

ENSAYOS Y NOTAS

Promesas de papel: las raíces del mal. La crisis de la deuda según Philip Coggan

José M. Domínguez Martínez

La Obra Social de las Cajas de Ahorros y sus perspectivas de futuro

Manuel Titos Martínez

El modelo económico de la NBA

José A. Díaz Campos

Delimitación del concepto laboral de situación económica negativa a efectos de la extinción del contrato de trabajo

Carmen de Vivero de Porras

La Obra Social de las Cajas de Ahorros y sus perspectivas de futuro

Manuel Titos Martínez

Resumen: El artículo se inicia con una reflexión histórica en la que se analizan brevemente los orígenes sociales de las Cajas de Ahorros en España y cómo dicha orientación se ha ido configurando jurídicamente, dando paso desde los años ochenta del pasado siglo a una preferencia de la dotación de los recursos propios frente a la Obra Social, hasta ese momento preferente. Contiene unas notas, nunca realizadas hasta ahora, sobre la cuantificación de la dotación para Obra Social desde 1947 y la inversión realizada por la misma, y termina con una reflexión sobre las perspectivas de futuro, en un contexto de crisis, que ha afectado principalmente a las Cajas de Ahorros y en la que el sistema financiero español se halla en una situación tan convulsa que, en el momento en que se escriben estas líneas, es difícil anticipar cuál será el modelo en el que finalmente terminará.

Palabras clave: Cajas de ahorros; obra social; sistema financiero; crisis bancaria.

Clasificación JEL: G21.

1. Función financiera y vocación social¹

La vocación social de las Cajas de Ahorros españolas ha sido constante desde sus momentos fundacionales, allá en los comienzos del régimen liberal, en 1837. Lo fue, en primer lugar, por el origen que tuvieron, ya que las primeras (Madrid o Granada, por ejemplo) fueron promovidas por Montes de Piedad previamente existentes. En segundo, por el origen de sus recursos fundacionales, consistentes en la mayor parte de las ocasiones en aportaciones sin ánimo de lucro y sin obligación de devolución. En tercero, por la forma organizativa que adquirieron, lo más parecido a lo que hoy sería una fundación y por su conceptualización como entidades de beneficencia. Y, en cuarto lugar, por la orientación de su operatoria, es decir, por sus propios fines institucionales, dirigidos entonces a la promoción de la «virtud» del ahorro, entre las clases más modestas de la sociedad, entendido éste como un factor de regeneración de dichas clases sociales, y la concesión de préstamos a la tasa de interés más reducida posible, aceptando en garantía alhajas, ropas y otros efectos de valor seguro, con lo que,

¹ El autor agradece a José Manuel Moreno Molino la lectura del borrador de este trabajo y las sugerencias que se han derivado de la misma.

al margen del propio servicio que se prestaba, se intentaba combatir el problema de la usura, mal endémico de todos los tiempos y particularmente desde la liberalización de las tasas de interés realizada por el triunfante liberalismo del siglo XIX.

Pero, pese a que fuera esa su principal razón de existir y que coincidiera, además, con su más importante acción social, pronto hizo aparición la oficialización de la aplicación social de sus excedentes, regulada por primera vez mediante el Real Decreto, de 29 de junio de 1853, en cuyo artículo 33 se determinó que los mismos, cuando los hubiera, se dedicarían a compensar las pérdidas que se produjeran en los Montes de Piedad, a formar un fondo de emulación o de recompensa a los jornaleros más constantes en el hábito del ahorro, a desempeñar las prendas de menor cuantía gratuitamente y a incrementar los intereses abonados por las Cajas a sus clientes.

Más difusa está esta concepción en la Ley de Cajas de Ahorros, de 29 de junio de 1880, la primera con tal rango en España, pues si bien la ley consideraba a las Cajas como instituciones de beneficencia, dejaba, sin embargo, la interpretación sobre los límites de la misma a la competencia

concreta de sus Consejos de Administración. En nada modificaron esta situación los Estatutos del Ahorro, promulgados durante la Dictadura de Primo de Rivera, en 1926 y 1929. Fue finalmente el Estatuto republicano de 1933 el que determinó el alcance social concreto de las Cajas, al establecer que un porcentaje de los beneficios anuales comprendido entre el 50 y el 75 por 100 deberían las Cajas dedicarlo a realizar una acción coadyuvante del Estado, a través de una Obra Social, benéfica y cultural complementaria de su actuación fundamental.

En 1947 se anunció la necesidad de que la Obra Social de las Cajas se desarrollase de acuerdo con un plan conjunto y, poco después, en octubre de este mismo año, una nueva norma legal vino a regular de manera bastante estable, 30 años, esta cuestión, al determinar los sectores de preferente atención (instituciones sanitarias, escolares, culturales y construcción de viviendas); el porcentaje de dotación se estableció entre el 25 y el 50 por 100 de los beneficios anuales, a criterio del Consejo de Administración de cada Caja, y de esta cantidad se destinaría el 85 por 100 a lo que se denominó Obra Social propia y con el 15 por 100 restante se crearía un fondo común que quedaría a disposición del Ministerio de Trabajo, cuya titularidad ostentaba entonces Girón de Velasco, para la realización de una obra conjunta a escala nacional. Las Universidades Laborales se financiaron con este fondo, si bien las Cajas nunca recibieron información satisfactoria del Ministerio sobre la aplicación del mismo, que se mantuvo en vigor hasta 1977 y que, globalmente, supuso una «subvención» o impuesto extra fiscal del Ministerio de Trabajo por importe de 7.425 millones de pesetas corrientes.

Desde los comienzos de la Transición se iniciaron una serie de recomendaciones del Banco de España que poco a poco se fueron especificando (Circular n.º 39, de 15 de diciembre de 1978) encaminadas al fortalecimiento de los recursos propios de las Cajas, reservas y fondos para insolvencias, en detrimento, como es lógico, de las dotaciones que se venían realizando a obras sociales. Dichas recomendaciones iniciales tuvieron su concreción jurídica en 1983 (Rel Decreto, de 9 de marzo de 1983), cuando se estableció el porcentaje mínimo de dotación a reservas entre el 50 y el 80 por 100 de los beneficios anuales, según el coeficiente de garantía de cada entidad. Y esta política de capitalización se vería aumentada aún más en 1985 mediante la ley de 25 de mayo sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de



información, que obligó a reestructurar la Obra Social de la mayor parte de las Cajas españolas.

Inicialmente, el coeficiente de garantía se estableció mediante la relación entre los recursos propios, principalmente las reservas, y los recursos ajenos, los depósitos. Este se transformó pronto en coeficiente de solvencia, medido como la relación entre los recursos propios y las inversiones de riesgo (créditos y valores), que se fue progresivamente tecnificando e incrementando, con la intención de amortiguar cualquier situación de peligro empresarial o sectorial. Mediante el mismo, las Cajas de Ahorros pudieron sortear con éxito la crisis industrial de los años ochenta, que se llevó por delante a una parte muy importante de la banca española, y la crisis de los noventa, que afectó ya a las Cajas de Ahorros, que se resolvió mediante un primer proceso de concentración sectorial. Por lo que se ve, no podrán resolver la crisis presente sin una reconfiguración que las volverá irreconocibles en relación con su pasado.

2. Cuantificación económica de la Obra Social

De acuerdo con los datos anteriores, es en el año 1947 cuando se realizó una regulación normativa precisa sobre el destino de los beneficios de las Cajas de Ahorros, sobre la dotación de los mismos para alimentar su Obra Social y sobre el destino que habría de darse a la misma. También es



el año a partir de cuando existe información normalizada al respecto. Puede ser, por consiguiente, relevante y clarificador intentar llevar a cabo una cuantificación de unas y otras magnitudes, de manera que las reflexiones cualitativas estén refrendadas por los datos reales.

Analizando la información disponible², puede decirse que en los sesenta y cuatro años que discurren entre 1947 y 2010³ las Cajas de Ahorros españolas han obtenido unos beneficios totales antes de impuestos⁴ de 14,9 billones de pesetas corrientes, equivalentes a 23,1 billones de pesetas constantes o, lo que es lo mismo, 138.623 millones de euros, de acuerdo con el valor del mismo a 1 de enero de 2012⁵.

De esa cifra total y a lo largo de todo el periodo, las Cajas han destinado a Obra Social la importante cifra de 3,4 billones de pesetas corrientes, 5,8 billones de pesetas constantes, equivalentes a

34.908 millones de euros en valores de 2012. Es decir, exactamente el 25 por 100 de la totalidad de sus beneficios antes de impuestos ha sido la cantidad asignada para Obra Social.

Este porcentaje es un promedio de un largo periodo en el que la intensidad de la dotación ha sido variable, en función de la política de las propias Cajas pero, más aún, de las directrices que se les han marcado desde las autoridades monetarias. Es posible, así, hablar de tres etapas: una primera que llegaría hasta 1975, en que la dotación para Obra Social está situada anualmente entre el 45 y el 50 por 100 de los beneficios totales antes de impuestos, superando, en ocasiones, el 50 por 100 de dichos beneficios (1951, 1954, 1959, 1960, 1969, 1970 y 1973). Las recomendaciones de reforzamiento de los recursos propios por parte del Banco de España comienzan a notarse a partir del mismo año 1975, de manera que, durante la década siguiente, esta dotación va a ir paulatinamente descendiendo hasta convertirse en la mitad, en torno al 25 por 100 de los resultados. Finalmente, una tercera etapa tendría lugar desde mitad de los ochenta, cuando las obligaciones impuestas, ya bajo forma de ley, hicieron descender la asignación a Obra Social por debajo del 20 por 100 de los beneficios anuales, situación que se va a sobrepasar ya en pocas ocasiones (2002-2005 y 2008-2010). Y es que los beneficios comienzan a moderarse e incluso a disminuir a partir de 2002, pero no lo hacen las obligaciones contraídas por la Obra Social, lo que lleva a un incremento proporcional de la dotación.

² Títos Martínez (1990), (2001) y (2003) y CECA(2012).

³ No se dan los datos de 2011 porque no se ha publicado el Anuario correspondiente a dicho año.

⁴ Se utiliza la magnitud «Beneficios antes de impuestos» porque durante todo el siglo XX fue la cifra más relevante, frente a la de «Beneficios después de impuestos» que es la que ahora se utiliza como de mayor referencia. Por otra parte, a nuestro juicio, el impuesto de sociedades es una aplicación del beneficio, como lo son las reservas o la dotación a Obra Social, por lo que, aun con el riesgo de que la búsqueda de estas magnitudes en la cuenta de resultados pueda producir algún pequeño error, la consideramos preferible para este análisis.

⁵ Se utiliza para actualizar el valor monetario el deflactor implícito del Producto Interior Bruto a precios de mercado elaborado por Prados de la Escosura (2003) para el periodo 1947-2000. Para 2001-2011, el incremento del IPC, según el Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, convendría distinguir entre dotación para la Obra Social y gasto real efectuado por la misma y, al respecto, hay que decir que las Cajas han consumido prácticamente la totalidad de su dotación, incluso más, si lo expresamos en moneda corriente. Así, si la dotación ha sido de 3,4 billones de pesetas corrientes en todo el periodo, el gasto ha alcanzado los 3,7 billones (el 107 por 100), aunque si lo expresamos valores monetarios constantes a enero de 2012, la dotación ha sido de 5,8 billones de pesetas (34.908 millones de euros) y el consumo de 5,7 billones (34.458 millones de euros), equivalentes al 99 por 100 de la dotación.

Y, como en el análisis anterior, hay tres etapas. Una, hasta 1975, en la que el gasto anual viene a equivaler a un 50 por 100 de la dotación, produciéndose, en consecuencia, unas reservas de la propia Obra Social muy estimables. Una segunda entre 1976 y 1982, en la que el gasto anual se incrementa hasta el 90 por 100 aproximadamente de la dotación, y, una tercera, desde entonces, en la que el gasto suele superar muy ampliamente la dotación anual a costa de las reservas constituidas o contando con la aportación de otros recursos, públicos o privados, que han permitido un incremento de las actividades sociales.

No es posible entrar aquí en el análisis de este gasto, pero sí decir que, si en los primeros años analizados las áreas docente o sanitaria ocupaban un lugar preferente en la asignación de recursos, a medida que ambas fueron satisfaciéndose ampliamente por el sector público, las Cajas orientaron su Obra Social hacia sectores menos atendidos por las políticas gubernamentales, que generaran menos compromisos de mantenimiento futuro y permitieran una mayor visualización de su actividad, de manera que, desde los años noventa, las áreas asistencial y cultural han sido las más beneficiadas frente a la docente y sanitaria, que lo fueron antes, incorporándose ahora nuevos campos de actuación social, como pudieran ser la investigación, el patrimonio artístico o las actuaciones a favor del medio ambiente⁶.

Este cambio de orientación se ha producido junto con un cambio muy importante en su estructura, que ha llevado a permutar obra propia y estable, con instalaciones y empleados, por obra en colaboración, orientada a la política de actividades efímeras o de subvenciones sin compromisos duraderos. Pero es que, además, esa discrecionalidad ha favorecido el clientelismo y las posibilidades de utilización de la Obra Social, al



servicio de intereses que no siempre han sido los más rentables para la institución.

Ese cambio de rumbo ha posibilitado que, desde finales de los ochenta del pasado siglo, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, se hayan lanzado sobre los recursos de la Obra Social de las Cajas, que se han convertido en buena parte en financiadoras de actividades ajenas, con una notable pérdida de imagen propia en lo que se refiere a dinamizadores sociales y en perjuicio de las actividades que pudieran surgir de su propia iniciativa o del sector privado, el otro gran perjudicado por esta situación. Las Cajas, de esa forma, están contribuyendo dos veces al funcionamiento del sector público: primero, a través del impuesto de sociedades; luego, a través de la cesión de una parte de sus fondos sociales, con los que Ayuntamientos y Consejerías han hecho frente a sus programas de cultura, ocio y atención social.

3. ¿Qué será de las Cajas de Ahorros y de su Obra Social?

Como se ha apuntado ya en este mismo artículo, la incertidumbre existente en estos instantes sobre el futuro de la Obra Social, sobre las Cajas de Ahorros y sobre el propio sistema financiero español, solo permite hacer algunas conjeturas que tienen que ver más con el trabajo de adivino que de historiador. Sin embargo, es posible intuir que los problemas se pueden agrupar en torno a unas cuantas cuestiones esenciales.

En primer lugar, la propia supervivencia de las Cajas de Ahorros. Por razones que no caben en este artículo, pero que tienen que ver con su forma de gobierno, con la orientación de sus inversiones y con un sobredimensionamiento del riesgo concentrado en el sector de la construcción, las Cajas no han podido o no las han dejado resolver su situación de crisis actual y se han visto abocadas a

⁶ Antares Consulting (2011a), y(2011b).



un proceso de reconversión que, en el momento en que se escriben estas líneas, se halla falto aún de abundantes concreciones, pero que las ha eliminado de manera abrupta del sistema financiero español, al menos, tal como hasta ahora las hemos conocido. Era bastante difícil explicar en el mundo un caso tan atípico: que unas instituciones sin accionistas, y gobernadas de manera tan atípica, controlaran hasta el 55 por 100 de la cuota de mercado de depósitos bancarios en España.

Por problemas objetivos en sus propios balances o por metodología contable relacionada con un incremento constante del coeficiente de solvencia en unas instituciones que, recordémoslo, no tienen accionistas y no pueden incrementar por esa vía sus recursos propios, las Cajas, por sí solas, cuando han tenido tamaño suficiente o asociadas en diversos grupos, han tenido que crear Bancos a los que han traspasado su actividad financiera, habiendo quedado las Cajas como accionistas de dichos bancos en proporción a la parte de negocio que cada una ha aportado. Así, se ha pretendido dar tranquilidad a los mercados exteriores: ya hay unos accionistas que puedan responder con sus recursos de una mala gestión. Las Cajas han conservado el patrimonio y la actividad de la Obra Social y se espera que con los beneficios que les aporte el ser accionistas del Banco, podrán seguir financiando la misma, organizada jurídicamente en régimen fundacional.

Pero las Cajas no tienen por qué ser accionistas exclusivos de esos Bancos. Lo puede ser el Estado, si es que recurre por esa vía a inyectar capital para reforzar los recursos propios, o lo pueden ser los particulares, si es que se encuentra quienes quieran serlo. De hecho, entre las condiciones del «rescate bancario» que por valor de cien mil millones de euros negocia actualmente España con la Unión Europea, ya se ha explicitado en el memorándum la condición de que las Cajas pierdan el

control de sus propios Bancos en caso de que estos decidan solicitar parte de esa ayuda para reforzar sus recursos propios, algo que, salvo excepciones, parece inevitable.

Pero podría darse el caso —¿por qué no?— de que una vez excluidas de su gestión, las Cajas decidieran deshacerse de la propiedad de las acciones de los Bancos por ellas creados e invertir sus recursos en otros sectores de actividad, con lo cual podríamos encontrarnos con la extraña situación de que una Caja de Ahorros sea una fundación que tiene unos recursos heredados de la «historia» por su actividad financiera, que ha invertido en acciones de sociedades eléctricas o de comunicaciones, con cuyo resultado realiza las actividades sociales que su patronato determine, pero ya sin ninguna vinculación con el sector financiero, del que habrán resultado siendo totalmente barridas. Eso, si queda capital que invertir, porque las diferentes medidas del valor de sus inversiones crediticias e inmobiliarias y unas crecientes e inalcanzables exigencias de solvencia las pueden llevar antes a su extinción integral al no quedar patrimonio alguno que repartir.

En este proceso de bancarización, de aumento de tamaño y de deslocalización, se habrán quedado en el camino muchos de los factores que contribuyeron al éxito de las Cajas: su apego al territorio, su extensa red de sucursales, que tanto ha contribuido a la difusión de los servicios financieros en España, y la importancia y la proximidad de su Obra Social como elementos de una fidelización de la clientela que habrá perdido, desgraciadamente, su razón de ser.

Lo que también está claro es que, en el contexto de crisis actual, los beneficios de los nuevos Bancos no crecerán como en las etapas anteriores y que, si es que existen, tendrán que destinarse a atender obligaciones crecientes de dotación para el reforzamiento de garantías, en un proceso que se presume más largo de lo inicialmente esperado y todo ello en detrimento de la dotación hasta ahora realizada para Obra Social. Naturalmente, existe la posibilidad de buscar recursos externos, pero la misma es más teórica que real, porque en la situación actual casi nadie los tiene y porque lo que todo el mundo espera, tanto desde el sector público como del privado, es recibir la ayuda de la Obra Social de las Cajas y no lo contrario.

Aquellas Cajas de Ahorros que sobrevivan, porque partieron de una situación de solvencia favorable y disponían de un tamaño suficiente para absorber las cornadas de la crisis, o porque han

reaccionado a tiempo y se han subido a un carro bien conducido que terminará saliendo del barrial, tendrán que adaptar también su Obra Social a las nuevas circunstancias, cuantitativas por supuesto, pero también de índole cualitativa, tanto en la selección de sus objetivos, como de sus destinatarios, más aún cuando el déficit ha llevado a establecer importantes recortes del gasto público con graves repercusiones en todos los ámbitos, pero, principalmente, en los desempleados y en los dependientes. Vivimos ahora en una sociedad a la que la crisis actual ha golpeado duramente y sus necesidades, ni en intensidad ni en orientación, no son las mismas que las existentes hace apenas cinco o diez años. Detectarlas y contribuir a su resolución, alineándose con las auténticas prioridades de la sociedad, algo que no siempre ha ocurrido, es el camino que habrán de recorrer las Cajas pero con profesionalidad en su gestión y con criterio propio en su orientación, es decir, sin que las nuevas fundaciones sociales se limiten a apuntalar con sus presupuestos las iniciativas, tantas veces puramente clientelares, de las instituciones políticas.

Referencias bibliográficas

CECA (2010): Anuario Estadístico de las Cajas de Ahorros, Madrid, CECA, 1983-2010.

ANTARES CONSULTING (2011a): «Impacto de

la transformación de las Cajas de Ahorros sobre los servicios sociales en España», Flash tendencias, n.º 2, 22 de septiembre.

ANTARES CONSULTING (2011b): «La Obra Social de las Cajas de Ahorros y el Tercer Sector Social: La evolución de una realidad sólida», 8 de junio (Disponible en http://www.atares-consulting.com/es_ES/UnitatS/PublicacionesUnidadSocialySociosanitario).

PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003): El progreso económico de España, 1850-2000, Fundación BBVA, Bilbao.

TITOS MARTÍNEZ, M. (1990): «El papel de la Obra Social en el contexto económico de las Cajas de Ahorros», en LÓPEZ YEPES, J. y otros: La Obra Social de las Cajas de Ahorros Españolas. Orígenes y evolución histórica, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, págs. 61-135.

TITOS MARTÍNEZ, M. (2001): «Cajas de ahorros y Obra Social», El Mundo-Andalucía, 2 de mayo de 2001.

TITOS MARTÍNEZ, M. (2003): El sistema financiero en Andalucía. Tres siglos de historia 1740-2000, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla.