado varias veces en los últimos lustros, y aunque en algún momento haya recibido un eco favorable en miembros de relieve de los grandes partidos, los pasos que éstos dieron fueron cortísimos. En su momento, se permitió la emisión de cuotas participativas, pero desprovistas completamente de derechos de propiedad y de voto. Y se permitió la emisión de participaciones preferentes, también sin derechos de voto. Nada más.

Asunto distinto es cómo ha podido encajar con las expectativas del público la evolución conjunta del sector hacia un modelo de cajas de mayor tamaño y más extendidas territorialmente, y, sobre todo, en última instancia, más frágil. Hemos visto que a los españoles no les planteaba problemas especiales la expansión territorial, tendiendo a conceder el beneficio de la duda a las cajas. Sin embargo, es casi seguro, aunque no contamos con encuestas al respecto, que la mayor fragilidad de muchas cajas derivada de su política de expansión crediticia ha supuesto una sorpresa mayúscula para los ciudadanos españoles en general.

En general, tanto la solución que se ha dado a la crisis de las cajas de ahorros, impulsando su conversión en bancos o una variante de ellos, así como lo rapidez con que han afrontado dicha conversión las cajas, sugiere que se ha actuado así, en buena medida, gracias a que se ha tenido la impresión de que la gravedad y la urgencia de la situación se combinaba con la previsión de que las consecuencias electorales de las decisiones que se tomaran tampoco iban a ser tan serias, y que el país se había ido haciendo a un curso de los acontecimientos que iba en esa dirección.

El panorama por delante

Sin embargo, es probable que estemos ahora en una coyuntura histórica un tanto distinta, y que la combinación de crisis económica y tensiones políticas profundas que vive el país haya cambiado la ecuación de las políticas públicas de ahora en adelante, de modo que éstas necesiten cada vez del apoyo de la opinión pública; y, por tanto, se requiera una dosis mayor de reflexión y, a la vez, de capacidad estratégica.

En este trabajo hemos apuntado los rasgos básicos del tipo ideal de lo que hemos llamado el modelo tradicional de las cajas de ahorros. Se trata de un modelo de profundas raíces históricas y con características institucionales y culturales singulares, que, a lo largo de su experiencia, ha conseguido un apoyo sustancial del público. Como hemos mostrado en la última parte de este trabajo, este apoyo continúa en buena medida hasta hoy, incluso en plena crisis financiera.

Hemos analizado lo que consideramos evidencias del alejamiento de las cajas respecto de dicho tipo ideal y de su acercamiento al de la banca comercial, evidencias que han resultado mucho más claras a raíz de la crisis. Lo fundamental ha sido la enorme expansión del crédito al sector inmobiliario, lo que ha implicado asumir riesgos de gran calado y agudizar una debilidad tradicional de las cajas, y su dificultad para conseguir recursos propios en los mercados, que se ha revelado como su talón de Aquiles. En paralelo a esa expansión del

crédito se ha producido una generalizada expansión territorial, también ligada a un mayor riesgo. Ello ha podido erosionar los fundamentos de la banca relacional que, se supone, practicaban más las cajas que los bancos, debilitar su arraigo territorial, e influir negativamente en el tipo de confianza tradicional con los depositantes. Hemos mostrado también cómo las respuestas dadas por las cajas a la cuestión crucial de los recursos propios han revelado una notable desconfianza hacia inversores privados que pudieran tener voz y voto en sus asuntos y unos tratos con su clientela tradicional que cuestionaban el desempeño de su misión tradicional como proveedoras de seguridad financiera a los clientes más modestos.

Hemos argumentado que en esos cambios ha influido no sólo la liberalización de los mercados financieros que se ha ido desarrollando en España desde mediados de los años setenta, sino también los intereses y perspectivas de los principales actores estratégicos. En síntesis, bajo la supervisión, ligera y por detrás de los acontecimientos, de las autoridades monetarias, en las cajas que han optado por estrategias de crecimiento y expansión (revelados como) excesivos ha debido producirse una confluencia de estrategias de directivos, clase política regional, y empleados y sindicatos, mientras que la clientela y el público en general ha desempeñado papeles subalternos o de espectadores. Sin embargo, nuestro argumento ha enfatizado la variedad de estrategias de los directivos, la pluralidad de perspectivas y comportamientos de las clases políticas regionales e, incluso, la variedad de puntos de vista e intereses de los empleados, dejando abierta la discusión al respecto. Porque sin incluir esas y otras variables en la ecuación, creemos que no puede entenderse la situación actual del sector, con entidades prácticamente inviables y entidades suficientemente sanas como para procurarse por sí mismas los recursos propios demandados por el regulador, amén de la variedad de situaciones intermedias. Sin atender a esa diversidad no podremos extraer las lecciones más útiles no sólo para el mantenimiento de las cajas de ahorros como entidades diferenciadas, si es que aspiramos a ese objetivo (y el público español parece compartirlo), sino para el conjunto del sistema financiero, y para la salud de las economías avanzadas.

Los errores cometidos por las cajas de ahorros (y por los bancos, pero éstos no han sido objeto de nuestro estudio) han sido bastante extendidos, pero no universales, o, al menos, no todas las cajas los han cometido de la misma magnitud. El alejamiento del tipo ideal de cajas tampoco ha sido el mismo en todas las entidades. Habrá que analizar con algún detalle los casos de éxito y los fracasos para comprender qué ha funcionado bien y qué ha fallado, y las razones de ello. Para comprender esos éxitos y esos fracasos los análisis económicos han de ser complementados por estudios sociológicos o de economía política. De este modo, podremos entender por qué en unas regiones (o en determinadas provincias) la clase política parece haber sido sensata en sus tratos con las cajas y en otras no. O por qué en unas cajas los directivos han sido más “virtuosos”, cediendo menos a la tentación del tamaño, que en otras. O si los fundadores, tanto públicos como procedentes de la sociedad civil, han desempeñado algún papel relevante, y en qué condiciones lo han hecho. Convendría tener muy en cuenta, a este respecto, cuál ha sido el papel que, en esta definición de sus estrategias, ha podido tener la presencia en ellos de una cultura o un *ethos* propio de la institución de las cajas de ahorros, en tanto que esta cultura les ha podido proporcionar, o no, un instrumento importante en situaciones difíciles. En otras palabras, un útil en la construcción del nicho institucional y estructural preciso para que el organismo en cuestión pudiera sobrevivir y prosperar.

Estos estudios no tienen un interés meramente académico. En primer lugar, a pesar de los vientos que corren, es muy probable que las cajas de ahorros sobrevivan como entidades financieras suficientemente distintas en su orientación y ejecutoria de los bancos comerciales. Pueden sobrevivir en tanto que parecidas a los bancos, y sobrevivir, si aciertan en su estrategia, en tanto que diferentes de ellos. Recordemos que la obra social no es el único rasgo diferencial de las cajas, aun siendo importante; ese rasgo está ligado a otros como los propios de una entidad financiera prudente, de proximidad y con una dimensión territorial (que se puede modular de muchas formas): con un modo distinto de hacer banca, de conducirse con los clientes y de relacionarse con el entorno. En definitiva, con una “dimensión social”, lo que abre una serie de interrogantes pero también de expectativas y promesas, en un mundo no sólo económico, sino económico-social, y cívico, cada vez más complejo. En él, el enriquecimiento de la diversidad institucional del medio financiero cobra cada vez más importancia. De hecho, hay ya cajas que, aun sabiendo que no es sencillo responder a esos interrogantes, en la práctica lo están consiguiendo, en buena medida. En segundo lugar, lo que podamos aprender de esos estudios, hechos con esta combinación de perspectivas, económica y sociológica, puede valer también para aplicarlo a otro tipo de organizaciones, incluyendo, precisamente, las de la banca comercial, que tiene su propio problema de dimensión social por identificar correctamente, y por resolver. Por último, pueden alertarnos de la bondad (o no) del tipo de soluciones a la crisis financiera que estamos ensayando.

Otras preguntas que convendría responder serían las siguientes. ¿Por qué ha podido producirse en las cajas de ahorros efectos de muchedumbre (*crowd effects*) o de imitación como los que están detrás de la generalización de las estrategias de expansión crediticia y territorial? ¿Ha influido la presencia de altos directivos procedentes de la banca en la adopción de estrategias y prácticas ajenas o alejadas de la tradición de las cajas, o han sido protagonistas, por el contrario, de la difusión de buenas prácticas? ¿Habría sido viable y/o justificable una regulación como la de las cajas de ahorros alemanas? ¿Qué factores explican los cambios en la orientación estratégica de su obra social? ¿Por qué, desde los años setenta, primero apostaron por la obra cultural y recientemente han vuelto a enfatizar la obra asistencial? ¿Responden las cajas actuales mejor a las demandas del público o a las necesidades objetivamente más acuciantes? De cara al futuro, y dada la solución dada por el gobierno y el Banco de España a la crisis financiera, deberíamos poder responder a una pregunta tan crucial como la siguiente: ¿cómo es posible combinar un tamaño muy grande, una estrategia suficientemente prudente y una pervivencia en lo sustancial del espíritu y la misión que animó a las cajas de ahorros desde sus orígenes?

Hasta ahora, en España parece que se ha optado por un sistema financiero poblado por unos cuantos bancos (incluyendo, por ahora, cajas-banco) grandes, por dos razones fundamentales: son más eficientes y pueden allegar con más facilidad recursos propios en los mercados de capitales. Va de suyo la bondad de un componente básico de la receta, aparte de la profesionalización que conlleva de los cuadros dirigentes de las nuevas cajas; y también es cierto que los grandes bancos españoles han sorteado mejor la crisis financiera que algunos bancos de menor tamaño y muchas cajas. Sin embargo, bastantes cajas, y bancos, de tamaño diverso lo han hecho en una medida similar; y algunas cajas se habían expandido mucho y otras, muy poco. Lo que todo esto sugiere es que una receta única para recuperar la salud del sector quizá no es lo más adecuado y deberían contemplarse varias fórmulas. No basta con

“una solución única” para afrontar su crisis. La diversidad institucional amplía lógicamente el abanico de los experimentos; y de lo que se trata es de avanzar en el entendimiento de las condiciones que los hagan más razonables y viables.

Referencias bibliográficas y fuentes de datos

Referencias bibliográficas

Anguren Martín, Rebeca y José Manuel Marqués-Sevillano. 2011. “Cooperative and savings banks in Europe: nature, challenges and perspectives”, *Estabilidad financiera*, 20: 25-44.

Bruni, Luigino y Stefano Zamagni. 2004. *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*. Bolonia: Il Mulino.

Carbó Valverde, Santiago; José Manuel Mansilla Fernández y Francisco Rodríguez Fernández. 2010. “Cajas de ahorros e inversión a largo plazo”, *Cuadernos de Información Económica*, 219: 119-127.

Carbó Valverde, Santiago y Francisco Rodríguez Fernández. 2007. “Diversidad institucional y cooperación bancaria: nuevas dimensiones de la competencia bancaria”, *Papeles de economía española*, 114: 158-172.

Carbó Valverde, Santiago y Francisco Rodríguez Fernández. 2011. “Las cajas de ahorros del siglo XXI”, *Cuadernos de Información Económica*, 223: 77-81.

Crespí, Rafel; Miguel A. García-Cestona y Vicente Salas. 2004. “Governance mechanisms in Spanish banks. Does ownership matter?”, *Journal of Banking & Finance*, 28: 2311-2330.

Cuñat, Vicente y Luis Garicano. 2010. “Did good *cajas* extend bad loans? Governance, human capital and loan portfolios”, *FEDEA. Documento de trabajo*, 2010-08.

Delgado, Javier; Vicente Salas y Jesús Saurina. 2007. “Joint size and ownership specialization in bank lending”, *Journal of Banking and Finance*, 31, 12: 3563-3583.

Fuentelsaz, Lucio; Jaime Gómez y Sergio Palomas. 2007. “La reestructuración de la red de oficinas en el sector bancario español: 1995-2005”, *Papeles de Economía Española*, 114: 173-187.

García-Cestona, Miguel y Jordi Surroca. 2008. “Multiple goals and ownership structure: effects on the performance of Spanish savings banks”, *European Journal of Operational Research*, 187: 582-599.

Illueca, Manuel; Lars Norden y Gregory F. Udell. 2011. “Liberalization, bank governance, and risk taking”. Sin publicar. En: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785793

- Jiménez, Gabriel y Jesús Saurina. 2004. “Collateral, type of lender and relationship banking as determinants of credit risk”, *Journal of Banking and Finance*, 28, 9: 2191-2212.
- Lagares Calvo, Manuel J. 1991. “Cajas de ahorros: las respuestas españolas”, *Papeles de Economía Española*, 46: 204-230.
- Leiva Prados, Francisco. 2011. “Estrategias de crecimiento basadas en la apertura de oficinas: ‘la Caixa’”, en Tomás Fernández Brando *et al.*, *¿Tiene futuro la red de oficinas bancarias?* Instituto de Estudios Bursátiles. En www.ieb.es.
- MacIntyre, Alasdair. 2007 [1981]. *After virtue*. Tercera edición. Londres: Bristol Classical.
- Maixé-Altés, J. Carles. 2011. “Corporate governance in Spanish savings banks. A historical perspective”, *MPRA Paper*, 29535.
- Maudos, Joaquín. 2012. “El impacto de la crisis en el sector bancario español”, *Cuadernos de Información Económica*, 226: 155-163.
- Méndez Álvarez-Cedrón, José María y Jorge Juan Pereira Rodríguez. 2009. “La reforma del régimen jurídico de los recursos propios de las entidades de crédito, su impacto en las cajas de ahorros”, *Papeles de Economía Española*, 122: 206-222.
- Pérez García, Francisco y Juan Fernández de Guevara Radoselovics. 2006. “Caracterización de la banca relacional y revisión de la literatura”, en Francisco Pérez García, dir., *Banca relacional y capital social en España: competencia y confianza*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 25-68.
- Pérez, José. 2007. “Cajas de ahorros y competencia bancaria”, *Papeles de economía española*, 114: 26-36.
- Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 1995. “Inertial choices: An overview of Spanish human resources practices and policies from the early 1960s to the early 1990s”, en Richard Locke, Thomas Kochan y Michael Piore, eds., *Employment relations in a changing world economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, pp. 165-196. En castellano como *ASP Research Paper 2(a)/1994*.
- Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 1997. “From reluctant choices to credible commitments: Spain’s foreign policy and economic and political liberalization 1953-1986”, en Miles Kahler, ed., *Liberalization and Foreign Policy*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 193-233. En castellano como *ASP Research Paper 3(a)/1994*.
- Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2010. *Alerta y desconfiada. La sociedad española ante la crisis*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Pérez-Díaz, Víctor; Juan Carlos Rodríguez y Elisa Chuliá. 1998. “Cajas y bancos: una experiencia de diversidad institucional”, *Papeles de economía española*, 74-75: 260-283.

Quintás Seoane, Juan Ramón. 2003. “Las cajas de ahorros españolas en el siglo XXI: modernización y capital social”, *Perspectivas del sistema financiero*, 77: 1-28.

Rodríguez, Juan Carlos. 1997. “Políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la banca española de los años noventa”, *ASP Research Papers*, 16(a)/1997.

Salas, Vicente y Jesús Saurina. 2002. “Credit risk in two institutional regimes: Spanish commercial and savings banks”, *Journal of Financial Services Research*, 22, 3: 203-224.

Serra Ramoneda, Antoni. 2011. *Los errores de las cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*. Barcelona: Ediciones Invisibles.

Titos Martínez, Manuel. 2005. “Los Montes de Piedad en España: orígenes, evolución histórica y significación actual”, en Javier Piñar, dir., *Montes de piedad. Tres siglos de obra social*. Granada: CECA, Obra Social de CajaGranada, pp. 17-44.

Valle, Victorio. 2008. “Las cajas de ahorros y las nuevas demandas sociales”, *Cuadernos de Información Económica*, 206: 95-102.

Fuentes de datos de opinión pública

Alvira Martín, Francisco y José García López. 1991. “Presente y futuro de las cajas de ahorros: una encuesta”, *Papeles de Economía Española*, 47: 136-154.

ASP 96.004. *Encuesta de imagen de las cajas de ahorros (octubre de 1996)*.

ASP 06.041. *Encuesta sobre la imagen de las cajas de ahorros (enero de 2006)*.

ASP 07.043. *Encuesta sobre el ahorro en España (junio de 2007)*.

Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS / Elisa Chuliá. 2008. *La imagen de las cajas de ahorros. Encuesta representativa de la población española de abril/mayo de 2008. Informe de resultados*. Agosto de 2008. No publicado

Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS / Elisa Chuliá. 2009. *La imagen de las cajas de ahorros dos años después del estallido de la crisis*. Noviembre de 2009. No publicado

Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS / Elisa Chuliá. 2010. *La imagen de las cajas de ahorros en la primavera de 2010*. Julio de 2010. No publicado

Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS / Elisa Chuliá. 2011. *Encuesta sobre el nuevo modelo de las cajas de ahorros (2-9 de junio de 2011)*. Julio de 2011. No publicado

Otras fuentes de datos

AEB (Asociación Española de Banca). Varios años. *Anuario estadístico de la banca en España*. Disponible en www.aebanca.es.

AHE (Asociación Hipotecaria Española). 2012. *Estadísticas del mercado hipotecario. Año 2011*. Disponible en www.ahe.es.

Banco de España. *Créditos a otros sectores residentes por tipo de entidades*. Serie de datos disponible en www.bde.es hasta hace unos meses.

Carreras, Albert; Leandro Prados de la Escosura y Joan R. Rosés. 2005. “Renta y riqueza”, en Albert Carreras y Xavier Tafunell, coords. 2005. *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 1.297-1.396.

CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros). Sin fecha. *Cajas de ahorros: capitales para la sociedad*.

CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros). Varios años. *Anuario estadístico de las cajas de ahorros*. Madrid: CECA. Disponibles los de 2002 a 2010 en www.cajasdeahorros.es.

CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros). Varios años. *Memoria Obra Social*. Disponible en www.ceca.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad nacional de España. Base 1986*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad nacional de España. Base 2000*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad nacional de España. Base 2008*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Estimaciones de la población actual*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Estimaciones intercensales de la población*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Índice de precios de consumo. Base 2011*. En www.ine.es.

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Índice de precios de consumo. Datos históricos. Bases 2006, 2001, 1992, 1983 y 1976*. En www.ine.es.

Martín Aceña, Pablo y M^a Ángeles Pons. 2005. “Sistema monetario y financiero”, en Albert Carreras y Xavier Tafunell, coords. 2005. *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 645-706.

Nicolau, Roser. 2005. “Población, salud y actividad”, en Albert Carreras y Xavier Tafunell, coords. 2005. *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 77-154.

ASP Research Papers están orientados al análisis de los procesos de emergencia y consolidación de las sociedades civiles europeas y la evolución de sus políticas públicas.

En ellos, se concederá atención especial a España y a la construcción de la Unión Europea; y, dentro de las políticas públicas, a las de recursos humanos, sistema de bienestar, medio ambiente, y relaciones exteriores.

ASP Research Papers focus on the processes of the emergence and consolidation of European civil societies and the evolution of their public policies.

Special attention is paid to developments in Spain and in the European Union, and to public policies, particularly those on human resources, the welfare system, the environment, and foreign relations.

ASP, Gabinete de Estudios S.L.

Quintana, 24 - 5º dcha. 28008 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 5414746 • Fax: (34) 91 5593045 • e-mail: asp@ctv.es

www.asp-research.com