

ADOLFO RODERO FRANGANILLO

Las Cajas Rurales andaluzas. Un instrumento financiero para el desarrollo

INTRODUCCION

Este breve trabajo constituye la versión definitiva de una comunicación presentada a las III Jornadas de Estudios Andaluces celebradas en Granada en octubre de 1979.

Esta introducción contiene una explicación del contenido y de la finalidad que se ha pretendido alcanzar con estas páginas.

Cualquier política que trate de mejorar la situación de subdesarrollo de Andalucía, debe contar, ante todo, con los recursos financieros necesarios, para lo cual se debe partir de los fondos regionales (que aún con el mayor optimismo consideramos insuficientes) y con otros extrarregionales; entre los cuales el Fondo Interregional constituiría una nueva fuente cuya importancia real no conocemos aún.

Como es sabido, los recursos financieros en España se han canalizado en su mayor parte a través de las instituciones de crédito. Este hecho evidente se ha reforzado recientemente con motivo de la situación de inflación y crisis, por lo que no se puede hablar de desarrollo sin contar con el sistema de crédito. Por otra parte, la escasez del ahorro andaluz con relación a las necesidades existentes, justifica la necesidad de una optimización de los recursos. Optimización, que vendrá determinada por la política financiera estatal, por la estructura del propio sistema crediticio y por el nivel de autonomía en esta materia que se alcance en las distintas nacionalidades o regiones.

Otro hecho del que partimos es la existencia en el contexto financiero andaluz de dos tipos de instituciones de gran raigambre regional por su vinculación a la propia comunidad andaluza. Nos referimos naturalmente a las Cajas de Ahorros y a las Cajas Rurales. No pretendemos decir que otras

instituciones (banca comercial, industrial, etc.), no tengan, o hayan tenido, un papel en el desarrollo económico andaluz, sino que éstas tienen unas ciertas limitaciones estructurales que hacen más difícil que los recursos obtenidos en la región se reinviertan en la misma.

Las Cajas Rurales tienen un papel importante en el desarrollo de Andalucía por varias razones:

— Aun cuando siempre se han considerado como unas entidades menores o modestas, su evolución reciente y la cuantía de sus recursos permiten ya considerar su función mediadora como uno de los elementos importantes para la financiación del desarrollo.

— Dado el peso que el sector agrario tiene en la región, y la dedicación exclusiva, en principio, de las Rurales a la agricultura, merecen una atención especial como intermediario (no únicos), al servicio del desarrollo agrario.

— Ya que las reformas del sistema financiero han difuminado la especialización bancaria, las Cajas Rurales tienen un papel específico de financiación agraria, que no aparece en ninguna otra entidad, con la única excepción del Banco de Crédito Agrícola en el crédito oficial.

Con estas ideas creemos justificado el haber dedicado este escrito a analizar el tema de las Cajas Rurales andaluzas. Su contenido se distribuye en dos partes:

a) Origen, evolución, situación y problemática actual de las Cajas Rurales, que recoge el marco en el que se mueven estas entidades, determinando sus posibilidades de contribuir al desarrollo agrario y económico de Andalucía.

b) La evolución posible de las Cajas y el papel que podrían y deberían cumplir en dicho desarrollo.

CLASIFICACION DE LAS CAJAS

Parece innecesario el definir o explicar estas instituciones, en un texto necesariamente breve. Por el contrario, sí es conveniente el recordar los distintos tipos de Cajas Rurales que existen (o existían?), con objeto de aclarar algunos de los párrafos siguientes. En concreto, las Cajas Rurales se pueden clasificar en:

1.º) Cooperativas de Crédito Agrario o Cajas Rurales de ámbito local o, más raramente, comarcal. Son entidades independientes, con personalidad jurídica propia, aunque normalmente están asociadas a una Caja Provincial. No son, por tanto, sucursales de las Provinciales.

2.º) Cajas Rurales Provinciales, normalmente calificadas por el Ministerio de Hacienda. Su ámbito es provincial como indica su nombre, tienen un número mayor o menor de sucursales o agencias en la misma o distintas ciudades

de la correspondiente a la sede de la central. Tienen como asociadas a Cajas locales y a otras cooperativas agrarias no de crédito.

3.º) Secciones de Crédito de las Cooperativas Agrícolas. No tienen personalidad propia y sólo funcionan como una sección de la Cooperativa-matriz, realizando actividades financieras que vienen exigidas por las actividades agrícolas de la misma.

Según la nueva normativa estas Secciones de crédito no podrán emplear el nombre de Caja Rural y les está prohibido el recibir depósitos o realizar operaciones con terceros no socios de la Cooperativa.

4.º) Caja Rural Nacional. Tiene como socios a las Provinciales, algunas locales y otras entidades. Hasta ahora recibía ciertos fondos de las Cajas socios y realizaba alguna redistribución de recursos. Su papel ha cambiado radicalmente con la nueva normativa.

ORIGEN, EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LAS CAJAS RURALES ANDALUZAS

En Andalucía han existido Cooperativas de Crédito Agrario desde hace bastantes años, pero realmente su desarrollo ha sido menor al de las zonas en las que el cooperativismo ha revestido importancia tradicionalmente. Hasta 1936 el número de cooperativas de crédito de Andalucía ha sido sensiblemente inferior a Cataluña, Valencia, Castilla, etc. A partir de 1940, año en el que el cooperativismo queda fuertemente intervenido por diversos organismos del Gobierno, las Cajas se van extendiendo por Andalucía, siempre con carácter local, siendo las provincias de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla las que agrupan mayor número de ellas. El nivel provincial es mucho más reciente, ya que su creación se ha realizado en los últimos 22 años (la más antigua, Jaén, se creó en 1957 y la más reciente, Granada, en 1969). Considerando que la organización actual se asienta fundamentalmente en las Provinciales, habiendo disminuido mucho el número de Cajas independientes bien por transformación en sucursales de aquéllas o bien por su simple desaparición, podemos afirmar que las Rurales andaluzas constituyen un fenómeno reciente, cuyo fuerte desarrollo puede resultar sorprendente al menos en un examen superficial.

Para concretar algo más estas primeras ideas, es necesario aportar unas cifras que ofrezcan un esquemático panorama de la realidad financiera que consideramos.

CUADRO N.º 1
PRINCIPALES CONCEPTOS DEL BALANCE
DE LAS CAJAS RURALES PROVINCIALES ANDALUZAS
(Millones de Ptas.) (Al 31-12-1977)

<i>Provincia</i>	<i>Saldo de Depósitos</i>	<i>Fondos del Banco Crédito Agrícola</i>	<i>Préstamos, Créditos y Descuentos</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Valores</i>
Almería	5.587	1.200	4.840	1.125	281
Córdoba	2.333	319	2.137	486	104
Granada	4.144	—	1.974	1.171	349
Huelva	3.117	194	1.666	952	730
Jaén	3.712	410	3.385	441	37
Málaga	3.685	116	2.322	753	401
Sevilla	8.165	490	10.713	1.552	158
(I) Totales . . .	30.743	2.729	27.037	6.480	2.060
(II) Conjunto Cajas Rur. Prv. esp.	130.133	13.611	90.144	39.465	7.305
(I) : (II) en % . . .	23,6	20,0	29,9	17,3	28,2

Observaciones:

1.—No se dispone de los datos correspondientes a la Caja Rural Provincial de Cádiz.

2.—Los datos de la de Huelva corresponden a 1976.

FUENTE: Elaboración propia a partir de las memorias anuales de las Cajas.

Aunque los datos anteriores contengan limitaciones (véanse las observaciones al pie del cuadro), nos dan una idea de la importancia de las Cajas andaluzas: si la medimos por el volumen de depósitos, se puede afirmar que al menos un 25 por ciento del conjunto español corresponde a Andalucía, y si tomamos los créditos y descuentos el porcentaje sube hasta un 30 a 35 por ciento del total.

Una simple comparación nos muestra el valor de estas cifras.

Estas cifras nos indican, en principio, un mayor «andalucismo» de las de Cajas Rurales que la de otros grupos del sistema crediticio. En parte, esta diferencia se podría explicar por la especialidad agraria de las Rurales: una región cuyo sector agrario tiene un peso especial sobre su economía, como sucede en Andalucía, debe tener unas instituciones agrarias también más importantes que el resto del país. La diferencia en los porcentajes es, sin embargo, demasiado grande como para que quede explicada por este razonamiento exclusivamente (1).

(1) El peso de la agricultura sobre el PIB en Andalucía en 1975 era del 16,25 por ciento (Banco de Bilbao), frente a un 9,72 por ciento nacional.

CUADRO N.º 2
*COMPARACION DE LAS CAJAS RURALES ANDALUZAS.
 CON OTRAS ENTIDADES*

	<i>Valores absolutos (millones de Ptas) al 31-12-1977</i>	<i>% sobre total España</i>
Saldo de depósitos en Cajas Rurales Provinciales en Andalucía	30.743	23,6
Depósitos de Ahorro en Cajas de Ahorro andaluzas	200.594	8,81
Depósitos de Bancos en Andalucía	390.409	8,90

FUENTE: Elaboración propia.

Estas comparaciones por su carácter relativo, no nos dicen nada sobre la importancia que el ahorro captado por las Cajas tiene sobre el total del ahorro andaluz. Los depósitos de las Cajas Rurales representan un *7,8 por ciento* del ahorro depositado en la banca privada en las provincias andaluzas y el *4,6 por ciento* del ahorro total captado por el Sistema Crediticio (en forma de depósitos), en las mismas. Estos números nos permiten afirmar que las Cajas Rurales son unas entidades menores en el conjunto del Sistema bancario y crediticio, pero con un volumen de recursos en términos absolutos nada despreciables.

La referencia a una fecha concreta puede enturbiar la valoración de unos datos económicos, por ello creemos conveniente añadir otro cuadro que nos dé alguna idea de la evolución de las Cajas en los últimos años.

CUADRO N.º 3
EVOLUCION DE LAS CAJAS DURANTE EL DECENIO 1968-1977

	<i>Depósitos a 31-12-1968 (mill. Ptas)</i>	<i>Depósitos a 31-12-1977 (mill. Ptas)</i>	<i>% de incremento en el decenio 1968-77</i>
Cajas Rurales andaluzas (1) . . .	1.842	30.743	1.569
Bancos privados provincias andaluzas	69.045	290.409	320,6
Bancos privados total español...	859.400	4.328.945	400,6
Cajas de Ahorros total español..	408.242	2.398.738	487,5

(1) a) La cifra correspondiente a 31-12-1977 comprende únicamente las Cajas Provinciales, con la excepción de la Provincial de Cádiz cuyos datos se desconocen. La cifra de la Caja de Huelva es de fin del año 1976.

b) En 1968 no existía la Caja de Granada.

El cuadro anterior casi no necesita comentarios. Aun contando con las limitaciones de datos es evidente que las Cajas Rurales de Andalucía han tenido un crecimiento enormemente más intenso que los Bancos o Cajas de Ahorros, tanto en el ámbito estatal como en el andaluz. De entidades tan recientes era lógico esperar un rápido crecimiento en estos años de expansión y maduración, pero de todas formas su desarrollo ha sido tan rápido que podríamos completar la conclusión del párrafo anterior en la forma siguiente: las Rurales andaluzas aunque entidades menores han tenido un comportamiento extraordinariamente dinámico en el último decenio, pasando de un volumen insignificante de recursos a un nivel de fondos que exige el contar con ellas a la hora de realizar una política monetaria o crediticia.

Cabría preguntarse si las Cajas Rurales hubieran obtenido los mismos resultados favorables si se tratase de entidades no especializadas o con una actividad agraria menos exclusiva. Naturalmente no podemos responder a este interrogante. Una lejana aproximación a esta cuestión nos la proporcionaría la valoración de la importancia de las Cajas en el sector agrario. para ello sería necesario disponer de cifras de créditos por provincias y por sectores; información que no se contiene aún en las estadísticas económicas españolas. Podemos únicamente citar que en un estudio realizado (2), se hacía una estimación del crédito agrario para 4 provincias andaluzas (Jaén, Córdoba, Sevilla y Cádiz) a final del 1974. En el mismo se observaba que el 19,2 por ciento del crédito agrícola a dichas provincias había sido facilitado por las Cajas Rurales del mismo ámbito. También es importante indicar que las instituciones que mayor importe de crédito agrario habían concedido en aquellas provincias eran los Bancos privados, seguidos de las Cajas Rurales, Banco de Crédito Agrícola y Cajas de Ahorro, por este orden. En este terreno, por tanto, las Cajas Rurales no ocupan un lugar secundario; su atención al sector agrario es importante tanto desde el punto de vista de las Cajas como desde el propio sector. De esto podemos obtener la siguiente conclusión: La agricultura, hoy, recibe una financiación de importancia de las Cajas y sin éstas sufriría problemas financieros graves.

LAS OPERACIONES PRINCIPALES

La generalización acerca de las características comunes a las Cajas Rurales andaluzas es muy arriesgada, debido a las grandes diferencias existentes entre ellas, que se manifiestan, por ejemplo, en el tipo de sus clientes, la finalidad de los créditos, etc. Aunque en los párrafos siguientes se dé una visión global, se insiste en la diversidad como un elemento característico de las mismas.

(2) RODERO FRANGANILLO, A. y DELGADO ALVAREZ, M.: *La financiación de la empresa agraria*, Edición interna de ETEA, Córdoba, 1976.

Si entendemos en primer lugar el *origen de los fondos* que utilizan las Cajas, podemos distinguir tres apartados:

a) *Fondos ajenos. Depósitos de clientes.*—Están formados por las distintas cuentas corrientes, de ahorro, etc. Constituyen la mayor parte de los recursos disponibles y pueden aportarse, tanto por los socios o cooperativistas de las Cajas como por los clientes no socios. Aunque no es fácil distinguir los depósitos de asociados y no asociados, existe la certeza de que es mucho mayor el importe depositado por sus socios; lo cual no es nada sorprendente considerando la limitación de las operaciones activas de las Cajas a sus asociados. También se puede afirmar con seguridad que el conjunto de las cuentas de las Cajas procede en su mayoría de agricultores, cooperativas y organismos agrarios; esto, unido al ámbito provincial o local de las Rurales permite decir que los fondos recogidos por las Cajas proceden fundamentalmente del campo andaluz.

b) *Fondos ajenos. Banco de Crédito Agrícola.*—Las Cajas calificadas por el Ministerio de Hacienda, tienen normalmente establecido un convenio de colaboración con el Banco de Crédito Agrícola, el cual les proporciona recursos para la concesión de créditos agrarios en condiciones especiales. En Andalucía, 6 de las 8 Cajas Provinciales reciben estos fondos, sólo Granada y Cádiz no disponen aún de la colaboración del B.C.A. A finales de 1978, los fondos del Banco en poder de estas Cajas ascendía a 2.773 millones (que representa un 8 o un 9 por ciento de los depósitos de las mismas); aunque de mucha menor importancia que los recursos de clientes, representan un volumen considerable para las Cajas (3). Como vemos, a través de este mecanismo las Rurales reciben fondos del crédito oficial que utilizan en unas líneas de préstamos determinados.

c) *Fondos propios.*—Están formados por el Capital y Fondos de Reserva de estas entidades. Este ha sido uno de los puntos débiles de las Cajas que han tenido siempre una proporción baja de fondos propios. Actualmente las Cajas andaluzas tienen un coeficiente de garantía de un 8,04 por ciento (prácticamente igual al exigido por la ley: 8 por ciento). Este porcentaje es inferior al de la Banca (10 por ciento aproximadamente), pero contiene una cierta ambigüedad: una proporción muy elevada de estos fondos propios corresponde a las aportaciones voluntarias de los socios, que de hecho funcionan frecuentemente como un depósito a plazo, con un rendimiento bastante aceptable. Esta circunstancia hace que indiquemos la necesidad de que las Rurales incrementen sus fondos de capital, sobre todo, atendiendo a su funcionamiento actual como auténticas instituciones financieras y también a su total independencia de la Administración.

(3) Hay que indicar que las Cajas de Ahorros reciben un volumen de recursos del Banco de Crédito Agrícola, muy superior al de las Rurales.

En resumen, se puede decir que las Cajas Rurales cuentan con fondos procedentes de los agricultores, en su mayor parte, y del Banco de Crédito Agrícola, en cuantía inferior.

Pasando al *empleo o uso de los recursos*, podemos destacar las siguientes operaciones:

a) *Créditos con fondos propios*.—Hasta hace muy poco tiempo, estas operaciones no estaban reguladas de forma específica, excepto en lo que se refiere a las condiciones sobre tipos de interés, etc. Las Cajas sólo pueden conceder créditos a sus socios (no pudiendo hacerlo a sus clientes no asociados); esta limitación constituye, naturalmente, un freno importante. Por otra parte, existen créditos en favor de los agricultores socios o de las Cooperativas del campo, la proporción entre ambos grupos es muy variable entre las Cajas andaluzas. El tipo de crédito más frecuente entre las Rurales de Andalucía es el de campaña a un plazo muy breve y de un volumen pequeño. En menor medida, conceden créditos de inversión a mayor plazo y de mayor importe. De los datos que conocemos se llega a la conclusión de que el prestatario de los créditos de las Cajas es el agricultor pequeño o mediano, salvo raras excepciones y dejando a un lado, claro está, el crédito a Cooperativas que se destina a las necesidades de financiación de las mismas y de sus socios. Este tipo de operaciones, las más importantes entre las activas, presentan otro punto débil de las Cajas: *al recibir fondos agrarios principalmente y destinarlos al propio sector, es posible que aparezca una cierta descompensación de recursos; las Cajas disponen de fondos cuando tienen menos peticiones de crédito y carecen de ellos en los momentos de mayor necesidad de financiación agraria*. Conforme las Cajas se han ido desarrollando, este problema ha ido perdiendo gravedad.

b) *Créditos con fondos oficiales*.—Estos préstamos se nutren con las aportaciones del Banco de Crédito Agrícola y sus condiciones vienen fijadas por las normas legales. En su mayor parte estos créditos, de carácter finalista, se destinan a la financiación de compra de maquinaria y de pequeñas inversiones agrarias. Se trata de operaciones de un volumen muy pequeño, pero con plazos más largos e intereses más favorables para el agricultor. En general las Cajas Provinciales andaluzas en sus comienzos recibieron una proporción elevada de fondos oficiales que facilitaron sensiblemente su consolidación. Hoy, sin embargo, el Banco de Crédito Agrícola ha aumentado muy lentamente sus aportaciones, por lo que estas operaciones han perdido importancia relativa.

c) *Tesorería*.—Una característica de las Cajas Rurales es su elevado porcentaje de fondos líquidos. Las Cajas andaluzas no escapan a este fenómeno, aunque su proporción de tesorería sea algo inferior al conjunto de Cajas Provinciales. A final de 1977, su liquidez era de un 21 por ciento de los depósitos. Esta cifra es exagerada, pues representa una operación de la cual una parte no

obtiene apenas rendimiento y otra, que no es precisamente pequeña, se deposita en Bancos y Cajas de Ahorros, obteniendo a veces sustanciosos beneficios. Aunque esta política pueda proporcionar una gran seguridad a las Cajas, representan una renuncia parcial a su papel de intermediario financiero; o en otros términos una reducción de los créditos agrarios, lo cual no nos parece justificable.

d) *Valores*.—Entre sus activos aparecen inversiones en valores mobiliarios que en conjunto no alcanzan un importe elevado.

e) *Cuentas especiales*.—En estas se incluyen una serie de depósitos en la Caja Rural Nacional, que corresponden al 50 por ciento de los depósitos de clientes no socios, la reserva de riesgo de insolvencia y otras aportaciones voluntarias. Su importe total asciende en las Cajas de Andalucía a un 6 por ciento de los recursos ajenos. Es de destacar, sin embargo, su carácter de distribución de fondos fuera de Andalucía y hacia una Caja Nacional cuyo papel no es actualmente demasiado claro.

Unas últimas observaciones acerca de las operaciones de las Cajas:

a) La participación de las Rurales en los llamados circuitos privilegiados de inversión es bastante reducida. Solamente indicaríamos en este sentido, la distribución de fondos del B.C.A. ya reseñada y la inversión del 50 por ciento de los fondos de no socios en valores aprobados por el Ministerio de Hacienda, operación realizada normalmente por la Caja Nacional.

b) ¿En qué medida contribuyen las Rurales al trasvase a o desde Andalucía y en relación con otras regiones?

Los fondos, como hemos visto, tienen un origen fundamentalmente andaluz con el suplemento de los fondos oficiales. Su destino en lo que se refiere a los créditos es también andaluz; en cuanto a los valores, depósitos en C.R.N y depósitos en Bancos, no es claro su destino; en parte salen de la región (algunos valores en cartera, depósitos en la Nacional...), y en parte quedan en ella (depósitos en otras instituciones de crédito). Dado que sólo estos depósitos tienen un volumen considerable, podemos afirmar que las Cajas Rurales apenas contribuyen a la salida de fondos de Andalucía; tampoco es digno de mención la entrada de capitales en la región a través de las mismas.

c) Las Rurales, igual que las otras instituciones de crédito no han experimentado un freno en su expansión como consecuencia de la crisis, en relación con el periodo 1973 a 1977 (4). El aumento de los depósitos, por ejemplo, ha tenido una tendencia de gran crecimiento, superior incluso a la experimentada en años anteriores.

(4) Fenómeno al que no serán ajenos los altos niveles de inflación sufridos en estos años.

PROBLEMATICA ACTUAL

Resulta curioso observar el escaso interés que las Cajas Rurales despiertan en los partidos políticos. En los programas económicos defendidos por los partidos en las elecciones del 77, e igualmente en sus programas para 1979, apenas existe alguna alusión a estas instituciones; los programas agrarios de los partidos hacen algunas referencias a ellas, siempre en apoyo de las mismas y de su papel agrario; no conocemos críticas negativas acerca de éstas. Contrasta esta actitud con la posición mucho más virulenta y dialéctica que existe respecto a las Cajas de Ahorros especialmente en Andalucía.

Mucha más atención, como es lógico, han recibido del Gobierno. En concreto en el Pacto de la Moncloa y en su antecedente el «Programa de Saneamiento y Reforma Económica» hay unos párrafos sobre las Cajas Rurales, cuyos aspectos principales eran el propósito del Gobierno de aproximarlas a las otras instituciones financieras y el anuncio de una nueva normativa sobre cooperativas de crédito (5).

Efectivamente en noviembre del 78 y febrero del 79 se han publicado sendas disposiciones sobre las Cooperativas de Crédito. En lo que se refiere a la operativa de las Cajas Rurales, las normas principales son las siguientes:

1) Homogeneización de su funcionamiento con el de las restantes entidades de crédito. En concreto, se establecen coeficientes de caja (5,75 por ciento), coeficiente de garantía (8 por ciento), al mismo nivel que los correspondientes a la banca, tarifas de intereses y comisiones señaladas por el Ministerio de Economía, etc. En cuanto al coeficiente de caja, las Provinciales andaluzas no tendrán grandes problemas para cubrirlo, por su elevada liquidez, aunque sí se verán obligadas a reducir sus fondos líquidos en la C.R.N y en otras entidades de crédito. El coeficiente de garantía es más problemático, pues, como vimos con anterioridad el porcentaje real del conjunto de las provincias andaluzas está al mismo nivel que el coeficiente exigido; el problema sería mucho más grave si no se admite que las aportaciones voluntarias se computen en el capital desembolsado.

2) Mayores exigencias sobre su creación, funcionamiento, etc. Quizá lo más importante en este aspecto es la fijación de un capital mínimo para la creación de Cajas Rurales, aplicable también a las existentes. Para las Cajas

(5) «Del mismo modo, el Gobierno pretende revisar en profundidad la normativa aplicable a las cooperativas de crédito y a las Cajas Rurales, aproximándola a la vigente para instituciones financieras similares.»

«Las Cajas Rurales pasarán a depender del Ministerio de Economía y serán controladas por el Banco de España en análogos términos que las Cajas de Ahorro y la Banca privada.»

«El funcionamiento de las Cajas Rurales se regirá especialmente por los principios cooperativos, adaptándose a criterios de democratización en sus órganos y de transparencia en sus operaciones, dedicando las mismas de forma preferente al sector agrario y al medio rural.»

Provinciales el mínimo es de 100 millones de pesetas. Esta cifra es inferior a la de las aportaciones a capital de los socios de todas las Provinciales. El problema, como hemos aludido anteriormente, es el de que la mayor parte de estos fondos corresponden a las aportaciones voluntarias que sólo podrán computarse si se incorporan al capital obligatorio. En algunos casos esta incorporación puede resultar bastante difícil, aunque existe un plazo de siete años para resolver este requisito.

3) Mantenimiento de sus operaciones activas a sus socios. La sospecha que existía a la vista del anteproyecto de decreto, de que las Cajas podrían operar en parte con no socios ha quedado despejada en beneficio de los agricultores cooperativistas. Queda la duda de si una mayor libertad de las Cajas en este sentido, redundaría en un mayor crecimiento de éstas y en una menor estacionalidad de sus depósitos. Creemos, no obstante, que es preferible esta decisión.

4) Acentuación de su carácter agrario, ya que tanto los valores que cubren el coeficiente de inversión como los créditos concedidos deben destinarse a entidades u operaciones agrarias, mejoras del medio rural o depósitos en el Banco de Crédito Agrícola.

5) Inicio de una regionalización de sus inversiones, ya que entre los valores computables existe un apartado que corresponde a Corporaciones Locales de su ámbito de actuación y los préstamos de regulación especial también se aplicarán a su provincia o zona de actividades.

6) De la misma forma que se venía realizando desde hace muchos años en las Cajas de Ahorros, se establece: a) Un coeficiente de inversión del 20 por ciento a cubrir con títulos de renta fija de Crédito Oficial, títulos de Corporaciones Locales de su ámbito y otros valores. b) Un coeficiente de préstamos de regulación especial del 10 por ciento que se destinarán a créditos agrarios o para mejora del medio rural en su propia provincia y en las mismas condiciones de los créditos sociales de las Cajas de Ahorro. En caso de no alcanzar dicho 10 por ciento, el déficit se depositará en el Banco de Crédito Agrícola para redistribuirlo hacia otras provincias. En el caso de Andalucía, creemos que el coeficiente de inversión puede representar una salida importante de fondo (dado el escaso importe de sus valores en cartera), de las Cajas para suscribir valores que, como se deduce del texto, en gran parte no corresponderán a actividades agrarias ni a empresas o entidades andaluzas. Este enfoque va en detrimento de la especialidad de las Cajas Rurales. En cuanto al coeficiente de préstamos sociales parece un acierto al insistir en la dedicación de las Cajas a los pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, en caso de imposibilidad de cubrirlo *¿no sería preferible invertir estos fondos en otras provincias andaluzas o bien si se depositan en el B.C.A. establecer la prioridad de redistribuirlos en la propia Andalucía?*

Entre otros aspectos no estrictamente financieros, estas normas establecen también que se debería proceder a renovar los órganos directivos de las Cajas Rurales. Norma que como es obvio contiene una finalidad política importante dada la vinculación de las cooperativas al antiguo sindicato vertical, durante el sistema político anterior.

En resumen, la nueva legislación de las Cajas trata de potenciarlas, someterlas más estrechamente a la disciplina financiera común y favorecer las operaciones dirigidas a las explotaciones que tienen menor capacidad de negociación con las entidades de crédito.

Estas dos normas legales fueron recurridas ante el Supremo por una pretendida intromisión del Ministerio de Economía al obligar a renovar los órganos de gobierno de unas entidades privadas. Efectivamente el Supremo dejó en suspenso dichas elecciones mientras se resolvía el recurso. El 30 de junio del 1979 se publicó una Orden que rectificaba en parte las normas anteriores.

Con esta Orden el Gobierno ha cedido ante el problema planteado, regulando que las elecciones de los órganos de gobierno se realicen al finalizar el mandato de los actuales, con lo cual queda prácticamente anulada, en este aspecto, la norma del 78. Al mismo tiempo se deduce del texto que la Asamblea General estará constituida por los socios únicamente, prescindiendo de las Uniones Territoriales (Utecos). También se elimina la posibilidad de que obtenga el título de Caja Rural calificada, una cooperativa de segundo grado. En estos dos aspectos ha sido el criterio del Ministerio el que ha prevalecido.

Completando los párrafos anteriores se pueden añadir las siguientes novedades en relación a las Cajas:

- a) La materialización de ciertas inversiones del 50 por ciento de los fondos de clientes no socios desaparece, lo cual proporciona una mayor libertad en sus operaciones, medida que viene a compensar, sin embargo, las limitaciones impuestas por el coeficiente de inversión y demás aspectos ya tratados.
- b) Un debilitamiento de la Caja Rural Nacional. El depósito en ésta del 50 por ciento de fondos de no socios y de la Reserva de Riesgos de Insolvencia por parte de las otras Cajas desaparece, y los fondos depositados anteriormente en la Nacional por estas dos causas pueden ser retirados en un plazo de 5 años. En un sentido opuesto se concede a la Nacional el título de Cooperativa calificada pudiendo actuar en consecuencia en los mismos términos de las Cajas Provinciales.

EL PAPEL DE LAS RURALES EN EL SISTEMA FINANCIERO EN ANDALUCIA

No existiendo un sistema financiero andaluz con entidad propia, ni siendo previsible su existencia en el futuro, sólo se puede hablar del papel que las Cajas Rurales podrán tener en Andalucía en el contexto de un sistema financiero español.

El futuro previsible de las Cajas Rurales

Como se ha visto en párrafos anteriores, la evolución de las Cajas durante los últimos años, en general y en particular en Andalucía, ha presentado un crecimiento superior al de las demás entidades de crédito.

En concreto, el conjunto de las Rurales españolas proporcionaba en 1972 el 12,30 por ciento de los recursos, porcentaje que en 1978 había alcanzado el 24,70 por ciento. Como las aportaciones del Banco de Crédito Agrícola son menores que las que reciben las Cajas de Ahorros, el porcentaje de crédito concedido a través de las Rurales se sitúa en un 27,80 por ciento (1978), con sólo tres puntos de diferencia respecto a los créditos con fondos propios (ver cuadro número 4).

Esta evolución de las Cajas Rurales a nivel estatal representa un cambio cualitativo, ya que en 1977 sus cifras de crédito agrario con fondos propios superaron al de las Cajas de Ahorros y en 1978 las sobrepasan ya en el crédito agrario global (con fondos propios y del crédito oficial). Este volumen de préstamos de las Rurales en 1978 se acerca bastante al crédito bancario; si sigue esta evolución, las Cajas Rurales se convertirán en la primera entidad proveedora de crédito para la agricultura (6).

No es fácil responder al interrogante de por qué se ha producido un crecimiento de tal intensidad. Su carácter cooperativo le ha facilitado la captación de fondos de las cooperativas del campo; por otra parte, su vinculación al sistema político le ha permitido contar con depósitos de bastantes organismos, principalmente de carácter agrario. La buena imagen ligada a su especialización agraria que han hecho valer en su slogan «El dinero del campo para el campo», es otro factor que debe haber contribuido a la evolución de las Rurales. No cabe

(6) Este elevado crecimiento de las Rurales lo consideramos positivo para el sector, pero no podemos menos de insistir en un aspecto negativo al que nos hemos referido anteriormente: Estas mantienen por término medio un porcentaje muy fuerte de Tesorería o liquidez (30 por ciento de los recursos ajenos aproximadamente; cifra que encubre situaciones muy diversas de las distintas Cajas), lo cual tiene una consecuencia negativa para el sector agrario: una reducción del crédito concedido por las Cajas Rurales y una transferencia de ahorro agrario a otros sectores, ya que en bastantes Cajas los excesos de liquidez se depositan en Bancos Privados o Cajas de Ahorros.

CUADRO N.º 4
SALDOS DEL CREDITO AGRARIO AL FINAL DE CADA AÑO
(Millones de Ptas)

Año	Distribución por Instituciones Prestamistas					Distribución de Fuentes Financieras					
	Banca Oficial	Banca Privada	Cajas Ahorro	Cajas Rurales	Organismos Oficiales	Total	Banca Oficial	Banca Privada	Cajas Ahorro	Cajas Rurales	Total
1972	17.695	58.227	69.411	28.391	10.734	184.458	51.615	57.362	52.751	22.730	184.458
1973	18.702	75.810	74.238	39.673	12.400	220.823	55.497	74.783	57.174	33.369	220.823
1974	22.883	92.580	81.313	52.737	15.436	264.949	67.185	90.980	61.416	45.368	264.949
1975	28.200	102.848	82.084	63.053	19.982	296.167	82.319	100.848	58.491	54.509	296.167
1976	33.481	122.293	89.942	83.299	24.362	353.377	99.082	119.888	61.491	72.916	353.377
1977	39.175	131.895	108.189	106.336	28.534	414.129	118.414	129.250	74.064	92.401	414.129
1978	45.756	144.092	118.444	130.710	30.677	469.679	130.954	141.623	81.057	116.045	469.679

FUENTE: Boletín Estadístico, Banco de España.
 Cuentas del Sector Agrario, Ministerio de Agricultura.

SALDOS DEL CREDITO AGRARIO AL FINAL DE CADA AÑO
(En %)

Año	Distribución por Instituciones Prestamistas					Distribución por Fuentes Financieras					
	Banca Oficial	Banca Privada	Cajas Ahorro	Cajas Rurales	Organismos Oficiales	Total	Banca Oficial	Banca Privada	Cajas Ahorro	Cajas Rurales	Total
1972	9,59	31,57	37,63	15,39	5,82	100,00	27,98	31,10	28,60	12,32	100,00
1973	8,47	34,33	33,62	17,97	5,62	100,00	25,13	33,87	25,89	15,11	100,00
1974	8,64	34,94	30,69	19,90	5,83	100,00	25,35	34,34	23,18	17,12	100,00
1975	9,52	34,73	27,72	21,29	6,75	100,00	27,79	34,05	19,75	18,40	100,00
1976	9,47	34,61	25,45	23,57	6,89	100,00	28,04	33,93	17,40	20,63	100,00
1977	9,46	31,85	26,12	25,68	6,89	100,00	28,59	31,21	17,88	22,31	100,00
1978	9,74	30,68	25,22	27,83	6,53	100,00	27,88	30,15	17,26	24,71	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

duda que su participación en el crédito oficial, patente en los préstamos de mediación del Banco de Crédito Agrícola, también debe estar en la raíz de este fenómeno. Una última razón explicativa pudiera estar en las condiciones más favorables (tipos de intereses más reducidos, etc.), aplicadas por las Cajas en sus créditos, tanto con fondos oficiales como con fondos propios. Este conjunto de interpretaciones muestran las causas de la evolución de las Cajas, aparte de alguna omisión que se pueda haber producido.

Partiendo de este marco interpretativo, podemos aventurar algunas hipótesis sobre las perspectivas de estas instituciones en el próximo futuro. La evolución del cooperativismo agrario es una incógnita difícil de despejar. Su vinculación al sindicato vertical ha desaparecido, perdiendo su carácter de entidades fuertemente protegidas por la Administración. Lo mismo podríamos decir de las propias Cajas que lógicamente acentuarán su carácter de entidades privadas, aunque disfruten de ciertos beneficios fiscales o de otro tipo. Podríamos decir que las Rurales van a luchar en condiciones semejantes a las de las otras organizaciones de crédito. En este sentido sería muy conveniente una clarificación del panorama cooperativo, estableciendo claramente cuáles son las Cooperativas que funcionan realmente, limitando el nombre de Caja Rural a las cooperativas con personalidad independiente, etc. Todo ello tiene que contribuir a prestigiar a estas instituciones.

Desde este planteamiento, parece esencial el predecir en lo posible las variaciones que experimentarán en sus operaciones activas o pasivas:

a) La concesión de préstamos sociales afectarán negativamente a sus rendimientos, pero este problema no parece demasiado grave dada la realidad de que las Cajas venían aplicando unas condiciones bastante favorables. Por otra parte, los préstamos de regulación especial van acercándose en sus costes a las condiciones del mercado. Este punto, por tanto, no reviste una especial gravedad.

b) El coeficiente de inversión, si representa una dedicación, excesiva quizá, a la suscripción de valores cuyo rendimiento es más bajo que el de los créditos y descuentos. En este capítulo las Cajas experimentarán una minoración de sus beneficios.

c) El coeficiente de garantía puede provocar dificultades a las Cajas para cubrir el porcentaje de fondos de capital y ello puede frenar el crecimiento de sus recursos ajenos. Como hemos visto esto es un problema de cierta importancia para las Cajas andaluzas.

d) El coeficiente de caja va a obligarles primero, a aumentar la liquidez sin rendimiento (afectando negativamente a su cuenta de explotación) y segundo, a disminuir sus tendencias de efectivo, cuyos desfases podrá cubrir, quizá, en el mercado interbancario pero a unos costes bastante elevados.

e) La vinculación a la Caja Rural Nacional se debilitará sensiblemente, dejando libres unos fondos cuyo rendimiento no era demasiado alto, y al mismo tiempo quedando las Cajas Provinciales más aisladas entre sí.

Un aspecto que no se puede olvidar es el de la confianza de que debe gozar una entidad de crédito y el fenómeno conexo de los riesgos que asume. En este sentido son bien conocidos los problemas que han sufrido diversas entidades de crédito en los últimos tiempos. La gran prudencia de las Cajas en cuanto al efectivo y el contacto bastante estrecho con sus clientes les han proporcionado una gran confianza. Su tendencia actual es hacia unas entidades privadas, sin el apoyo oficial de que gozaron, que les obligará a una competencia «a cuerpo limpio», en la que la confianza que sean capaces de mantener, condicionará su situación en la economía andaluza. El mayor control del Banco de España puede evitar que ante este reto del mercado, algunas Cajas puedan adoptar decisiones demasiado comprometidas.

Como resumen, podríamos decir que las Cajas crecerán posiblemente en el futuro, con una mayor lentitud que en el pasado, pero a un ritmo igual al menos que el resto del Sistema. Sus beneficios o «excesos de percepción» pueden verse afectados negativamente por las razones anteriores, lo cual no es un problema grave en una entidad cooperativa. Creemos, finalmente, que las dificultades que sufrirán al adaptarse a las nuevas normas, no impedirán probablemente que sigan ocupando un lugar importante en el Sistema crediticio.

Su papel en el Sistema financiero

Las Cajas Rurales tienen hoy, y mantendrán en el futuro, una doble especialización: el crédito agrario y el crédito cooperativo.

En un sistema cuya especialización va difuminándose cada vez más, apoyándose en la libre orientación de cada Entidad más que en las normas legales, parece que esta especialización debe ser suficientemente flexible para no frenar el desarrollo de las Cajas. Así lo agrario debería entenderse en un sentido bastante amplio, abarcando también a la industrialización agraria y a todo el mundo rural (7). Por otra parte, la limitación de los préstamos a los socios tiene hoy poco valor, ya que cualquier agricultor puede ser cooperativista; parecería entonces conveniente que las Cajas tiendan a ofrecer un crédito cooperativo más que un crédito a cooperativistas, ya que esto último sería equivalente a «aguar» el objetivo final de las Cajas.

(7) Esta interpretación coincide, por otra parte, con su propio nombre, ya que se tratan de Cajas Rurales no Cajas Agrarias.

El papel de intermediarios del crédito oficial debe ser también uno de los caracteres de las Cajas, aunque para que ello funcione bien, sería preciso un nuevo esquema del crédito oficial, con un Banco de Crédito Agrícola de Andalucía, con autonomía respecto a la Entidad Central, un control serio del destino de estos fondos públicos, una especialización del crédito de mediación de las Rurales hacia el préstamo de campaña y el cooperativo de inversión, etc

Su contribución al desarrollo andaluz

La opinión pública andaluza está muy sensibilizada con relación al problema de la salida de recursos andaluces hacia otras comunidades españolas. Opinamos que aunque se eliminasen totalmente estas filtraciones de capital, el problema del subdesarrollo andaluz no quedaría resuelto, es lógico que se trate de evitar este problema irritante, sobre todo en una situación de crisis. También se ha tenido en cuenta la necesidad de que las Cajas colaboren de la forma más eficaz al desarrollo andaluz, para establecer el siguiente esquema de actuación de las Rurales:

a) *Colaboración al desarrollo agrario*

La indiscutible necesidad de una protección al sector agrario unida a la progresiva liberalización del sistema financiero, conduce al planteamiento de una *protección discriminada* al sector, que en este terreno se concretaría en la existencia de coeficientes obligatorios de operaciones de crédito dirigidas a líneas y finalidades que previamente se consideren prioritarias. Los tipos de interés inferiores a los de mercado no parece un instrumento viable en el futuro; en su lugar se podría pensar en *subvención pública del interés* aplicado por la entidad de crédito para finalidades muy específicas que se aprobarían expresamente por el Congreso.

Esta orientación general se aplicaría en particular a las Cajas Rurales que deberían dedicar los porcentajes que se aprobasen a las finalidades prioritarias de la agricultura andaluza, porcentaje que quedaría ligado al de créditos de regulación especial comentado anteriormente.

b) *Regionalización del Crédito Agrario*

Para avanzar en la regionalización y coordinación del crédito agrario consideramos importante la posibilidad de creación de una Comisión Regional de Crédito Agrario en cada territorio autónomo o preautónomo, cuya finalidad sería la de coordinar las distintas entidades que intervienen en el crédito agrario.

En este mismo terreno y para no vaciar de contenido a dicha Comisión, creemos importante la creación de un Banco de Crédito Agrícola Andaluz que aunque dependiente del B.C.A. estatal, tuviese autonomía en su gestión.

Respecto a las Cajas Rurales andaluzas aparte de su representación en la Comisión Regional, parece conveniente establecer algún tipo de vinculación entre ellas, sea en forma de Federación o algo equivalente.

Los excesos de liquidez de alguna de las Rurales o bien el incumplimiento de los coeficientes obligatorios podría solventarse mediante transferencias de recursos a otras Cajas Rurales calificadas o en su defecto al Banco de Crédito Agrícola de Andalucía. De esta forma se evitarían la salida de recursos del agro andaluz hacia otros territorios.

En el mismo sentido los depósitos de fondos de riesgo de insolvencia se realizarían en el B.C.A. regional eliminando filtraciones interregionales. También la previsible insuficiencia de valores de empresas andaluzas que llevaría a la financiación de entidades no andaluzas, se podría obviar autorizando el que se pudiera cubrir el coeficiente con créditos a la región en ausencia de valores andaluces computables.

c) *Colaboración al desarrollo andaluz*

Aunque las Rurales hayan alcanzado ya un volumen considerable, sería ingenuo pretender que éstas emprendieran acciones de desarrollo regional en solitario. Por otra parte, la existencia de coeficientes obligatorios no puede hacer olvidar que su cumplimiento y su control plantea dificultades prácticas de consideración. Esta doble problemática podría mejorarse con el siguiente sistema: los convenios que establecieran con agricultores o grupos de agricultores para financiación de ciertas operaciones (fijados previamente), así como la participación en el capital de empresas agrarias podrían ser computados en los coeficientes correspondientes, previa aprobación del Banco de España. Este sistema de conciertos voluntarios podría obtener buena aceptación por parte de las Cajas, asegurando su colaboración al cumplimiento de los fines que se pretenden con la existencia de los coeficientes de inversión. Quizá un enfoque más amplio sería el establecer un Plan Indicativo de Desarrollo de Andalucía, acordado mediante un pacto del ente autonómico, las entidades locales, las empresas y los trabajadores, en el cual sería necesario contar con el acuerdo de las entidades financieras.

Otro problema con connotaciones regionales es el de si las Cajas deberían promocionar nuevas empresas o actividades. Dado el volumen de las Cajas este enfoque parece demasiado arriesgado; su participación en empresas filiales no parece muy adecuado. Esto no quiere decir que las Rurales no podrían participar en proyectos de promoción de actividades dirigidas al desarrollo agrario en grupo con otras entidades bancarias o crediticias.

d) *Otros aspectos*

Existen otras mejoras posibles de las Cajas Rurales que pueden ayudarles a apoyar positivamente el desarrollo de las distintas regiones y en concreto el de Andalucía:

— El incremento en un plazo breve de las aportaciones del Banco de Crédito Agrícola en el contexto de los convenios existentes y la firma de convenios con otras Rurales Provinciales que carecen de ellos.

— El acceso a los créditos de regulación monetaria del Banco de España.

— La extensión de sus operaciones a todo el mundo rural.

— El uso frecuente de la modalidad de crédito supervisado, en la que el servicio bancario propiamente dicho se une al servicio de asesoramiento y supervisión. Este sistema exigiría unos Servicios comunes a todas las Rurales andaluzas que pudiesen realizar los citados asesoramientos.

A MODO DE CONCLUSIONES

Nuestra opinión sobre el futuro de las Cajas Rurales la podríamos sintetizar en los siguientes términos: las Cajas se han desarrollado en una coyuntura muy especial que nos parece claramente irrepetible; a partir de ahora van a competir en un mercado financiero muy duro sin los apoyos oficiales que han tenido en épocas pasadas. A pesar de ello, creemos que las Rurales van a continuar su crecimiento en los próximos años aunque, probablemente, será más lento que en el pasado.

Para que las Cajas mantengan su buena imagen y, por tanto, la confianza de sus clientes, creemos indispensable una clarificación del sistema. La incertidumbre sobre el futuro de la Caja Rural Nacional, la existencia, en tono menor, del Consorcio de Cajas, la postura un poco contradictoria del Gobierno, etc., da una oscuridad al conjunto de Cajas que sólo puede perjudicarlas. Creemos, no obstante, que son las propias Cooperativas de Crédito las que deben elegir entre clarificar la situación o mantener unas vinculaciones y unos intereses que proceden del pasado.

Finalmente, en lo que se refiere al desarrollo de Andalucía, las Rurales tienen un papel importante que cumplir; pero dada su estructura, creemos que en los proyectos importantes deberán actuar en colaboración con otras entidades. Su campo de actuación en bien de la región lo centramos en lo rural, siendo, desde nuestro punto de vista, este aspecto más importante aún que su carácter cooperativo. También parece indispensable una vinculación, de algún tipo, de todas las Rurales andaluzas para poder abordar proyectos de alcance regional.

Por último, vemos la necesidad de la «regionalización» del sistema financiero. Aunque sólo creemos factible una política financiera a nivel de estado, esto no impediría que cada región o nacionalidad contase con un nivel elevado de autonomía financiera. En el caso de Andalucía pensamos en la existencia de una Comisión Regional en lo que se refiere al sector agrario, de Bancos regionales en el sector oficial y de Federaciones u organismos equivalentes en cada nivel de instituciones de crédito en el sector privado, y sobre todo, defendemos el establecimiento de un acuerdo o compromiso de las entidades de crédito de Andalucía para proporcionar los medios financieros que hagan posible la realización de un programa de desarrollo regional.

BIBLIOGRAFIA RELACIONADA CON EL TEMA TRATADO

- CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS: *La regionalización de la economía española y las Cajas de Ahorros. Ponencia de la XLVII Asamblea General*. Ed. interna, Madrid, 1979.
- CUADRADO, J. R. y VILLENA, E.: *Las Cajas de Ahorros y los desequilibrios regionales*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1978.
- LEAL, LEGUINA, NAREDO y TARRAFETA: *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1975.
- RODERO, Adolfo y DELGADO, Manuel: *La Financiación de la Empresa Agraria*. Ed. ETEA (Ed. interna), Córdoba, 1976.
- RODERO FRANGANILLO, Adolfo: *Las Cajas Rurales Españolas*. Ed. ICE, Madrid, 1974.
- TARRAFETA, L.: *La capitalización de la agricultura española 1962-75*. Ed. Publicaciones de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Economía, Madrid, 1979.
- VARIOS: *La financiación del sector agrario: Propuestas para una política financiera*. Ed. ETEA (Ed. interna), Córdoba, 1980.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES: *Apuntes sobre derecho cooperativo*. Ed. IES, Madrid, 1979.

