

XXVI JORNADAS DE HISTORIA ECONOMICA
ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA
SANTA ROSA, 19-20-21 de Setiembre de 2018

Mesa: Cooperativismo y Economía Social

Historia de las Cajas Populares en Uruguay

Gustavo Concari

Universidad Católica del Uruguay

gconcari@ucu.edu.uy

Introducción

Las Cajas Populares son un ejemplo de banca cooperativa y de pequeños montos en Uruguay, lo que hoy llamaríamos microfinanzas. Están vinculadas, como modelo, a las Cajas Populares alemanas del siglo XIX, que tuvieron un gran éxito. En este caso, su lapso de vida es de aproximadamente 70 años, ya que no pudieron sobrevivir más allá de 1978. En gran medida, los difíciles años 60 fueron determinantes de su caída.

Ahora bien, su relativamente corta vida (si se le compara con la historia del país, no es tan corta) es interesante desde diversos puntos de vista: a) es un ejemplo rudimentario pero ejemplo al fin, de banca cooperativa, b) es banca de pequeños montos para gente de relativamente bajos recursos, c) es un caso de negocio netamente regional, algo importante en estos tiempos de descentralización y desarrollo local, d) comenzaron siendo confesionales (pertenecientes a la iglesia católica) pero fueron progresivamente dejando de serlo y e) no fueron creaciones del estado sino más bien de la sociedad.

Desde un punto de vista histórico es importante analizarlas como forma de comprender las fortalezas y las debilidades de las organizaciones netamente locales en el rubro bancario.

1 Primer Período: “Nacimiento” (1907-1938)

1.1. Introducción al 1er período

Las Cajas Populares surgieron en Alemania hacia mediados del siglo XIX, fueron los primeros ejemplos de lo que hoy llamaríamos “Microfinanzas”, es decir, banca de pequeños montos orientada hacia pequeños productores rurales y pequeños comerciantes.

Ese modelo, por exitoso, se extendió por el mundo poco después¹. Uruguay no fue la excepción y hacia principios del siglo XX comienzan a abrirse paso las Cajas Populares en este país.

1.2.- El entorno social, político y económico al momento de la creación de estas organizaciones

Al terminar el siglo XIX, como consecuencia de la encíclica “Rerum Novarum” la Iglesia Católica uruguaya decide tener un rol más activo en la sociedad. Surgen entonces tres organizaciones para viabilizar dicha acción, las llamadas tres “uniones”. La Unión Cívica, que actuará en el plano político; la Unión Económica, que será el brazo económico² (actuando en la creación de cooperativas agrarias y de las Cajas Populares) y la Unión Social, cuya tarea fue definida como “formación de conciencia cristiana” (Brena 1984: 25).

La idea no era nueva, en 1905 había nacido ya el Banco la Caja Obrera³ (Chagas et al, 2009: 55), solo que éste se queda en Montevideo, mientras que las Cajas Populares se afincan en el interior. De todas maneras, hubo un estrecho vínculo entre ellos dado que pertenecían a un mismo molde.

En ese momento, gran parte de la población uruguaya era extranjera. El censo de 1889 indica que el 47% de la población de Montevideo lo era; a su vez la población de la capital era el 30% de la del país de acuerdo a Fynch (2005: 26).

Desde un ángulo político, a comienzos de siglo el Uruguay terminaba con los levantamientos en armas (en 1904) y empezaba el período de profundos cambios impulsado por el primer batllismo. Como consecuencia de ello el gobierno central unificó la campaña y logró que la administración del gobierno llegara a todos lados por igual. En este marco se buscó que hubiese actividad bancaria en todo el territorio nacional, un logro de las primeras tres décadas del siglo XX en Uruguay.

En lo económico, el período analizado fue de marcado crecimiento, si bien se vio interrumpido por la crisis de 1929. El Uruguay era en ese momento un neto exportador agropecuario. En 1929, como consecuencia de la crisis de Wall Street, se frenó el crecimiento, que volvió a sus niveles previos hacia 1936 (Díaz Steimberg y Moreira Goyetche, 2015).

¹ Como curiosidad histórica, tanto los miembros de la UE en la fundación de las Cajas como los partidarios de las Cajas Rurales (estatales) se inspiraron en los modelos europeos, siendo enviados a estudiarlos para tratar de emularlos aquí.

² A título ilustrativo, el proyecto de estatutos de dicha organización de junio de 1943 dice en su artículo 1: “La Unión Económica del Uruguay es una asociación que reúne a todas las instituciones social-económico cristianas del Uruguay...”. Más adelante agrega: “...cuyos estatutos fueron aprobados por decreto del Poder Ejecutivo del 17 de noviembre de 1913”.

³ La fecha oficial citada en el libro es el 18 de Julio de 1905

1.3.- Surgimiento y organización de las Cajas Populares

Como se dijera previamente, la Unión Económica fue la organización primero creadora de las Cajas y luego, aglutinadora y asesora de las mismas.

En contrapartida por las tareas de la UE, parte de las utilidades de las Cajas iban a las arcas de ésta última para que la misma pudiera financiar sus actividades de apoyo⁴ y crear nuevas organizaciones de este tipo. Así, entre el 1 y el 2% de las utilidades (dependiendo de la Caja) de estas instituciones eran para la UE.

Las diferentes instituciones se organizaron como una suerte de federación (bastante laxa) en donde cada una se dedicaba a un mercado geográfico específico⁵, en general una ciudad o un departamento del interior. En el período indicado las Cajas que surgieron fueron seis: Pando y Santa Lucía⁶ en 1907, San José (dos) en 1909 y 1930, Trinidad en 1913 y Durazno en 1914.

Una de las razones por las cuales estas organizaciones pertenecían a ciudades relativamente pequeñas es que ello facilita la obtención de información sobre el perfil de los clientes. Esto desde un punto de vista bancario es muy importante, más aún en este caso pues dada la tipología de los usuarios de las Cajas no se exigían garantías para otorgar préstamos.

Si bien estas organizaciones eran unitariamente pequeñas, se vincularon de tal manera que en conjunto pudieron suplir sus limitaciones. En gran medida el vínculo con la UE era el nexo entre todas. Más aún, en algunos casos las Cajas hacen alarde de esta pertenencia⁷.

La cantidad promedio de empleados por Caja era de ocho, esto concuerda con las fuentes consultadas que juzgan a las Cajas como “pequeños bancos”.

Respecto de la dirección, lo normal era que estuviera compuesta por siete miembros, conformados por presidente, vicepresidente, secretario y cuatro vocales. En algunos casos, el directorio no es de siete sino de cinco, siendo los vocales dos en vez de cuatro. Estos integrantes de la conducción se renovaban cada dos años y eran nombrados por las asambleas de accionistas.

Las acciones ejecutivas estaban a cargo de un gerente general y el contralor a cargo de un síndico de la asamblea general, que auditaba las cuentas de la Caja.

⁴ En este tipo de organizaciones, como en toda actividad bancaria, es muy importante la supervisión. Lo interesante en las cajas populares es que ésta es hecha por organizaciones propias. Así, es en el modelo alemán de cajas Raiffeisen (Guinnane 1995).

⁵ Al menos en este período se siguen reglas de cercanía pero no de territorios políticos, así la Caja Popular de San José tendrá sucursales en Tarariras y Nueva Helvecia hacia 1936.

⁶ La caja de Santa Lucía se llamaba originalmente “Caja Rural de Santa Lucía” y paradójicamente en sus estatutos dice en el nro. 1 “...se establece una sociedad cooperativa de crédito mutuo entre obreros...” (Estatutos de la Caja Rural de Santa Lucía, 1907). Al respecto, cabe acotar que algunos autores (Guinnane 1995) señalan que la división entre cajas rurales o populares es poco apropiada.

⁷ La Caja Popular de Santa Lucía aclara que es una “cooperativa católica de ahorro y crédito” en su balance de 1926.

Si bien las Cajas eran independientes en sus decisiones de funcionamiento, tenían un miembro de la iglesia en el directorio, con voz pero sin voto. Desde un punto de vista práctico, estos clérigos oficiaban como representantes de la UE en la caja.

1.4.- Descripción de las organizaciones y sus servicios

La cantidad de instituciones que abren durante el período citado es seis, cinco de ellas afiliadas a la UE y una no. En la tabla 1 se puede ver su situación económica en el año 1936. Comparando dichos valores con los del resto del mercado bancario del momento se deduce que las cajas captaban el 4% de los depósitos del sistema privado y el 7% de los depósitos del BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay).

Tabla 1. Balances de las Cajas Populares en 1936 (en pesos uruguayos corrientes)

ITEM	San José	Trinidad	Durazno	Pando	Santa Lucía	TOTAL
Capital	250.000	15.710	100.525	50.000	s/d	416.235,00
Reserva	127.426	8.005	45.202	43.488	13.523,33	237.644,33
Colocaciones varias	2.520.107	162.447	1.064.746	630.619	204.586,00	4.582.505,00
Depósitos en cajas de ahorro y plazo fijo	2.297.299	306.854	986.276	632.960	340.977,67	4.564.366,67

Fuente: elaboración propia en base a los balances de las Cajas disponibles en el archivo de la Arquidiócesis de Montevideo.

Algunos comentarios: 1) El mercado atendido es regional (solo están en el interior) por lo que el ratio del 4 y del 7% está vinculado a poco más de la mitad de la población (58%) ; 2) respecto a la tipología de clientes, en microfinanzas, los volúmenes de dinero son pequeños siempre pues se manejan pequeños montos por cada usuario. Por ejemplo, la banca del modelo Raiffeisen en la Alemania de 1910 alcanzaba al 9% del mercado (Armendáriz y Morduch, 2005: 69, citando a Guinnane, 2002).

Respecto de la cantidad de clientes, oscilaba entre los 1000 y los 2000 clientes ahorristas por institución hacia el fin del período (1937).

Como último punto en cuanto a lo cuantitativo, se puede ver en el gráfico 1, la evolución de los depósitos y los préstamos en la Caja Popular de San José. Se aprecia así claramente que el crecimiento fue continuo para las dos variables citadas

Estas organizaciones apuntaban a un público de escasos recursos. Esto se puede observar tanto por los datos cuantitativos como cualitativos. Respecto de los primeros, si se comparan los ahorros promedio con el PBI per cápita del momento se observa que, salvo en el caso de la caja

de Durazno, en el resto de los casos el ratio es inferior a 1 (ver tabla 2), tomándolos todos en conjunto es un poco superior: 1,12.

Gráfico 1. – Caja Popular de San José

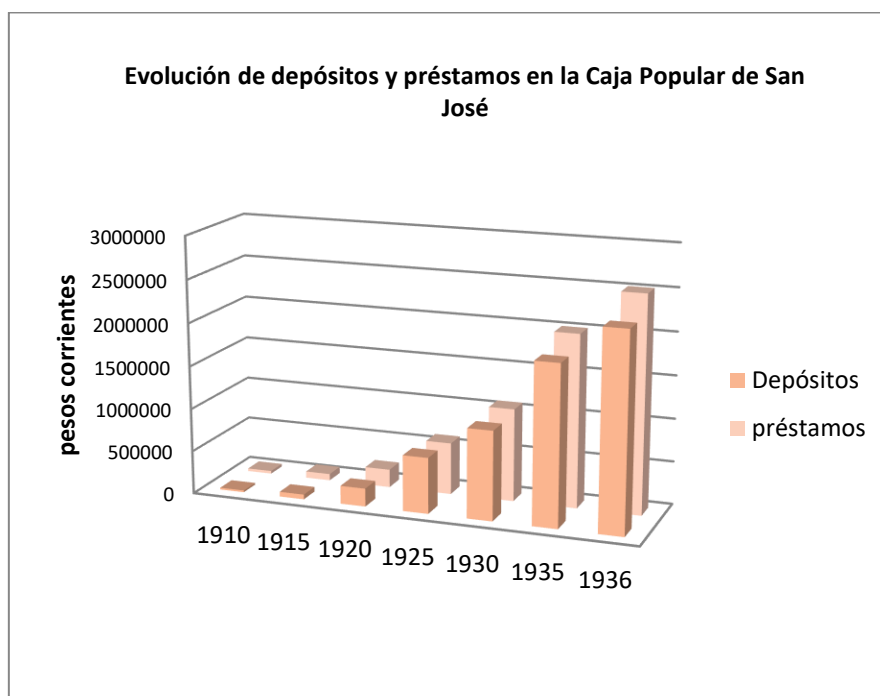


Tabla 2.- Relación entre el ahorro promedio y el PBI del momento (en pesos uruguayos corrientes)

Caja	Año	Ahorros (en \$ corrientes)**	Nro. De Ahorristas	Cuenta de ahorro promedio	PBI uruguayo (\$ corrientes)	Población Uruguayo(*)	PBI per cápita (\$ corrientes)	Ratio ahorro/PBI per cápita
Pando	1934	539295	1827	295,18	580.000.000	1.776.748	326	90%
	1936	632960	2082	304,02	700.000.000	1.833.215	382	80%
	1937	749357	2207	339,54	760.000.000	1.861.448	408	83%
Trinidad	1937	244059	1244	196,19	760.000.000	1.861.448	408	48%
Durazno	1936	986276	1415	697,01	700.000.000	1.833.215	382	183%
	1937	1243824	1643	757,04	760.000.000	1.861.448	408	185%

(*) Interpolando linealmente entre los años 1908 y 1963, fechas de los censos disponibles

(**) Incluye cajas de ahorro y depósitos

Fuente: elaboración propia en base a los balances de las Cajas disponibles en el archivo de la Arquidiócesis de Montevideo.

En general, una medición importante de una institución microfinanciera es el tamaño del préstamo o del ahorro promedio. Para conocer ese “tamaño relativo”, se compara ese valor con el PBI per cápita del país. En función de ese número, si el ratio es inferior a 20% los clientes

son muy pobres, si el ratio es superior a 250%, la organización no es microfinanciera. Se deduce de la tabla 2, que las organizaciones eran microfinancieras.

Además, los ahorros en este caso son importantes desde el punto de vista de la posibilidad de fondar los créditos, pues el dinero que se presta es el que se capta por esa vía. Bajo esa óptica lo que se puede ver en la tabla 1 es que prácticamente todo lo que se recibe por ahorro se coloca, siendo los totales muy similares.

Respecto de los aspectos cualitativos, dos de dichas Cajas ofrecían garantías de alquiler. Se comprueba también así que apuntaban a clientes de escasos recursos.

1.5.- A modo de conclusión respecto del 1er periodo

Estas instituciones parecen afianzarse en el mercado en la época ya en este primer período. Sus características principales son ofrecer servicios bancarios a los pequeños productores y pequeños comerciantes de sus zonas de influencia.

Surgen ya dos tendencias que luego se volverán una constante. Por un lado la transformación en bancos de una de ellas, la Caja Popular de San José que se convertirá en el banco de San José hacia comienzos de 1939. Por otro, el surgimiento de una Caja Popular no confesional, también en San José

2. Segundo período, “expansión y transformación” (1938 a 1959)

2.1.- Introducción al 2do período

En este segundo período a estudio se da un triple fenómeno, muy interesante de analizar: por un lado una gran expansión en el número de Cajas (54 cajas fundadas en el período considerado); por otro lado el surgimiento con fuerza de Cajas “no confesionales” (20 de ellas no estaban vinculadas a la Unión Económica) y por último, la conversión en bancos de gran parte de estas Cajas hacia el final del período.

2.2.- El entorno social, político y económico en el segundo período de estas organizaciones

En el período estudiado, el hecho notorio en lo político es la vuelta a la normalidad tras el período terrista⁸. En lo económico, es un intervalo casi ininterrumpido de crecimiento, que recién hacia el año 1957 empieza a estancarse.

Como elemento importante, a partir de la década de 1930 comienza a ser visible la política de industrialización, en general conocida como de sustitución de importaciones. Esto significará en la práctica que el estado uruguayo fomentará la banca nacional que será a su vez motor de la industria.

⁸ En el año 1933, el entonces presidente, Dr. Gabriel Terra, da un autogolpe de estado.

2.3.- Rasgos generales del “sistema” de Cajas en este período

Para este segundo período, la “idea de negocio” de las Cajas ya está impuesta. Además, desde el punto de vista legal es relativamente sencillo abrir una, pues el capital requerido es de \$30.000 (pesos corrientes del año 1938)⁹.

Como se dijera ya, en este lapso no solo la Unión Económica funda nuevas Cajas, sino que algunas de ellas nacen ya en forma independiente, por ejemplo CACILSA (depto. de Florida). Es así que la cantidad de Cajas se multiplica por 10, pasando de ser solo seis en 1938 a más de 60 instituciones¹⁰. Aproximadamente dos tercios de ellas (40) están asociadas a la UE y las restantes, unas 20, son independientes¹¹.

El crecimiento notable de Cajas de la UE (ver gráfico 2) está asociada a un sacerdote salesiano, el padre Meriggi (Pose, 1986: 369), quién impulsa la fundación de más de tres decenas de estas instituciones en su afán de desarrollar los sindicatos cristianos agrícolas.

El otro elemento distintivo de este período es que muchas de las organizaciones que comenzaron como Cajas se convierten en bancos, si bien mantienen algunos de sus rasgos, como por ejemplo seguir siendo mayormente regionales.

También se mantienen otros rasgos característicos del primer período, como por ejemplo: 1) orientación hacia un público de escasos recursos; 2) en aquellas afiliadas a la UE, en su directorio puede participar, con voz pero sin voto, un miembro de la primera; 3) distribuyen utilidades entre sus fundadores y 4) limitan la cantidad de votos de los accionistas¹², algo característico de su condición de organizaciones cooperativas, rasgo que figura más allá de que pertenezcan o no a la UE.

2.4.- Descripción de las organizaciones y sus servicios

Se puede ver en el gráfico 2 cómo evoluciona la cantidad de ambos tipos de instituciones: Bancos del Interior y Cajas.

Un dato interesante es que en 1957 la cantidad de Bancos del Interior pasa a ser superior que la cantidad de Cajas. Esto obedece a que muchas Cajas son adquiridas por bancos u otras instituciones mientras que otras se fusionan.

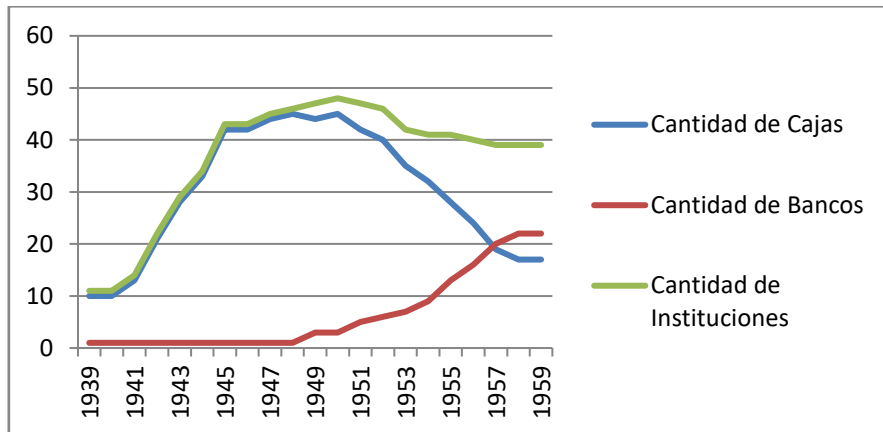
⁹ El PBI per cápita calculado para el momento es de aprox. 400 \$ (pesos corrientes).

¹⁰ El número debe ser explicado, pues estas 60 incluyen algunas Cajas que nacen como tales pero se convierten en bancos. Entonces este número es la cantidad de instituciones que abrieron sus puertas.

¹¹ No figura en los estatutos estudiados que tampoco pertenecieran a algún otro tipo de asociación.

¹² También es cierto que no se cumple la relación “un socio, un voto”, la cantidad de votos está acotada a entre tres y seis como límite máximo, no importa la cantidad de acciones que se posean.

Gráfico 2.- Evolución de la cantidad de Cajas, Bancos del Interior y total de instituciones en el período.



Elaboración propia con datos base Iecon.

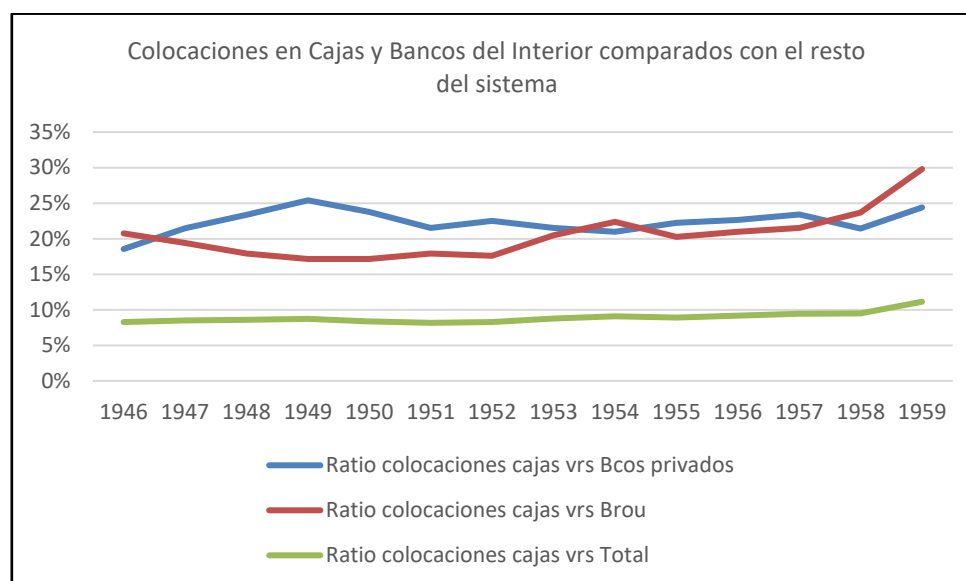
Respecto de sus negocios, se pueden ver datos de las colocaciones (tabla 3). El número oscila alrededor del 10% del total del sistema (los cálculos están hechos con los datos del período 1946-1959, que son los disponibles). Un rasgo característico microfinanciero es la baja morosidad, que como se puede ver en la tabla 3, llega en el peor de los casos al 1,3% (tabla 3, años 1958 y 1959).

Tabla 3. Comparación entre las colocaciones en las cajas y bancos del interior vrs el total del sistema, el BROU y los bancos privados (en pesos corrientes)

Año	Total de colocaciones de bancos del interior y Cajas	C. cobrar y deudores en gestión y mora en dichas inst.	Mora	Ratio colocaciones cajas y bancos interior vrs Bcos privados	Ratio colocaciones cajas vrs Brou	Ratio colocaciones cajas y bancos interior vrs Total
1946	43341000	142000	0,003	0,19	0,21	0,08
1947	56603000	165000	0,003	0,21	0,19	0,09
1948	69283000	188000	0,003	0,23	0,18	0,09
1949	79017000	431000	0,005	0,25	0,17	0,09
1950	87913000	306000	0,003	0,24	0,17	0,08
1951	103915000	351000	0,003	0,22	0,18	0,08
1952	110093000	333000	0,003	0,22	0,18	0,08
1953	127575000	296000	0,002	0,22	0,20	0,09
1954	156343000	374000	0,002	0,21	0,22	0,09
1955	176076000	471000	0,003	0,22	0,20	0,09
1956	216018000	913000	0,004	0,23	0,21	0,09
1957	254523000	2475000	0,010	0,23	0,22	0,09
1958	314380000	3977000	0,013	0,21	0,24	0,10
1959	450381000	5646000	0,013	0,24	0,30	0,11

Elaboración propia con datos base IEcon

Gráfico 3.- Datos de la tabla 3 graficados



Elaboración propia con datos base IEcon.

Al igual que en el 1er período, estas instituciones apuntaban a pequeños productores rurales, pequeños comerciantes, trabajadores y empleadas domésticas. En definitiva, personas de bajos recursos cuyas posibilidades de acceso a servicios bancarios eran limitadas. Esta clientela de hecho es una de las explicaciones de la baja morosidad.

El énfasis en este tipo de clientes es muy visible en los estatutos de las organizaciones pertenecientes a la Unión Económica, que indican que el objeto de la sociedad es “mejorar la condición moral y material de los trabajadores”. En las Cajas no pertenecientes a la UE las ideas son similares.

Otro elemento que muestra su inclinación a atender una clientela de escasos recursos es el hecho de no exigir garantías por los préstamos o al menos no otorgarlos exclusivamente en base a eso, como sí lo haría un banco usual. Esto también se puede ver en los estatutos.

2.5.- Conversión de las Cajas Populares en Bancos del Interior

Las Cajas Populares se fueron convirtiendo de a poco en bancos. Esto fue notorio hacia el fin del período a estudio, aunque paradójicamente el primer cambio de este tipo se da en 1939, cuando la Caja Popular de San José (una de las primeras en abrir sus puertas), es la primera en transformarse en banco.

En lugar de profundizar en el esquema cooperativo inicial, optaron por transformarse en bancos. Una explicación es que el propio crecimiento del negocio lo exigía. Estos pequeños bancos ya no eran tan pequeños hacia los años '50. En efecto, pasaron de ser el 5% del capital de la banca privada, a ser el 23 % de ella (ver tabla 4). Por otra parte, la condición de Cajas las limitaba (Ley bancaria nro. 9756, de 1938): no podían trabajar en Montevideo ni tampoco tener

sucursales. Por último, la condición legal de sociedades anónimas les facilitaba convertirse en bancos. A esto se agregan las condiciones de la economía (en crecimiento), que demandaba una banca pujante.

En definitiva, las condiciones externas e internas de las Cajas apuntaban al crecimiento, que se hizo por la vía de volverse bancos. Esto es una particularidad, en general sistemas similares de otros países se organizan en federaciones y logran de esa manera tener una gran escala aunque la dimensión de cada Caja sea pequeña.

Tabla 4.- Comparación entre Capital y Fondo de Reserva de las Cajas y Bancos del Interior, respecto de la misma variable para el conjunto del sistema (en pesos corrientes)

AÑO	Total	Bancos nacionales (capital y reservas)	Bancos del Interior y Cajas Populares (capital y reservas)	Bancos extranjeros (capital y reservas)	ratio capital y reservas cajas vrs idem bancos
1939	40845288	30107727	2283571	8453990	0,06
1940	38434682	27262021	2566754	8605907	0,07
1941	39913000	28281000	3008000	8624000	0,08
1942	48227000	35869000	3708000	8650000	0,08
1943	50582000	37437000	4466000	8679000	0,09
1944	54567000	40415000	5466000	8686000	0,10
1945	60341000	43077000	6642000	10622000	0,11
1946	75334000	55518000	9113000	10703000	0,12
1947	86204000	63747000	11650000	10807000	0,14
1948	94329000	68876000	14271000	11182000	0,15
1949	100394000	72190000	16460000	11744000	0,16
1950	108770000	76920000	18304000	13546000	0,17
1951	132424000	93686000	22791000	15947000	0,17
1952	149539000	105799000	25166000	18574000	0,17
1953	163755000	116107000	28174000	19474000	0,17
1954	181240000	128205000	33343000	19692000	0,18
1955	204878000	141555000	40227000	23096000	0,20
1956	225273000	151870000	48955000	24448000	0,22
1957	248631000	168866000	55384000	24381000	0,22
1958	286404000	190160000	65721000	30523000	0,23
1959	348269000	233810000	81351000	33108000	0,23

Elaboración propia con datos base IEcon.

2.6. A modo de conclusión sobre el 2do periodo

En este segundo período estudiado hay un doble movimiento de crecimiento. Por un lado crece el número de instituciones y por otro crecen internamente como organizaciones y se van convirtiendo en bancos.

Esto, que a priori no es sino un buen síntoma pues indica que la organización busca desarrollarse, fue problemático en la década posterior en que la economía ya no se expandió. Así, la cantidad de bancos pasó a ser excesiva y ahí sí las organizaciones no tuvieron otra opción más que asociarse. Parece claro que la forma de crecimiento elegida fue de “cada uno por su cuenta”, lo cual es llamativo pues tenían todas ellas muchos elementos en común.

3. Tercer período, “Declinación” (1959 a 1978)

3.1. Introducción

El período comienza con unas cuarenta instituciones de este tipo (Bancos y Cajas del Interior). En este último período de las Cajas, que comienza en 1959, cuando se realiza la llamada “Reforma Monetaria y Cambiaria” y 1978, año en que desaparece la última Caja; se completa el ciclo de vida de las Cajas Populares uruguayas. A grandes rasgos, hablamos de dos décadas muy distintas entre sí: la primera, la de los 60, está marcada en lo económico por el estancamiento, la inflación y los problemas financieros; la de los 70´ ve cierto crecimiento del PBI, el restablecimiento de ideas de libre mercado y cierta estabilidad macroeconómica, pero la inflación no desaparece.

Ninguno de los dos períodos es favorable a las Cajas. Es por ello que hacia fines de los 70, específicamente en 1978, desaparece la última de estas instituciones (Caja Popular de San Ramón).

Algunos elementos que colaboran a la desaparición son fáciles de visualizar: la inflación y el progresivo deterioro económico.

3.2.- El entorno de estas organizaciones en ese momento

En el período estudiado, la economía deja de crecer como lo venía haciendo en los dos períodos anteriores. Peor aún, el lapso del estancamiento es más largo que todos los conocidos previamente (entre el 56 y el 73 el crecimiento es casi nulo, Oddone y Cal 2007)

Como consecuencia, la inflación alcanza niveles de tres dígitos, a tal punto que en el año 1968 se decreta la congelación de precios y salarios. Esto es clave, para el negocio bancario la inflación es gravísima ya que devalúa sus activos y desestimula el ahorro.

En parte debido al estancamiento económico, en los años 60 entra en crisis la visión intervencionista del estado y comienza a evolucionarse hacia una economía más abierta.

En el plano social y cultural, la década del 60 es bastante distinta de las anteriores pues ocurren diversos hechos que derivan en el cuestionamiento de los hábitos y la sociedad del momento. Por ejemplo: el triunfo de la revolución cubana, la guerra de Viet Nam, el movimiento hippie, el Mayo francés y por último, respecto de la Iglesia Católica, el Concilio Vaticano II.

Estos acontecimientos traen aparejados consecuencias diversas en el Uruguay: surgimiento de la guerrilla urbana (tupamaros), fundación de la primera central sindical uruguaya (CNT), crisis social, etc.

Asimismo, la crisis económica y política, favorece la emigración de ciudadanos, algo inédito en Uruguay que tradicionalmente había sido un país receptivo de emigrantes (Macadar y Pellegrino 2006).

Vinculado a lo que ocurría en el macro entorno uruguayo, en el microentorno de las organizaciones bancarias estudiadas, la situación también cambia mucho.

A partir del 54, en que se estanca el PBI, el negocio bancario empieza a crecer en función de tratar de captar más mercado sacándose a los demás actores (CIDE 1966, pág. 452 y sig.). Se habla de “hipertrofia” de la banca privada (ibídem 1966, pág. 456). Este “exceso de competencia” entre instituciones bancarias generó consecuencias negativas en las Cajas: a) una de las formas de competir exitosamente era aumentando el interés por los depósitos lo cual encarecía el crédito y b) otra forma de competir era ganando escala, cosa que se lograba adquiriendo instituciones pequeñas.

Ahora bien, al margen de esta alta competencia entre instituciones, se dan otros fenómenos importantes que se enumeran a continuación:

a) En 1965 hay un “crac” bancario que termina en la intervención del Banco Transatlántico. A partir de allí, por ley (art. 16 de la ley 13330) se prohíbe la creación de nuevos bancos o Cajas Populares, con lo que la posibilidad de crecer comprando instituciones existentes adquiere más importancia;

b) Surgen negocios paralelos para evitar los controles sobre el sistema bancario, que es altamente regulado; estas actividades parabancarias se estima llegaron a captar el 25% del negocio bancario de la época (Díaz y Moreira 2015);

c) Los clientes de un banco en una economía en inflación se refugian en una moneda que se mantenga, por ejemplo dólares. Este “refugio antiinflacionario” estaba vedado para las Cajas pues no podían manejar moneda extranjera.

d) Un punto muy importante (y polémico) de la época, fue el del redescuento. Este consistía en tomar dinero de una institución bancaria contra la presentación de un documento avalando un negocio. El banco luego, descontaba ese documento en el Banco República a un menor interés. Lamentablemente, el sistema se prestó para corrupción. El negocio para la institución bancaria era excelente: prestaba dinero al 18% y lo tomaba al 4%.

e) Respecto del punto anterior, recién en 1964 se le permite a las Cajas Populares realizar redescuentos (Díaz y Moreira 2015). Siendo un negocio tan interesante, era un aliciente adicional pero en cierta forma poco genuino para transformarse en banco.

Por último, es importante analizar brevemente la situación de la iglesia uruguaya en general, ya que aproximadamente el 60 % de las Cajas Populares del período habían nacido y crecido bajo su influencia.

El punto importante es que en la década de los 60, la iglesia pasa por un momento de cambio, que no estuvo exento de turbulencias. A nivel mundial, entre 1962 y 1965 se realiza el Concilio Vaticano II con la intención de aggiornar la iglesia. En el Uruguay el mensaje fue que los católicos no debían profesar su fe en organizaciones de católicos, sino uniéndose a las organizaciones laicas existentes¹³.

En la práctica, esto pudo haber sido una influencia mas rumbo al alejamiento de las Cajas de su origen. Ahora bien, si esta hubiese sido la única causa externa, las Cajas no confesionales debieron haber corrido mejor suerte, cosa que no ocurrió.

3.3.- Las características de estas instituciones al comienzo del período

Las Cajas Populares tenían características similares pero pertenecían a dos grandes grupos: uno de ellos el de las afiliadas a la Unión Económica (a su vez vinculada a la Iglesia Católica) y el otro el de las “independientes”, en general creadas a impulsos de la gente pujante de la zona de su existencia¹⁴.

Todas ellas tenían fuertes similitudes, por lo que en este momento de crisis tienden a unirse para enfrentar sus problemas, es así que se realizan diversos encuentros de Cajas Populares y Bancos del Interior en distintas ciudades del Uruguay (San Carlos, Paysandú y Cerro Largo). Ahora bien, el grupo era bastante heterogéneo. Los bancos tenían mayor porte que las Cajas y dentro de cada grupo también había fuertes diferencias de tamaño.

A modo de ejemplo en cuanto a los bancos y la diferencia de tamaño de su capital y reservas. Alguno de los bancos del interior tenían capital más reservas 8 veces superior al de otros (16.000.000 \$U el Banco de San José aprox. vrs. 2.000.000 \$U el Banco de Pando).

En lo que respecta a las Cajas, ocurre algo similar. Por ejemplo la diferencia de capital (mas reservas) de la mayor de las Cajas Populares era muy superior (dieciséis veces) a la misma variable en la mas chica (Paso de los Toros con \$ 1.240.000 vrs. Corporación de Ahorro y Crédito de Rodríguez con \$ 76.000).

En definitiva, si bien pertenecían a una misma “familia” de origen y en lo externo enfrentaban una problemática similar todos ellos, sus capacidades, situación y enfoque del problema eran

¹³ Por ejemplo, el Partido Demócrata Cristiano se escinde de la Unión Cívica y ayuda a crear el Frente Amplio, un caso claro de esa idea de aportar la mirada cristiana a organizaciones laicas.

¹⁴ Esto es notorio por ejemplo en los nombres. En Parque del Plata se creó la “Caja Popular de Fomento Interbalseario”, en Florida surgió la “Caja de Ahorro y Crédito de la Industria Lechera” (CACILSA)

diferentes. Esta situación se agravó luego de la crisis de 1965 debida al “crac” del Banco Transatlántico pues se prohibió por ley la creación de nuevas entidades bancarias. En consecuencia, la única forma de crecimiento pasó a ser adquirir instituciones existentes.

Un segundo elemento importante sobre ellas, eran las capacidades gerenciales de sus cuadros directivos. Esto pasó a ser relevante en este tercer período, mucho más turbulento que los anteriores. Por citar un ejemplo, la inflación golpea duramente en el sector bancario, por lo que es necesario tomar precauciones¹⁵ para no debilitar la posición financiera de los bancos.

Los relevamientos de datos y consultas hechas, muestran que la mayoría de ellos no eran profesionales universitarios (por ejemplo contadores); tampoco consta que hubiesen tenido acceso a formación continua por parte de alguna institución. La capacidad gerencial de sus cuadros dirigentes era destacable en lo comercial pero escasa en cuanto a conocimientos financieros.

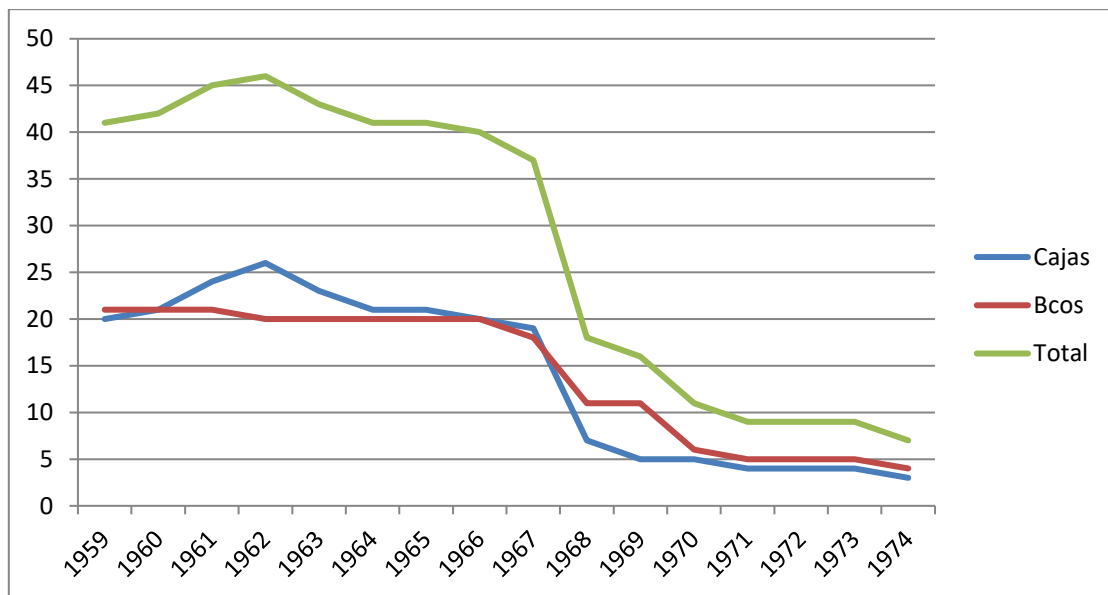
Resumiendo, parece claro que más allá del contexto difícil que vivieron las cajas en los 60, hubo aspectos internos débiles, concretamente de know how bancario.

3.4- Evolución del conjunto de organizaciones durante el período.

En este tercer y último período a estudio, el número de Cajas se va reduciendo paulatinamente hasta que al final desaparecen todas, tal como se puede observar en el gráfico 4.

Este descenso gradual en la cantidad de instituciones es explicable plenamente por el conjunto de aspectos externos e internos que debieron enfrentar.

Gráfico 4: evolución de la cantidad de Cajas Populares y Bancos del Interior durante el período 1959-1978. (cálculos propios en base a fuentes diversas)

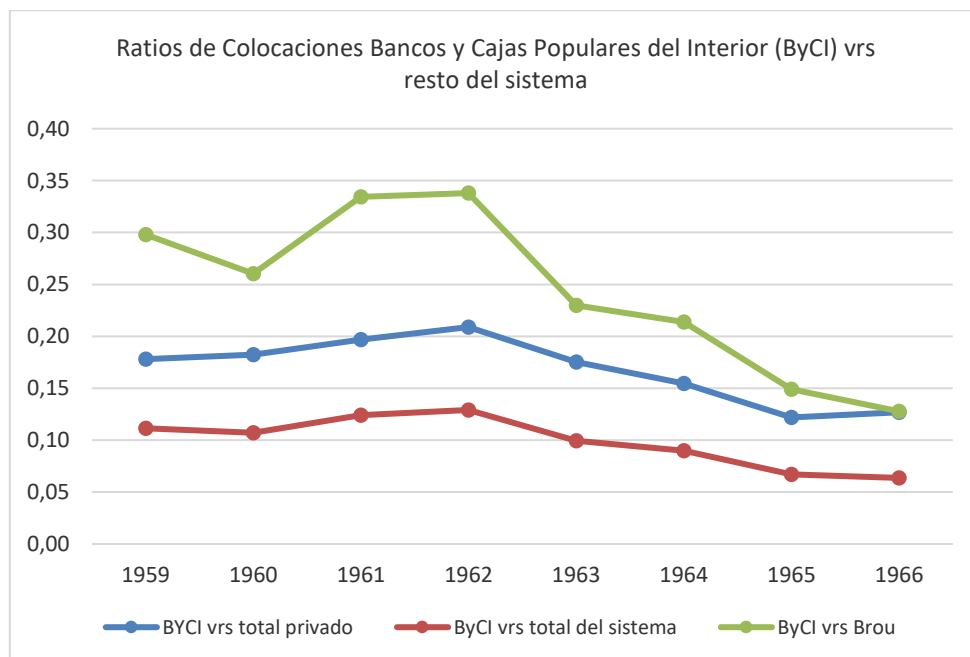


¹⁵ Por ejemplo pasar parte de las reservas a moneda extranjera.

Entre las diversas razones para explicar esta reducción en el número de Cajas Populares: a) en 1965 se prohíbe por ley la creación de nuevas entidades bancarias (ley 13330, art. 16); b) ya desde el período anterior se venía dando la transformación de Cajas en bancos (los llamados Bancos del Interior), con lo cual la cantidad de ellas se iba reduciendo paulatinamente; c) los bancos tendieron en ese momento a comprar a las instituciones ya instaladas y d) las autoridades bancarias del momento “empujaron” a las organizaciones a fusionarse y reducir su número. En los hechos, también muchos bancos del interior se fusionaron con bancos más grandes o se fusionaron entre ellos (caso de BanFed, que nucleó varios bancos del interior).

Resumiendo, en el año 1959 había 18 cajas y 23 bancos del interior. En el año 1964 (CIDE 1966), había 20 cajas y 21 bancos del interior, en el año 1970 solo quedaban 3¹⁶ Bancos del Interior y 1 Caja Popular.

Gráfico 5: Relación entre las colocaciones en Cajas Populares y Bancos del Interior vrs los bancos privados, el Brou y el total del sistema, en el período 1959 -1966.(cálculos propios en base a la base sector bancario de IEcon)



La disminución en la cantidad de instituciones fue acompañada lógicamente de una disminución en el monto de colocaciones y depósitos. En su apogeo, el porcentaje de colocaciones de las Cajas Populares y Bancos del Interior respecto de todo el sistema era superior al 10 %. Como se puede apreciar en la tabla correspondiente (tabla 5), en 1966 ese porcentaje era tan solo el 6% del sistema.

¹⁶ Tomando a Banfed (Banca Federada del interior) como un banco de tal característica.

Tabla 5.– Tablas de Colocaciones de las Cajas Populares y Bancos del Interior entre 1959 y 1966 (cálculos propios en base a la base sector bancario de IEcon)

Año	Colocaciones del Total del Sistema	Total Brou	Total banca privada	Bancos Interior y Cajas Populares	Ratio ByCi ¹⁷ vrs total privado	Ratio ByCi vrs Brou	Ratio ByCi vrs total sistema
1959	4.042.882.000	1.511.522.000	2.531.360.000	450.381.000	0,18	0,30	0,11
1960	5.143.898.000	2.118.657.000	3.025.241.000	551.533.000	0,18	0,26	0,11
1961	5.756.393.000	2.133.555.000	3.622.838.000	713.677.000	0,20	0,33	0,12
1962	6.768.788.000	2.585.712.000	4.183.076.000	873.931.000	0,21	0,34	0,13
1963	8.316.002.000	3.600.000.000	4.716.002.000	827.002.000	0,18	0,23	0,10
1964	12.701.001.000	5.331.000.000	7.370.001.000	1.140.001.000	0,15	0,21	0,09
1965	23.245.001.000	10.457.000.000	12.788.001.000	1.559.001.000	0,12	0,15	0,07
1966	29.053.000.000	14.468.000.000	14.585.000.000	1.849.000.000	0,13	0,13	0,06

Con relación a los depósitos, los comentarios son similares aunque no tan marcados. En efecto, oscilan alrededor del 10 %, habiendo sido en su época de auge aproximadamente el 20% del total del sistema.

3.5. Discusión, análisis y reflexiones a partir de los datos planteados

Ante los problemas externos que se presentaban, las Cajas y Bancos del interior hicieron algo esperable: unirse. Es así que en el año 58 en Melo, en el año 59 en San Carlos, en el 60 en Paysandú y en el 61 en Rivera realizan congresos de Cajas y Bancos del interior. Asimismo, se forma una comisión permanente de estas organizaciones, a las que representa la UE.

Paralelamente, la UE pretende crear una federación de Cajas y Bancos del Interior. Esto permitiría mantener la autonomía de cada organización y a la vez adquirir las virtudes de una mayor escala. Además, mejora el asesoramiento a sus afiliadas, ofreciendo también servicios de auditoría.

En definitiva, tanto a través de una mejor gestión como a través de la estrategia general de las organizaciones, se elaboran posibles salidas para los problemas del momento.

Ahora bien, una dificultad real era que la UE no tenía capacidad para imponer la solución. En este momento de crisis del sistema, esta institucionalidad¹⁸ con gran independencia de las organizaciones que conformaban la UE, jugó en contra de la supervivencia de la misma.

En lo interno, hay varios puntos interesantes. Muchas de las Cajas Populares se habían convertido en bancos antes del comienzo de este período. Al hacerlo, dejaron de lado un bien intangible importante: ser una organización financiera local enfocada hacia la gente de escasos

¹⁷ ByCi: Bancos y Cajas Populares del Interior

¹⁸ Los estatutos de la UE vigentes en 1970 hablan de la autonomía de las Cajas Populares y de su rol frente a ellas. Así, el artículo 5to inciso c) dice que la UE debe coordinar la acción y los fines de estas instituciones sin menoscabo de su autonomía (subrayado del autor).

recursos. En general, como las personas de escasos recursos tienen pocas oportunidades de crédito, son muy fieles clientes.

Por último, jugó en contra de ellas el hecho de ser fuertemente locales. Esto frenó las fusiones voluntarias pues las instituciones dejarían de ser “el banco del pueblo”. Los testimonios de ex empleados de estas Cajas así lo permiten ver.

3.6.- A modo de conclusión respecto del 3er período

En este tercer período se da el declive hasta la desaparición del sistema de Cajas Populares en Uruguay.

Los motivos son muchos y muy diversos, atribuibles tanto a aspectos externos como a aspectos internos. Entre los primeros (externos): a) alta inflación, b) estancamiento de la economía, c) la excesiva cantidad de bancos y d) la presión de las autoridades para tener menos instituciones bancarias; entre los segundos (internos), e) falta de formación técnica de sus cuadros gerenciales, f) escasa asistencia técnica por parte de la UE a sus organizaciones afiliadas y g) falta de visión estratégica de sus cuadros dirigentes, que quizás visualizaban el futuro de sus organizaciones exclusivamente como bancos locales y no como una unión entre ellas (federación).

Resumiendo, el contexto externo de los 60 fue muy duro pero no se puede achacar a aspectos externos absolutamente todo. Algunos problemas pudieron ser mitigados sino superados con adecuadas decisiones internas. Por ejemplo, resulta paradójico que la solución a la gran cantidad de bancos haya sido la fusión de mucho de ellos hecha bajo los lineamientos y la presión de las autoridades del momento, cuando el nacimiento de las Cajas no se había hecho bajo sus auspicios sino más bien en contra.

Conclusión General

En sus aproximadamente 70 años de vida, las Cajas Populares uruguayas pasaron por varias situaciones, desde minúsculas organizaciones bancarias hasta representar una fracción interesante del negocio bancario, en su apogeo (20% de los depósitos del sistema). También mutaron de organizaciones confesionales a organizaciones independientes de la iglesia (en su mayoría) y de cajas a bancos.

En definitiva, la mirada sobre ellas parece indicar que fueron un movimiento pujante e interesante desde el punto de vista de lo que hoy se llama “desarrollo local”, ya que estas instituciones promovieron los negocios en sus zonas de influencia y tuvieron entre sus promotores a la gente del lugar

Si bien no queda ya ninguna de ellas, fueron el germen de la banca cooperativa en Uruguay, que cuenta con varias instituciones en funcionamiento. Es interesante señalar que una de las

lecciones aprendidas de la experiencia de las Cajas, fue que las nuevas organizaciones debían nacer como federación.

Es importante citar también que el progresivo alejamiento de las ideas originarias, a la larga influyó en su caída. En efecto, las Cajas Populares nacieron como una alternativa a la banca estatal y sin embargo en su caída, siguieron los lineamientos de los gobiernos de la época. También dentro de esta línea, uno de los cambios importantes en ellas fue dejar de ser Cajas y convertirse en bancos, algo que colaboró a alejarlos de sus orígenes y generó problemas en el período de crisis de los 60.

Referencias

Armendáriz, B. y Morduch, J. (2005). *“The Economics of Microfinance”*. Massachusetts Institute of Technology Press.

Brena, T. (1984). *“Historia de la Unión Económica del Uruguay”*. Uruguay: Inédito.

CIDE (1966): *“Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 -1974”* elaborado por la CIDE, compendio, parte II, CECEA 1966.

Chagas, J. y Trullen, G. (2009). *Banco La Caja Obrera: una historia, 1905-2001*. Editorial Perro Andaluz.

Diario Oficial: sitio web del diario oficial de la República Oriental del Uruguay, en www.impo.com.uy

Díaz Steinberg, G. y Moreira Goyetche, C. (2015). *“La regulación bancaria en el Uruguay durante la industrialización dirigida por el Estado: entre la seguridad del sistema y el control de la expansión monetaria, 1938-1965”*. Serie Documentos de Trabajo, DT 05/2015. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Fynch, H. (2005). *“La Economía Política del Uruguay Contemporáneo; 1870-2000”*. Ediciones de la Banda Oriental, 2da edición.

Guinnane, T. (1995): *“Diversification, liquidity and supervision for small financial institutions: Nineteenth Century German Credit Cooperatives”*. Center Discussion Paper nr. 733, Economic Growth Center, Yale University.

Instituto de Economía: sitio web del Instituto de Economía de la Universidad de la República del Uruguay, www.iecon.ccee.edu.uy. Base de datos de series históricas.

Ley 9756 (1938): *“Régimen bancario”*, Ley Nacional del 10 de Enero de 1938.

Ley 13330 (1965): *“Bancos y Cajas Populares”*, 30 de Abril de 1965. Poder Legislativo.

Macadar, D. y Pellegrino, A. (2006): *“Informe sobre la Migración Internacional en base a los datos recogidos en el módulo de migración”* Informe Temático, INE.

Oddone, D. y Cal, I (2007): *“El largo declive del Uruguay durante el siglo XX”*; América Latina en la Historia Económica, núm. 30, 2007.

Pose, F. (1986): “*Corazón y Evangelio para los humildes del campo: semblanza, testimonio y mensaje del padre Horacio Meriggi*”. Montevideo, Escuelas Profesionales Talleres Don Bosco, 1986.

Unión Cívica del Uruguay, página web unioncivica.org.uy, visitada el 23 de Marzo del 2015.

Unión Económica del Uruguay (1907 - 1970): Archivo de la Arquidiócesis de Montevideo, carpeta Serie 0.0.37/1: Correspondencia a la Unión Económica del Uruguay. Cajas Populares y Sindicatos agrícolas - 1907-1970.