
La función social de las Cajas de Ahorros en la España de las autonomías

José M. Domínguez Martínez

Resumen: El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión panorámica de los distintos aspectos en los que se manifiesta y concreta la acción social de las Cajas de Ahorros en el Estado Autonómico español en aras del cumplimiento de sus objetivos empresariales y colectivos, y se advierte de las implicaciones económicas y sociales en el caso de que, a tenor de la reforma de su marco normativo, se prescindiera de este tipo de entidades en el futuro.

Palabras clave: Cajas de ahorros, función social, crisis, reestructuración.

Códigos JEL: G21, G28, G34.

El carácter social ha constituido un rasgo consustancial a la naturaleza de las Cajas de Ahorros, hasta tal punto de que el propio Tribunal Constitucional ha expresado en esa condición su singularidad como entidades de crédito. Lo anterior explica que su función objetivo haya estado formada tradicionalmente por un esquema dual, compatibilizando el componente económico o puramente empresarial con el componente social. Este último se ha venido manifestando en diferentes planos, entre los que cabe destacar la reversión a la sociedad de una parte del beneficio generado, a través de la obra social, y la contribución al desarrollo económico y social de su ámbito territorial de actuación.

Naturalmente, la capacidad de incidencia en la vertiente social ha venido condicionada por una adecuada actuación desde el punto de vista empresarial, para lo que resulta imprescindible la consecución de unos niveles apropiados de solvencia, rentabilidad y eficiencia. De manera particular, desde que se activó en España el juego de las fuerzas del mercado, a raíz del proceso de liberalización financiera impulsado a partir del año 1977, las Cajas españolas han protagonizado una trayectoria caracterizada por una clara superación del test del mercado y la realización de una labor social de primer orden.

La configuración de los órganos de gobierno en función de la participación de distintos colectivos representativos de los intereses ligados al territorio, la profunda vinculación con el tejido económico y social, un conocimiento cercano del entorno y de sus necesidades, y un negocio eminentemente minorista orientado fundamentalmente hacia las familias, las pequeñas empresas y las corporaciones locales, fueron los principales ingredientes que hicieron de

las Cajas un instrumento imprescindible en un país como España que, en un corto espacio de tiempo, se ha convertido en uno de los países más descentralizados del mundo. Al propio tiempo, la creación de una unión económica y monetaria en Europa no venía sino a poner de relieve el papel de tales entidades para garantizar una adecuada distribución territorial de las ventajas derivadas de la integración. En este contexto, a la par que servir como freno de posibles tendencias oligopolísticas y de garantía de la preservación de la necesaria competencia, la propia existencia de las Cajas permitió la aparición de un subsistema de banca regional. Especialmente desde el punto y hora que, ante la perspectiva del mercado único europeo, una importante oleada de fusiones permitiera superar la dimensión municipal o provincial para dar paso a entidades con proyección regional. Las Cajas de Ahorros, dentro de la nueva configuración territorial del Estado, han llevado a cabo una insustituible labor tradicional de intermediación financiera, complementada con la extensión de los nuevos productos de ahorro y de crédito, la implantación de modernos y eficientes sistemas y medios de pago, la oferta de servicios empresariales y la colaboración con el sector público en el diseño y la aplicación de fórmulas de financiación adaptadas a las necesidades específicas de diferentes sectores y colectivos.

Al margen de su función como intermediarios financieros, las Cajas han desarrollado una activa política de toma de participaciones empresariales directas que ha posibilitado la realización de proyectos en ámbitos como los de infraestructuras de transporte, energías renovables, servicios locales o nuevas tecnologías. En muchos de los casos, las Cajas han desempeñado un rol decisivo en la evalua-



ción de proyectos facultando con su incorporación la de otros socios y partes interesadas.

Esa diversa gama de actuaciones en la esfera económica y financiera se ha visto acompañada por un extenso elenco de actividades de carácter social y cultural, articuladas en un amplio número de centros propios y un interminable abanico de colaboraciones con agentes públicos y privados. A lo largo de los años, las Cajas de Ahorros han conformado la mayor red asistencial y cultural privada de España, lo que, de manera sistemática, se repite en todas las Comunidades Autónomas.

Las Cajas han sido, en definitiva, un pilar sumamente relevante en el proceso de consolidación del Estado de las autonomías, desempeñando un papel difícilmente sustituible en las vertientes económica, financiera, social y cultural. Han sido un motor de dinamización, han contribuido a la vertebración del territorio, han actuado como elemento corrector de desigualdades territoriales y personales, han promovido la inclusión social y contribuido decisivamente a la modernización y a la estabilidad del sistema financiero. Han ejercido igualmente como núcleos aglutinadores para la realización de actuaciones conjuntas entre instituciones y empresas.

A pesar de mantener en todo momento sus raíces locales, a lo largo de la última década las Cajas de Ahorros registraron una fuerte expansión territo-

rial, impulsada por la prolongada ola de crecimiento vivida por la economía española, que multiplicó la demanda de crédito y de servicios financieros. Es cierto que en dicho período siguió avanzando la integración financiera europea, pero a distinto ritmo en función de los segmentos. Debido a una serie de características y de condicionantes regulatorios, culturales y fiscales, sin olvidar el factor de la proximidad, una gran parte de los servicios financieros a familias, pequeñas empresas y corporaciones municipales sigue teniendo una composición marcadamente territorial.

Las consecuencias de la crisis económica y financiera internacional son bien conocidas. La crisis ha puesto punto y final a un modelo bancario generalizado que ha dado paso a otro distinto que recupera las raíces del sistema de gestión clásico. De manera particular en un país como España, caracterizado por el mayor grado de bancarización dentro de Europa, la nueva situación ha evidenciado la existencia de un sector bancario sobredimensionado que se ha visto obligado a reajustar su capacidad productiva, en una coyuntura de elevadas tasas de morosidad y de contracción general de la actividad.

Por otro lado, el paso de una situación de superabundancia de liquidez a otra de restricciones extremas ha condicionado la dinámica de las entidades de crédito, en tanto que las limitaciones inherentes al modelo no societario de las Cajas

—en el que se ha basado su brillante historial de solvencia— han quedado exacerbadas en el adverso escenario actual. Cómo no, la excesiva exposición al riesgo del sector inmobiliario, que ha tenido un crecimiento insostenible, ha provocado en algunas entidades situaciones altamente críticas. Poder dar una explicación de lo acontecido requeriría de un análisis independiente y detallado, lo que escapa a las pretensiones de este artículo.

La reforma del marco normativo de las Cajas aprobada en julio de 2010 venía a ofrecer un conjunto de alternativas razonables: por una parte, posibilitaba que aquellas Cajas que cumplieran holgadamente con los requerimientos de capital pudiesen preservar el modelo tradicional; por otra, se habilitaban diversas fórmulas que aportaban distintas vías para la captación de recursos propios. De alguna manera, el enfoque adoptado no venía sino a refrendar el concepto de «biodiversidad» imperante en la Unión Europea, en el sentido de no establecer esquemas predeterministas para el ejercicio de la actividad empresarial en ningún sector, incluido el financiero. Siempre que se establezcan unas reglas del juego comunes y se garantice la libre competencia, se consideran válidas las diferentes fórmulas jurídicas.

La evolución histórica de las Cajas españolas refleja que éstas han ido adaptándose a las necesidades de cada momento y respondiendo a los cambios estructurales con adaptaciones en su oferta de productos y la creación de entidades dotadas de una mayor dimensión. Ha habido distintas coyunturas históricas que han propiciado movimientos de consolidación dentro del sector; actualmente estamos

ante el de mayor envergadura, entre otras cosas porque ya se partía de un conjunto de entidades de tamaño mediano y grande.

Bien mediante fusiones plenas o a través de sistemas institucionales de protección reforzados, el sector de Cajas de Ahorros se está preparando para encarar una nueva etapa de perfiles muy distintos a los del pasado. Las Cajas han mantenido a lo largo de su doblemente centenaria historia, como seña de identidad, un adecuado y meritorio equilibrio entre los objetivos empresariales y sociales. La mayor dificultad para la generación interna de recursos en la actual fase de la economía, unida a los condicionantes institucionales y regulatorios, hace que el mantenimiento de esa compatibilidad alcance la máxima exigencia. Asimismo, para que el Estado de las autonomías pueda seguir contando con un pilar financiero adaptado a las singularidades de los distintos territorios es fundamental que, sin perjuicio de las reglas dictadas por los nuevos tiempos, los intereses sociales y colectivos territoriales puedan seguir representados, como hasta ahora, en sus órganos de gobierno.

Antes de que acabara el pasado siglo, la Comisión Europea resaltaba las funciones desempeñadas por las Cajas en los ámbitos local y regional, advirtiendo de que, en caso de no poder contar con tales entidades, quedaría un hueco muy difícil de cubrir, con importantes implicaciones económicas y sociales. Tal vez sea el momento de recordar ese mensaje y de sentar las bases para evitar que, en un futuro, alguien pudiera referirse al mismo como la crónica de una muerte anunciada.

