

Francisco COMÍN, *Historia de la cooperación entre las Cajas. La Confederación Española de Cajas de Ahorros (1928-2007)*, Alianza, Madrid, 2008, 752 pp.

Este libro analiza la evolución histórica de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) desde su creación en 1928 hasta la actualidad. El director de la obra y su autor principal es Francisco Comín, pero cuenta con la colaboración de Eugenio Torres Villanueva, quien firma los capítulos que abarcan el período comprendido entre 1900 y 1957 (los capítulos 2, 3, 4, 5, 6 y 7). Comín ha redactado, además de la introducción, el capítulo 1 y los 10 capítulos restantes, que van de 1957 a 2008.

El objetivo de esta obra es descifrar la estrategia de cooperación y de solidaridad entre las cajas de ahorros, sin la cual no puede entenderse su evolución desde 1928 ni su éxito: primero para sobrevivir (entre 1928 y 1977) y luego para expandirse hasta convertirse en una parte esencial del sistema financiero con más del 50% en cuota del mercado bancario —más que los bancos privados—.

En realidad, el libro no presenta una mera historia de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), sino que utiliza la atalaya de esta asociación para realizar un impresionante estudio de todo el sector del ahorro. Por ello, la historia no empieza en 1928, sino que traza los antecedentes de la historia de las cajas antes de la creación de la CECA, para ver precisamente cómo actuaban antes y después de la creación de esta asociación. Es más, la historia de las cajas no puede entenderse sin la historia de los bancos comerciales, porque ambos tipos de instituciones financieras han competido fieramente en el mercado y haciendo *lobby* ante los gobiernos. Por ello, los autores están permanentemente comparando el comportamiento y los resultados de las cajas con los de los bancos. Estamos, por tanto, ante una ambiciosa historia de los bancos españoles de todo tipo. Eso sí, es una historia redactada desde el prisma y con las fuentes proporcionadas principalmente por las cajas de ahorros.

El contenido de la obra es abrumador. Tiene 751 páginas en formato grande, con abundantes cuadros y gráficos estadísticos y con bastantes ilustraciones. El libro está organizado de la siguiente manera. Hay tres capítulos que analizan la obra de las cajas antes de la creación de la CECA. En el primero se estudia su historia durante el siglo XIX, antes de que hubiera cualquier intento de colaboración globalmente entre ellas. Es el único capítulo donde se utilizan fundamentalmente fuentes secundarias, en el que se sintetizan las principales aportaciones de los historiadores económicos sobre las cajas de ahorros, destacándose el retraso relativo a Europa con el que las cajas se plantearon la cuestión de su asociación. En el capítulo 2 se estudian los primeros pasos asociativos durante el período que va de 1900 a 1920, en el que estas instituciones mostraron una

cierta tendencia a colaborar, sobre todo en lo relativo a los seguros sociales y las inversiones sociales, pero miraron con mucho recelo la cuestión de la creación de una asociación de cajas. En el capítulo 3 se estudia el proceso de creación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas (1921-1929), impulsado por la creación del Consejo Superior Bancario (CSB) a raíz de la ley bancaria de 1921. Esta asociación de bancos comenzó a hacer *lobby* perjudicando a las cajas, lo que movió a las últimas a crear su propia asociación, aunque sólo fuera para defenderse de las agresiones institucionales promovidas por el CSB. Gracias a la nueva CECA se logró que el Estatuto del Ahorro de 1929 fuera menos lesivo para las cajas de lo que hubiera sido de haberse puesto en práctica la legislación de 1926 promovida por los bancos. En el capítulo 4, se analizan los primeros pasos de la CECA y su consolidación durante la segunda república, cuyo Estatuto de 1933 fue algo más favorable para las cajas que el anterior. En el capítulo 5 se estudia el desastre que supuso para las cajas la guerra civil, y la financiación y apoyo que dieron a cada uno de los bandos en los que cayeron tras el fracaso del golpe de estado, así como las peripecias de las dos “CECAS” existentes entre 1936 y 1939, una en cada bando, pues el gobierno de Burgos creó la suya propia.

Los capítulos siguientes suponen un cambio drástico, ya iniciado en la zona franquista durante la guerra, pues la dictadura de Franco trató de utilizar a las cajas para cumplir determinados objetivos de la política económica y social. Así, en el capítulo 6 se estudia la confederación ante el intervencionismo del Estado en la posguerra—entre 1940 y 1950—, sobre todo del ministro de Trabajo, el falangista Girón. A las cajas les fue mal durante la autarquía, pero de no haber existido la CECA les hubiera ido mucho peor, pues desde la Confederación se lograron parar los golpes más duros de los falangistas. En el capítulo 7 se examina el período 1951-1957, tras el cambio de gobierno que moderó algo la política intervencionista. En términos generales no hubo muchos cambios con respecto al período anterior, aunque ya se vislumbran algunos intentos del gobierno de pasar las cajas al protectorado del Ministerio de Hacienda. Las Cajas se negaron porque pensaban que todo era una estratagema de los bancos, que estaban bien representados en Hacienda, para limitar su actividad.

Esto cambió con el cambio de gobierno de 1957, cuando el nuevo ministro de Hacienda, Navarro Rubio, buscó financiación para promover el crecimiento económico y observó que las cajas eran capaces de promover el ahorro. De manera que maniobró para que éstas pasaran a Hacienda, con la idea de encarrilar sus funciones financieras sin detrimento de su labor social que, por cierto, quedó controlada por el ministerio de Trabajo; los falangistas tuvieron que ceder, ante la presión de la familia tecnócrata, el protectorado en cuestiones financieras, pero no querían prescindir de la financiación de las cajas para financiar la obra social. Aquí se inicia otra etapa (capítulo 8), que analiza las cajas y la Confederación tras el plan de estabilización (1957-1963). A cambio de financiar determinadas inversiones, las cajas lograron ampliar sus funciones financieras. El artífice fue el nuevo director de la CECA, Coronel de Palma. Bajo su dirección, como se analiza en el capítulo 9, las cajas contribuyeron a la financiación privilegiada de los planes de desarrollo desde 1964 hasta 1970, pero, a cambio, lograron que sus operaciones comenzaran a asimilarse a las de los bancos. Como la CECA no podía obligar a las cajas a suscribir las emisiones, se cambiaron los estatutos del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (ICCA) para que tuviera funciones inspectoras y de alta dirección. Por cierto, también se

analiza concienzudamente al ICCA en este libro. Este cambio en el ICCA hizo que la CECA adquiriera nuevas funciones operativas y financieras que hasta entonces habían sido ejercidas por el ICCA. Este Instituto desapareció en 1971, con lo que se abre el capítulo 10, en el que la Confederación y las cajas adquirieron una nueva dinámica tras la desaparición del ICCA. Los cambios en las cajas y en la CECA en el ocaso del franquismo (1971-1976) fueron muy importantes, según este libro, y son los que explican el éxito competitivo de estas instituciones desde el comienzo de la liberalización financiera de 1977. En esta fase, la inspección de las cajas pasó al Banco de España, como los bancos, lo que supuso un gran salto institucional en la equiparación que tanto buscaban las cajas. En este período se consolidó la conjugación en la CECA de las funciones representativas y las operativas y financieras, apalancando con los ingresos de éstas la fuerza de *lobby* de las cajas, fuerza que les permitió la equiparación operativa con los bancos en 1977.

Con la democracia se inició otra etapa diferente en la CECA y las cajas, que demostró que la democracia y la liberalización sientan muy bien a las segundas. En el capítulo 11 se estudia la confederación y las cajas durante la transición a la democracia (1977-1984) y el comienzo de la liberalización financiera, que creó conflictos entre las cajas, sobre todo en lo referente a la expansión territorial y las formas de cooperación. También se produjo la democratización del funcionamiento de sus órganos de gobierno. En el capítulo 12 se estudia la complicada adaptación a la ley de órganos rectores de las cajas de ahorros (entre 1985 y 1989), que supuso un cambio total del personal de los órganos de gobierno. Fue la época más turbulenta en la historia de la cooperación entre las cajas, pero finalmente todas las tensiones se resolvieron, con la refundación de la CECA. Esto se analiza en el capítulo 13, donde se disecciona la redefinición de la CECA y el nuevo equilibrio alcanzado entre las cajas (entre 1990 y 1994).

Aquí comienza un nuevo período y un nuevo modelo de CECA y de la colaboración entre cajas, que llevó a que a comienzos del siglo XXI estas instituciones financieras se convirtieran en los principales protagonistas de la actividad bancaria, con más del 50% de la cuota del mercado en depósitos y en créditos. Todo esto se analiza en el capítulo 14, donde se enfatizan los cambios en la gestión empresarial y la revolución tecnológica (en la CECA y en las cajas) y la especialización en servicios de la CECA (entre 1994 y 1998). En el capítulo 15 se estudia la Confederación en la era de la globalización y la responsabilidad social corporativa entre 1998 y 2002). Y en el capítulo 16 se estudia la “cooperación a la carta” de las cajas a través de la CECA entre 2002 y 2007. En la definición de este modelo de cooperación tuvo un papel fundamental el director y luego presidente, Juan Quintás Seoane.

En todos estos capítulos la información que se aporta es ingente. Y el análisis y la interpretación de la función de la CECA y el papel de las cajas en los distintos períodos a la economía y la sociedad son realmente interesantes y obligarán a replantear algunas interpretaciones de la historia financiera de España. Pero no quiero entretenerme en las aportaciones a los distintos períodos para centrarme en lo que considero el núcleo del libro, el capítulo 17, que yo definiría como de las conclusiones, porque se analiza el papel de la Confederación y de la cooperación entre las cajas de ahorros de una manera temática a lo largo de todo el período, básicamente entre 1921 y 2007. A mí la interpretación presentada me parece totalmente original y habrá que replantear la historia del sector del ahorro y las múltiples historias de las cajas de ahorros publicadas hasta ahora a la luz de

la nueva perspectiva aportada en este libro, que es la de la cooperación entre ellas. Creo que vale la pena sintetizar las que yo considero principales aportaciones generales de este libro de Comín y Torres.

Son unas conclusiones llamativas porque obligan a reformular las diversas opiniones vertidas sobre la CECA por los numerosos autores de historias de cajas individuales que tienden a definir a la Confederación como un “ente autónomo” que siempre ha impuesto a las cajas diferentes políticas financieras. Pues bien, esto no es cierto. En sus conclusiones, Comín señala que la CECA ha sido una asociación controlada en todo momento por las propias cajas de ahorros. A través de procesos electorales y decisorios democráticos, las cajas marcaron siempre los objetivos de la CECA y configuraron sus órganos de gobierno. Las actas de las Asambleas generales y del Consejo de Administración así lo demuestran.

En este libro se muestra que la cooperación de las cajas, a través de la CECA, persiguió varios objetivos, que se fueron ampliando con el paso del tiempo. En su fundación en 1928, a la CECA las cajas le fijaron tres tipos de fines: a) las funciones asociativas y de representación, encaminadas a defender sus intereses comunes (las cajas cooperaron para defenderse de la regulación de los gobiernos y conseguir la igualdad operativa con los bancos); b) las funciones de coordinación en su colaboración en la política social del Estado; c) las funciones de análisis y estudio, para que las cajas pudieran compartir experiencias y buscar soluciones comunes a los diferentes problemas y retos del sector. Posteriormente, desde los años 1960, las cajas asignaron a la CECA las funciones de un “banco de cajas” para promover la colaboración en los campos financiero, operativo y tecnológico.

Tras leer este voluminoso libro queda claro que la historia de la Confederación proporciona una excelente perspectiva de los problemas y operaciones generales del sector, así como de los comportamientos y las estrategias de las distintas cajas de ahorros. Hasta ahora se habían analizado muchos “árboles”, pero desde la confederación puede analizarse “el bosque” en su conjunto. En efecto, Comín señala que aunque las Cajas tienen rasgos comunes, la diversidad de intereses en el sector del ahorro siempre ha sido grande y las estrategias fueron muy diferentes. Pues bien, la existencia de una organización como la CECA permitió a las cajas superar las diferencias para consensuar soluciones comunes. La clave estaba en que la naturaleza común de estas entidades (fundaciones con finalidad altruista) creó unas relaciones de solidaridad entre ellas que siempre permitió superar las diferencias. Las soluciones comunes adoptadas en el seno de la CECA implicaban, casi siempre, alguna renuncia para todas las cajas. A lo largo de los diferentes capítulos se muestra que las votaciones en las Asambleas generales y en el Consejo de Administración proporcionaron soluciones que fueron siempre aceptadas.

Hay algo que destaca esta obra: en esta historia de la Confederación, todas las cajas de ahorros han sido protagonistas, todas ellas han estado representadas en sus órganos de gobierno, por pequeñas que fuesen. La organización democrática de la CECA siempre ha implicado el respecto a las “minorías”; es decir, a las cajas pequeñas. Precisamente, una de las claves del éxito asociativo de la CECA (esto es algo en lo que han fallado las patronales de los bancos y de las cooperativas de crédito) radica en que la representación nunca fue proporcional al volumen de sus pasivos, lo que hubiera dejado sin representación –sin voz ni voto– a las cajas pequeñas y medianas. En la CECA siempre se mantuvo

un equilibrio en la representación de todos los tipos de cajas de ahorros, por tamaños y por regiones. Esto fue posible porque en la Confederación siempre predominó el espíritu de negociación, de cooperación y de solidaridad. Algo que Comín explica por la propia naturaleza “altruista” de las cajas desde su creación en el siglo XIX.

El libro comentado muestra cómo la Confederación encauzó desde 1928 la expresión de los intereses de las cajas ante los gobiernos y la sociedad. Una de las tesis de Comín es que la CECA ha sido un instrumento que apalancó su fuerza, a través de la unión y la solidaridad de las Cajas. De hecho, señala que la CECA no ha sido más que un instrumento que ha permitido coordinar las acciones de las cajas de ahorros en actividades comunes.

La CECA ha sido útil para todas las cajas, pero más para las pequeñas. Muestra Comín que su organización en torno a la Confederación les ha permitido aprovechar a todas ellas (por pequeñas que fuesen) las economías de dimensión existentes en la negociación política, financiera y comercial; las economías de red; y las evidentes economías de escala técnicas, publicitarias, financieras, informativas, asesoras, formativas, de riesgos, de cumplimiento normativo y de acceso a los mercados internacionales.

Después de analizar todas las actas del Consejo de Administración, en este libro se concluye que la Confederación realizó todas las funciones encomendadas por las cajas con mucho tacto y diplomacia, porque había que mantener el equilibrio entre los intereses de todos los miembros. Si no era así, el edificio amenazaba con caerse. Se muestra que los directivos de la CECA sabían que no había otra alternativa, porque, desde la historia de la Confederación queda claro que las cajas de ahorros siempre han sido muy celosas de su autonomía desde sus orígenes. Pero, desde 1928, las cajas nunca se dejaron imponer por la fuerza ninguna decisión del Consejo de Administración ni de la Asamblea de la CECA. La Confederación no podía, ni quería, imponer ninguna decisión; ni siquiera en el caso de que sus representantes hubieran votado a favor de tal decisión. La persuasión y la negociación eran, según Comín, las únicas llaves que tenían la CECA y el resto de las cajas para abrir el diálogo que devolviera al seno de la cooperación a las cajas disconformes en algún asunto; que, en aunque en reducido número, las hubo.

Como historiador que es de la Escuela de Alcalá, para calibrar la funcionalidad de la CECA para las cajas de ahorros, Comín se plantea, finalmente, un modelo hipotético del sector del ahorro sin la existencia de la CECA. Es difícil de responder, pero, ¿tendrían las cajas de ahorros la misma importancia y dimensión que tiene en la actualidad si no hubiese existido la Confederación? Para responder, Comín acude a la historia comparada, mostrando que el comportamiento de las cajas españolas no tiene parangón en otros países Europa durante los últimos 30 años, porque la cuota de mercado de las españolas es superior a otros países y son las únicas cajas de ahorros europeas que han ganado cuota de mercado desde 1978.

Con la documentación recogida en el libro, Comín demuestra que un factor clave del éxito de las cajas españolas está en su peculiar forma de asociación. En efecto, muestra que la Confederación Española de Cajas de Ahorros ha sido la única organización de cajas europea que ha integrado “todas” las funciones de representación (asociación) con las de entidad financiera y de servicios (banco de cajas) de “todas” las Cajas de “todas” las comunidades españolas. Comín señala que el hecho de integrar para todo el territorio español las tres funciones básicas –representación, financiación y servicios– en una misma

asociación corporativa permitió a la Confederación Española de Cajas de Ahorros –es decir, a las cajas españolas– a disponer de un poder de negociación y de una influencia económica, política y social suficientemente fuertes como para evitar los riesgos y los peligros (generalmente políticos y regulatorios) ante los que fueron sucumbiendo las cajas de otros países europeos. Es decir, la Confederación supo y pudo, con su política de *lobby*, evitar los riesgos políticos (de privatización o de nacionalización) a través de su colaboración. Al propio tiempo, también contribuyó a reforzar la eficiencia empresarial y la competitividad de conjunto del sector de las cajas de ahorro.

En el libro se muestra que en sus comienzos el modelo institucional de las cajas españolas siguió el modelo europeo con dos tipos de “asociaciones” distintas: por un lado, la Confederación como asociación patronal para las funciones representativas; por otro, el ICCA como ente financiero central de las cajas. La integración de ambas instituciones tuvo lugar cuando, desde 1965, la CECA asumió las funciones económicas y financieras del ICCA. Esto permitió multiplicar sus recursos y, por tanto, apalancar la capacidad de maniobra de las cajas en su colaboración institucional. Este modelo –genuinamente español, según Comín– se ratificó en la redefinición de la Confederación en 1990, cuando las cajas de ahorros decidieron continuar con este modelo de “centralización de la representación”.

ÁNGEL PASCUAL MARTÍNEZ SOTO