

Resumen

La obra social constituye el principal rasgo distintivo de las cajas de ahorros españolas respecto del resto de entidades financieras. De ahí la importancia de analizar en qué medida ese tipo de gasto coincide con las preferencias sociales. Este artículo revisa la evolución cuantitativa reciente del gasto social de las cajas en España y la compara con las preferencias sociales al respecto, obtenidas mediante la elaboración de una encuesta personal representativa de todo el territorio nacional. Los resultados obtenidos indican la existencia de diferencias entre ambas distribuciones del gasto social, centradas estas diferencias en las áreas cultural y asistencial. Sin embargo, desde el año 2001 ha tenido lugar un cambio de tendencia caracterizado por un importante incremento del gasto en el área asistencial y en la preservación del entorno natural, lo cual ha servido para aproximar la obra social a las preferencias de los españoles.

Palabras clave: cajas de ahorros, obra social, preferencias sociales.

Abstract

Social work is the main distinguishing factor of the Spanish savings banks in relation to all the other financial institutions. Hence the importance of examining to what extent this type of expenditure is in line with social preferences. This article reviews the recent quantitative evolution of the social expenditure of the savings banks in Spain and compares it with social preferences, ascertained by means of the elaboration of an opinion poll representative of the whole country. The results obtained indicate the existence of differences between the two distributions of social spending, these differences being centred on the cultural and care areas. However, since 2001 there has been a change in trend characterised by a considerable increase in expenditure in the care area and in the preservation of the natural environment, which has succeeded in bringing this social work into line with Spanish social preferences.

Key words: savings banks, social work, social preferences.

JEL classification: C81, G21, G35.

PREFERENCIAS DE LOS ESPAÑOLES SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

Alejandro ESTELLER-MORÉ

Jonatan JORBA GIMÉNEZ

Albert SOLÉ-OLLÉ (*)

*Universidad de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona*

I. INTRODUCCIÓN

Las cajas de ahorros españolas son instituciones financieras de carácter social que reorientan un porcentaje sustancial de sus beneficios a la comunidad donde operan, a través de una amplia y creciente variedad de actividades destinadas a atender las necesidades que recaen en los ámbitos cultural, socio-asistencial, educativo y medioambiental, fundamentalmente. Según datos de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), las cajas destinaron en promedio, en el período 1979-2004, prácticamente el 30 por 100 de sus beneficios netos a obra social (OS), es decir, el 30 por 100 de la parte del beneficio que, después de impuestos, no se destina a la dotación de reservas fijadas por las disposiciones legales o estatutarias. La prestación de este tipo de actividades constituye el principal elemento diferenciador entre estas entidades y el resto de entidades de depósito (bancos y cooperativas de crédito).

A lo largo de su vida institucional, el sector de las cajas de ahorros ha sido objeto frecuente de estudio por parte de analistas y de expertos del sector financiero. En concreto, la creciente importancia de la actividad social de las cajas y el hecho de que la legitimidad de estas entidades dependa, en par-

te, de la valoración que de su actividad haga la sociedad son dos factores que han llevado a muchos autores a analizar la OS desde distintas perspectivas. Así, por ejemplo, existen distintas contribuciones que se han centrado en el análisis de la influencia de la actividad de las cajas sobre la cohesión social del territorio en el que desarrollan su actividad. En esos trabajos, los autores sugieren que estas entidades contribuyen notablemente al progreso social y cultural de las comunidades en las que operan (Guijarro, 2003), facilitando el crecimiento y el desarrollo económico, así como la cohesión social de esos territorios (Carbó y López, 2004). Asimismo, también se suele destacar el papel de las cajas en la satisfacción de las necesidades y preferencias financieras de las clases populares (Carbó y Rodríguez, 1998). Del mismo modo, Carbó y López (2001) sugieren que la orientación de los recursos destinados por las cajas a su OS ha venido determinada por las demandas sociales. Sin embargo, esta afirmación no ha sido contrastada empíricamente en la literatura. Por este motivo, el análisis de esta relación constituye el objeto de este trabajo.

El presente artículo se centra en el análisis de la composición actual del gasto en obra social de las cajas de ahorros españolas, así como

de las preferencias sociales respecto de este tipo de actividades, comprobando el grado de adecuación entre ambas. De este modo, se pretende analizar si existen diferencias entre la actividad social de las cajas y las demandas sociales y, en caso afirmativo, si éstas han tendido o no a reducirse en los últimos años, lo cual demostraría un esfuerzo por parte de las cajas en ajustarse a los cambios en las demandas sociales en OS. Este análisis representa la principal aportación de este trabajo y constituye un aspecto novedoso en la literatura existente sobre cajas de ahorros.

Durante el período 1997-2004, las cajas han destinado más del 45 por 100 del total de recursos de la OS a actividades de tipo cultural, mientras que, a partir de los resultados de la encuesta personal, resulta que las actividades más valoradas por los ciudadanos españoles son las de tipo asistencial y sanitario, al representar algo más del 50 por 100 del gasto socialmente deseado en OS. Sin embargo, la existencia de diferencias centradas en estas áreas de la OS parece haber sido percibida por las cajas, pues desde 2001 se ha producido una reducción significativa de estas diferencias, habiéndose incrementado fuertemente el gasto asistencial (en un 34,35 por 100 durante el período 2001-2004) en detrimento del educativo (con una reducción del gasto del 7,92 por 100) y cultural (con un crecimiento del gasto del 3,63 por 100, notoriamente inferior al registrado en años anteriores). Asimismo, la existencia de una fuerte demanda de gasto en actividades de preservación del entorno natural también parece haber sido correctamente internalizada por las cajas, como lo demuestra el notable incremento de los recursos destinados a este tipo de actividades (cercano al 44 por 100) desde el año 2001.

El resto del trabajo está organizado en cuatro apartados. En el II, se revisa brevemente el contenido y composición de la OS; el III comprende la descripción de las principales características y destinos de la obra social en el período 1997-2004 (el período más reciente para el que se dispone de datos); el apartado IV presenta y compara las preferencias sociales respecto del gasto en OS, obtenidas a partir de la aplicación de una encuesta personalizada a una muestra representativa de la población española, con la distribución real del gasto en OS. Finalmente, en el V se extraen las principales conclusiones del trabajo.

II. LA FACETA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

En las últimas décadas, la obra social de las cajas de ahorros ha constituido su principal rasgo distintivo dentro del sistema financiero nacional, hasta el punto de que la CECA ha afirmado al respecto que «... su desaparición o desnaturalización implicaría un cambio en la propia naturaleza institucional de estas entidades» (CECA, 1999). Esta faceta social de las cajas ha evolucionado a lo largo del tiempo, condicionada fundamentalmente por los principales cambios históricos del entorno en el que desarrollan su actividad y por ciertos rasgos distintivos de estas entidades. En concreto, podemos señalar que la propia naturaleza mixta privada-social de las cajas, su fuerte vinculación territorial, las principales reformas legales en materia de entidades financieras y la peculiar estructura de sus órganos rectores (en los que no existe la figura del accionista) han tenido una especial incidencia en la distribución de los recursos destinados a obra social en los últimos años.

Conviene tener presente que las cajas de ahorros son, por lo tanto, instituciones peculiares en tanto en cuanto adoptan una forma funcional de fundaciones privadas (frente a los bancos, que adoptan la forma corporativa de sociedades anónimas, y a las cooperativas de crédito, que adoptan la forma de sociedades cooperativas) que comparten su misión empresarial (realizar una actividad de intermediación financiera) con una función social (materializada en su OS). Esta faceta social se desarrolla en una doble vertiente: en la forma en la que han de llevar a término su misión empresarial (favoreciendo la inclusión financiera) y en cuanto al destino de sus beneficios (que son aplicados en beneficio de la comunidad en la que desarrollan su actividad empresarial). Este aspecto convierte a las cajas de ahorros en entidades de marcado carácter territorial (Coello y Carbó, 1999), siendo la contribución al desarrollo regional un aspecto crucial de su actividad (Carbó y López, 2001). Este principio de territorialidad se manifiesta en numerosos aspectos: en la configuración de sus órganos de gobierno, en su implantación territorial, en su papel en el mercado de créditos y de depósitos, en sus participaciones empresariales y en su obra social (Medel y Domínguez, 2004).

Por otra parte, las recientes reformas legales han tenido una importante repercusión sobre las decisiones de distribución del gasto en obra social. En este sentido, conviene destacar las reformas llevadas a cabo en las últimas dos décadas con la finalidad de asegurar la estabilidad financiera de estas entidades a través del incremento de los coeficientes de las reservas legales. Asimismo, las reformas liberalizadoras de la década de los ochenta han servido para aumentar el mercado en el

que desarrollan su actividad las cajas de ahorros, permitiendo, en primer lugar, la expansión de su actividad al conjunto de la comunidad autónoma (1979) y, posteriormente, al conjunto del territorio español (1989) (1). Asimismo, las recientes reformas legislativas en materia de órganos rectores también han incidido en la actividad benéfico-social de las cajas en tanto en cuanto la distribución de los recursos destinados a OS depende de la composición de éstos. De este modo, la aprobación y aplicación de la Ley 13/1985, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), modificada por la

Ley 44/2002, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (Ley Financiera), ha dado lugar a la existencia de importantes diferencias regionales en la estructura de los órganos de gobierno de estas entidades (Carbó *et al.*, 2004).

Finalmente, conviene destacar la aprobación en la última década de reformas legislativas encaminadas a asegurar la estabilidad financiera de las cajas. Estas reformas, que, en líneas generales, han supuesto el incremento de los coeficientes de reservas legales, no han evitado que la OS de las cajas haya seguido una evolución expansiva en este período, aumen-

tando tanto en el volumen de recursos que representa como en el abanico de actividades que comprende. Así, por ejemplo, en el cuadro n.º 1 se muestra cómo en las últimas dos décadas los recursos destinados a obra social se han más que triplicado (con un incremento de más del 245 por 100 sobre el valor inicial), pasando de los 337 millones de euros en 1979 a los 1.163 millones de euros en 2004 (2), y representando, en términos medios, prácticamente el 30 por 100 de los beneficios netos de las cajas durante el período 1979-2004. Asimismo, en el cuadro n.º 1 se muestra la estabilidad del porcentaje de contri-

CUADRO N.º 1

RECURSOS INVERTIDOS EN LA OBRA SOCIAL, 1979-2004

AÑO	BENEFICIO NETO		RECURSOS DESTINADOS A OBRA SOCIAL		PORCENTAJE DE CONTRIBUCIÓN OS/BENEFICIO
	Millones de euros (*)	Porcentaje de crecimiento	Millones de euros (*)	Porcentaje de crecimiento	
1979.....	850	—	337	—	39,67
1980.....	906	6,59	341	1,24	37,68
1981.....	990	9,27	384	12,47	38,78
1982.....	977	-1,31	357	-7,07	36,52
1983.....	1.127	15,35	370	3,69	32,83
1984.....	1.242	10,20	348	-6,03	27,99
1985.....	1.281	3,14	331	-4,74	25,85
1986.....	1.262	-1,48	325	-1,80	25,77
1987.....	1.694	34,23	358	10,01	21,12
1988.....	1.249	-26,27	369	3,14	29,55
1989.....	1.664	33,23	411	11,28	24,68
1990.....	1.463	-12,08	500	21,73	34,17
1991.....	1.861	27,20	455	-8,90	24,47
1992.....	1.867	0,32	490	7,65	26,26
1993.....	1.830	-1,98	552	12,62	30,17
1994.....	1.880	2,73	644	16,69	34,27
1995.....	2.066	9,89	622	-3,41	30,12
1996.....	2.365	14,47	633	1,75	26,78
1997.....	2.797	18,27	777	22,65	27,77
1998.....	3.128	11,83	868	11,82	27,76
1999.....	3.339	6,75	983	13,20	29,44
2000.....	3.542	6,08	987	0,41	27,87
2001.....	3.638	2,71	1.068	8,15	29,34
2002.....	3.677	1,07	1.133	6,10	30,81
2003.....	3.766	2,42	1.176	3,83	31,23
2004.....	4.152	10,25	1.163	-1,07	28,02
Promedio 1979-2004.....	—	7,32	—	5,42	29,96

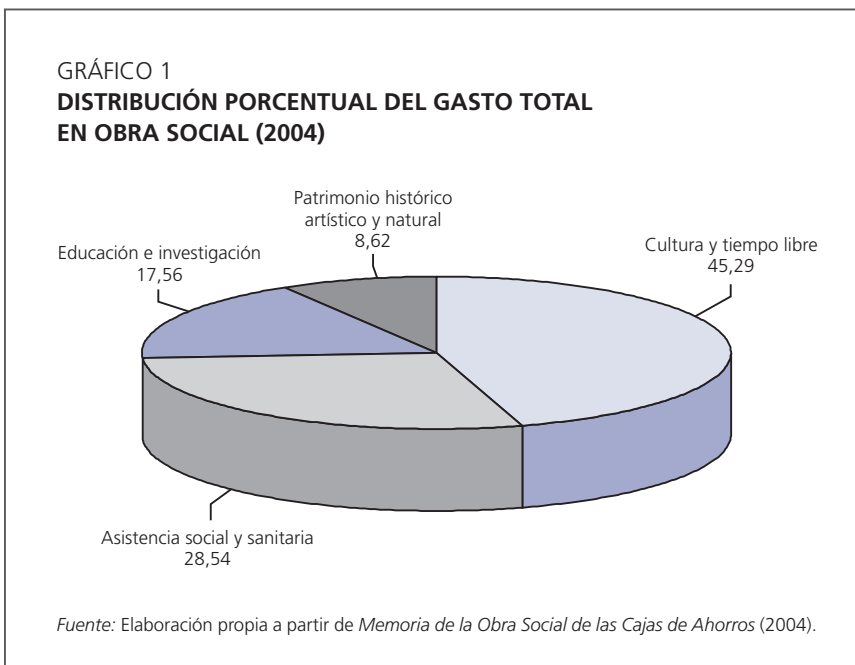
Nota: (*) Datos en millones de euros del año 2004.
Fuentes: CECA (2004) y CECA (varios años).

bución de la OS respecto del beneficio neto, especialmente en los últimos quince años, a pesar del endurecimiento de la legislación en materia de reservas legales.

No obstante, el hecho de que la OS haya experimentado una notable expansión en términos cuantitativos no implica necesariamente que los recursos a ella destinados hayan sido distribuidos de forma que satisfagan las necesidades sociales en cada momento. Con la finalidad de comprobar si ha tenido lugar tal adecuación, en el próximo apartado se analiza la evolución en los últimos años de la composición del gasto real en obra social de las cajas de ahorros, para poderla comparar, posteriormente, con las preferencias sociales al respecto.

III. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DESTINOS DE LA OBRA SOCIAL (1997-2004)

En el apartado II, se ha destacado la expansión, al menos en términos absolutos, de la obra social que ha tenido lugar en los últimos veinticinco años, tanto en lo que se refiere a las actividades que abarca como a los recursos que representa. Sin embargo, desde el momento en que la legitimidad de la actividad de las cajas se fundamenta, en parte, en la valoración social que de ésta se hace, resulta conveniente analizar la evolución más reciente hasta el presente del gasto en obra social para poder comprobar si su composición se adecua o no a las demandas actuales de la sociedad española. En este sentido, un primer análisis de la evolución de estos recursos permite comprobar cómo los recursos destinados a OS se han incrementado de forma considerable entre 1997 y 2004. En concreto, durante este período



los recursos destinados a OS se incrementaron en un 49,68 por 100, desde los 777 millones de euros en 1997 hasta los 1.163 millones en 2004. No obstante, en los últimos años, se observa una tendencia a la desaceleración en el incremento de los recursos destinados a OS, pasándose de tasas de crecimiento anual del 22,65 por 100 en 1997 a tasas negativas del -1,07 por 100 en 2004 (véase cuadro n.º 1).

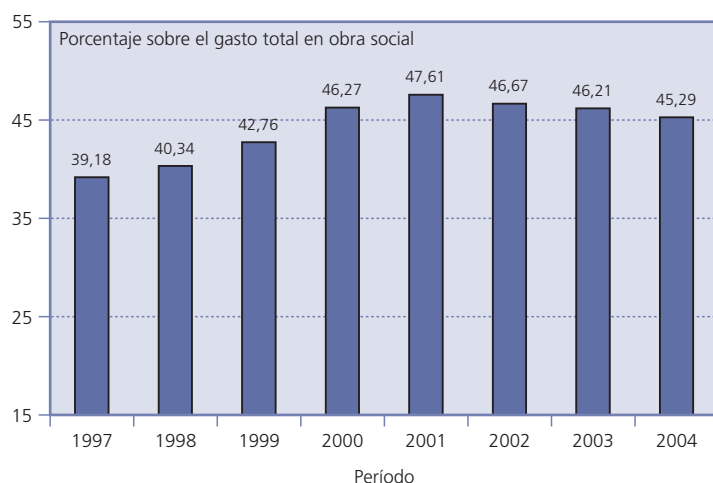
Este volumen creciente de recursos destinados a obra social ha sido distribuido por las cajas en diversas actividades comprendidas dentro de las cuatro grandes áreas definidas por la CECA: cultura y tiempo libre, asistencia social y sanitaria, educación e investigación y conservación del patrimonio natural e histórico-artístico. Así, actualmente, tal y como se puede apreciar en el gráfico 1, las cajas destinan el 45,29 por 100 del gasto total en OS a actividades comprendidas en el área cultural, el 28,54 por 100 al área asistencial, el 17,56 por 100 al área educativa y de investigación, y el 8,62 por

100 restante al área de conservación del patrimonio natural e histórico-artístico.

El área cultural ha sido, a lo largo del período 1997-2004, la que ha acumulado el mayor porcentaje de los recursos destinados a OS. En el gráfico 2, se aprecia cómo los recursos destinados a esta área aumentaron notablemente desde el 39,18 por 100 del total en 1997 hasta el 47,61 por 100 en 2001.

Posteriormente a la consecución de este máximo, los recursos destinados a esta área decrecieron suavemente hasta situarse en el actual 45,29 por 100 del total de la OS, representando más de medio millón de euros en el año 2004. Como podemos apreciar en el cuadro n.º 2, dentro del área cultural, las categorías con mayor peso sobre el total de recursos destinados a OS son las de museos y salas de exposiciones, representaciones artísticas, bibliotecas y promoción del deporte. Si bien las tres últimas han reducido considerablemente su peso (presen-

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN CULTURA
Y TIEMPO LIBRE (1997-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros (varios años).

tando tasas de crecimiento negativas en el período 2001-2004), suponen todavía un porcentaje considerable del presupuesto de la obra social de las cajas (alrededor del 10 por 100 del gasto total en OS). Sin embargo, la categoría más relevante dentro de esta área es, sin lugar a dudas, la de museos y salas de exposiciones. Ésta representa el 13,44 por 100 del gasto total en OS del año 2004, y es la única del área cultural que ha aumentado los recursos (en más del 2 por 100) en los últimos cuatro años.

La segunda área de la OS en términos de recursos recibidos actualmente es la asistencial. Tal y como se aprecia en el gráfico 3, esta área ha seguido una evolución muy peculiar, con una im-

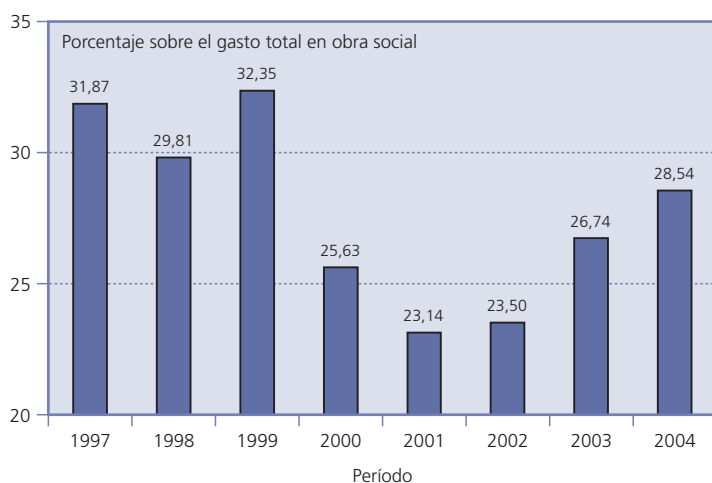
CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS POR ÁREAS Y PRINCIPALES CATEGORÍAS DE GASTO EN OBRA SOCIAL, 2001-2004 (*)

Área/Categoría de gasto en obra social	2001		2002		2003		2004		Tasa crecimiento 2001-2004 (porcentaje)
Cultura y tiempo libre	508.422	47,61	528.772	46,67	543.224	46,21	526.903	45,29	3,63
— Museos y salas de exposiciones	153.071	14,33	138.266	12,20	167.964	14,29	156.420	13,44	2,19
— Representaciones artísticas	76.871	7,20	79.663	7,03	71.652	6,09	67.340	5,79	-12,40
— Bibliotecas	22.255	2,08	18.700	1,65	18.190	1,55	16.833	1,45	-24,36
— Promoción del deporte	56.733	5,31	68.597	6,05	57.493	4,89	54.989	4,73	-3,07
Asistencia social y sanitaria	247.177	23,14	266.268	23,50	314.348	26,74	332.088	28,54	34,35
— Guarderías y jardines de infancia	16.893	1,58	15.883	1,40	20.854	1,77	16.525	1,42	-2,18
— Asistencia a la tercera edad	72.510	6,79	73.684	6,50	96.184	8,18	67.387	5,79	-7,06
— Asistencia a grupos desfavorecidos	40.807	3,82	64.620	5,70	77.339	6,58	82.324	7,08	101,74
— Cooperación internacional	3.741	0,35	4.052	0,36	8.162	0,69	10.294	0,88	175,13
— Promoción de vivienda social	640	0,06	2.397	0,21	3.512	0,30	100	0,01	-84,46
— Gasto sanitario	26.792	2,51	27.772	2,45	25.777	2,19	32.911	2,83	22,84
Educación e investigación	221.814	20,77	224.604	19,82	212.528	18,08	204.254	17,56	-7,92
— Formación profesional	47.753	4,47	45.042	3,98	43.471	3,70	43.532	3,74	-8,84
— Promoción de la educación	87.260	8,17	83.733	7,39	81.887	6,97	62.342	5,36	-28,56
— Investigación y desarrollo	63.175	5,92	74.569	6,58	61.437	5,23	60.426	5,19	-4,35
Cons. y rest. del patrimonio	90.558	8,48	113.338	10,00	105.575	8,98	100.252	8,62	10,70
— Cons. y rest. del patr. natural	25.821	2,42	38.912	3,43	37.322	3,17	37.121	3,19	43,76
— Cons. y rest. del patr. histórico-artístico ...	64.397	6,03	73.701	6,50	67.667	5,76	63.131	5,43	-1,96
Total gasto en obra social	1.067.971	100,00	1.132.983	100,00	1.175.675	100,00	1.163.498	100,00	8,94

Nota: (*) Cifras de recursos en miles de euros del año 2004, obtenidas a partir de CECA (varios años). La primera columna de cada año refleja el volumen de recursos absolutos destinados al área o categoría de gasto en OS en cuestión. La segunda columna muestra el porcentaje que representaron para cada año los recursos destinados a una determinada área o categoría de OS respecto del montante total de recursos destinados a OS en el mismo período.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN ASISTENCIA SOCIAL Y SANITARIA (1997-2004)



Fuente: Véase gráfico 2.

portante pérdida de importancia relativa entre los años 1999-2000.

Sin embargo, desde el año 2001 estas actividades han representado una cantidad creciente del total de recursos destinados a la OS. En concreto, los recursos destinados a este grupo de actividades han aumentado en un 34,35 por 100 (véase el cuadro número 2), si bien no se ha vuelto a alcanzar el nivel del año 1999, cuando representaron el 32,35 por 100 del total de recursos destinados a obra social.

Dentro del área asistencial, las actividades que han experimentado un mayor incremento de recursos en los últimos años han sido las de cooperación internacional y las de asistencia a grupos desfavorecidos (como, por ejemplo, mujeres maltratadas, inmigrantes y drogadictos), con un incremento entre los años 2001 y 2004 del 175,13 y del 101,74 por 100, respectivamente. Asimismo, el gasto sanitario también repre-

senta una cifra importante del gasto en obra social de las cajas, con prácticamente 33 millones de euros en 2004 (el 22,84 por 100 más que en 2001). Por el contrario, han perdido importancia relativa en términos cuantitativos las actividades de asistencia a la tercera edad, las de guarderías y jardines de infancia y, de forma muy significativa, las de promoción de vivienda social. Sin embargo, el fuerte descenso de los recursos destinados a esta última es consecuencia de la drástica reducción de la OS propia en este ámbito. Este descenso ha alcanzado su punto álgido en 2004, cuando el total de recursos destinados por las cajas a vivienda social corresponde a actividades en colaboración (con otras cajas, con otras entidades financieras o con las administraciones públicas).

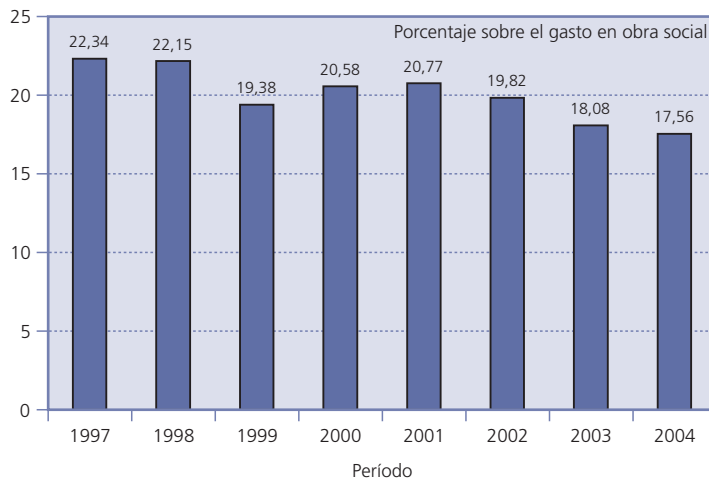
El gasto en educación e investigación ha representado una porción decreciente del gasto en OS durante el período 1997-2004. De este modo, se aprecia cómo

las actividades de esta área han pasado de representar el 20,77 por 100 del gasto total en OS en 2001 al 17,56 por 100 en 2004, lo cual supone una reducción del 7,92 por 100 en el volumen de recursos absolutos que representa. Esta tendencia negativa se aprecia más claramente si consideramos los años finales de la década de los noventa. Así, por ejemplo, en 1997 y 1998 las actividades de esta área suponían más del 22 por 100 del total de recursos destinados a OS, tal y como se aprecia en el gráfico 4.

En el cuadro n.º 2 se muestra cómo una de las categorías que ha padecido una mayor reducción en el volumen de recursos recibidos es la de promoción de la educación, que comprende actividades de construcción de infraestructuras educativas (en colegios, por ejemplo) y de ayudas para el estudio (becas de estudio). También han disminuido los recursos destinados al conjunto de actividades dedicadas a la formación profesional (cursos de idiomas, de informática, etc.) y, ya en menor medida, los gastos en investigación y desarrollo.

Por último, el área de la OS que ha recibido una menor, aunque creciente, dotación de recursos ha sido la de conservación del patrimonio natural e histórico-artístico, como puede observarse en el gráfico 5. Así, por ejemplo, ha pasado de representar el 6,61 por 100 del total de recursos destinados a OS en 1997 al 8,62 por 100 en 2004, alcanzando el 10 por 100, de forma excepcional, en 2002. En otras palabras, los recursos destinados a las categorías de esta área han aumentado más de un 10 por 100 (en conjunto) en los últimos cuatro años (véase el cuadro número 2). Actualmente, se destinan más de 100 millones de eu-

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN EDUCACIÓN
E INVESTIGACIÓN (1997-2004)

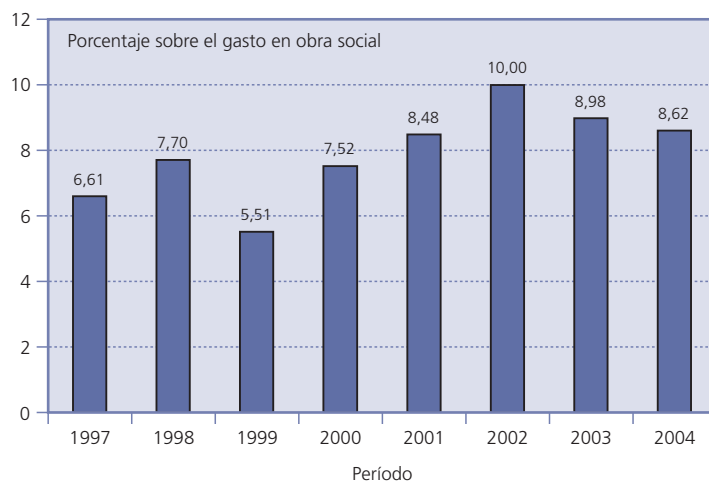


Fuente: Véase gráfico 2.

ros a este tipo de actividades, si bien prácticamente dos tercios de esta cifra se orientan a la conservación del patrimonio histórico-artístico (obras de arte, mo-

numentos, yacimientos prehistóricos, etc.), mientras que únicamente el tercio restante se aplica a acciones de preservación del medio ambiente natural.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN CONSERVACIÓN DEL
PATRIMONIO (1997-2004)



Fuente: Véase gráfico 2.

Como ya se ha comentado, las actividades de esta área han ganado mucha importancia en los últimos años. Probablemente como consecuencia de una mayor concienciación social en materia de medioambiente, las cajas han aumentado en casi un 44 por 100 el monto de recursos que destinan a conservación del medio natural, pasando de los cerca de 26 millones de euros en 2001 a los más de 37 millones de 2004. La tendencia contraria se observa en el caso de la conservación del patrimonio histórico-artístico, el cual ha perdido ligeramente importancia en los últimos años (especialmente desde 2002), presentando una tasa de crecimiento negativa de alrededor del 2 por 100 (véase, de nuevo, el cuadro n.º 2).

En resumen, podemos concluir que, a lo largo del período 1997-2004, las cajas han gastado el grueso de sus recursos destinados a OS en actividades de tipo cultural, asignando a éstas prácticamente la mitad del presupuesto y distribuyendo el resto en actividades de tipo asistencial, educativo y, en menor medida, de conservación del medioambiente y del patrimonio histórico-artístico. Sin embargo, en los últimos cuatro años se aprecia un incipiente cambio de tendencia. De este modo, el incremento de recursos en el área cultural ha sido únicamente del 3,63 por 100, de manera que ésta ha empezado a perder importancia relativa, a pesar de seguir siendo la que más recursos acumula. Igualmente, en este mismo período, se observa un fuerte incremento del gasto en el área asistencial y de conservación del patrimonio natural. Mientras en el primer caso este incremento se debe en gran medida al aumento de importancia de actividades de asistencia a grupos desfavorecidos y de cooperación internacional, en el caso del área de con-

servación del patrimonio el incremento se debe al fuerte aumento de recursos que las cajas destinan al área medioambiental. Estos incrementos tienen lugar en detrimento de, fundamentalmente, el área educativa, la cual acumula una reducción de cerca del 8 por 100 de los recursos recibidos en el período 2001-2004.

A partir de la descripción de la composición del gasto en obra social de las cajas de ahorros, resulta interesante preguntarse en qué medida coincide aquella con la demanda de gasto por parte de la ciudadanía española. Este análisis debe servir no sólo para contrastar la realidad actual con lo socialmente demandado, sino para verificar si el proceso de decisión de las cajas es suficientemente flexible como para acomodarse en el tiempo a las demandas manifestadas por la ciudadanía. Esta cuestión es precisamente abordada en el siguiente apartado, donde se describen las preferencias sociales (obtenidas a partir de la realización de una encuesta a una muestra representativa de la sociedad española) y se comparan con la distribución real del gasto en OS. El resultado de esta comparación permitirá dar una respuesta clara en un sentido o en otro.

IV. LAS PREFERENCIAS SOCIALES RESPECTO DEL GASTO EN OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

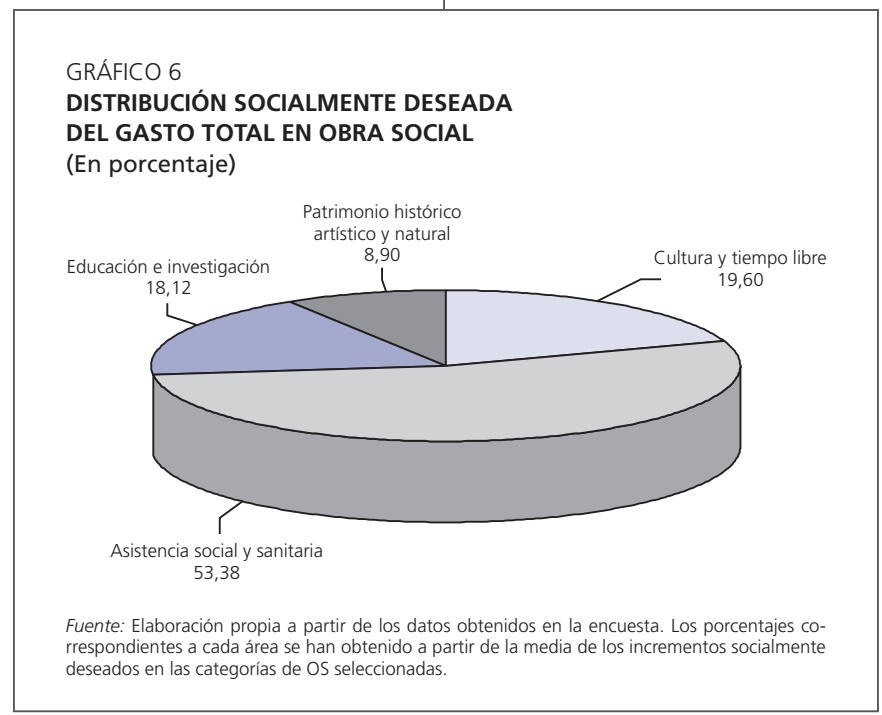
El análisis de la evolución reciente de la obra social de las cajas señala una pérdida de importancia relativa de las actividades educativas y, en menor medida, también de las culturales, como consecuencia del fuerte aumento del gasto en actividades socio-asistenciales y medioambientales, fundamentalmente. Sin embargo,

conviene analizar si tales cambios recientes en la composición del gasto en OS son congruentes con las demandas manifestadas por la sociedad española. Con la finalidad de dar respuesta a esta cuestión, resulta imprescindible disponer de información sobre las preferencias de la sociedad española. Este ejercicio es el que se va a desarrollar en el presente apartado.

La disponibilidad de esta información sobre las preferencias sociales en OS ha sido posible gracias a la elaboración de una encuesta personal a una muestra de 516 individuos representativa del territorio español (3), diseñada siguiendo las recomendaciones que se derivan de la moderna literatura sobre manifestación de preferencias (*stated preferences*) y evaluación de servicios públicos (4). Las respuestas obtenidas a partir de la encuesta han permitido obtener datos acerca de las preferencias sociales sobre la distribución del gasto en las quince principales categorías de obra social (véase el cuadro n.º 3) (5).

La información obtenida a partir de la encuesta permite confirmar la presencia de una fuerte demanda de gasto en actividades de contenido asistencial. En concreto, si agregamos los porcentajes que representarían las actividades seleccionadas dentro de cada área de OS, podemos apreciar cómo los entrevistados destinan el 53,38 por 100 del gasto total a actividades del área asistencial. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 6, en un segundo lugar encontramos el área cultural, cuyas actividades acumulan el 19,60 por 100 del gasto socialmente deseado en OS, seguida muy de cerca por el área educativa y de investigación, que representa el 18,12 por 100 de las preferencias sociales. Finalmente, el área que acumula el menor peso relativo dentro de la composición socialmente deseada es la de conservación del patrimonio natural e histórico-artístico, con el 8,90 por 100 restante.

Un análisis más detallado de las preferencias sociales respecto de la OS nos permite apreciar que el



CUADRO N.º 3

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DISTRIBUCIONES REAL Y SOCIALMENTE DESEADA DEL GASTO EN OBRA SOCIAL PARA LAS CATEGORÍAS SELECCIONADAS, 2001-2004 (a)

ÁREA/CATEGORÍA DE GASTO EN OBRA SOCIAL	COMPOSICIÓN REAL (PORCENTAJE)				COMPOSICIÓN DESEADA (PORCENTAJE) [B] (C)	DIFERENCIAS (PORCENTAJE) [A-B]/[B]	TASA CRECIMIENTO 2001-2004 (PORCENTAJE)
	2001	2002	2003	2004 [A] (b)			
Cultura y tiempo libre (d)	40,71 (1)	37,70 (1)	37,58 (1)	38,31 (1)	19,60 (2)	95,46	-5,89
— Museos y salas de exposiciones	20,17 (1)	17,08 (1)	20,02 (1)	20,27 (1)	4,58 (11)	342,58	0,50
— Representaciones artísticas	10,13 (3)	9,84 (3)	8,54 (5)	8,73 (4)	4,27 (14)	104,45	-13,82
— Bibliotecas.....	2,93 (12)	2,31 (12)	2,17 (13)	2,18 (12)	5,31 (9)	-58,95	-25,60
— Promoción del deporte.....	7,48 (7)	8,47 (7)	6,85 (8)	7,13 (8)	5,44 (8)	31,07	-4,68
Asistencia social y sanitaria	21,27 (3)	23,28 (3)	27,64 (2)	27,14 (2)	53,38 (1)	-49,16	27,59
— Guarderías y jardines de infancia	2,23 (13)	1,96 (13)	2,49 (12)	2,14 (13)	8,61 (4)	-75,15	-4,04
— Asistencia a la tercera edad	9,56 (4)	9,10 (6)	11,47 (2)	8,73 (3)	11,67 (1)	-25,19	-8,68
— Asistencia a grupos desfavorecidos.....	5,38 (9)	7,98 (8)	9,22 (4)	10,67 (2)	10,05 (3)	6,17	98,33
— Cooperación internacional.....	0,49 (14)	0,50 (14)	0,97 (14)	1,33 (14)	4,34 (12)	-69,35	171,43
— Promoción de vivienda social.....	0,08 (15)	0,30 (15)	0,42 (15)	0,01 (15)	10,51 (2)	-99,90	-87,50
— Gasto sanitario.....	3,53 (10)	3,43 (11)	3,07 (11)	4,26 (11)	8,20 (5)	-48,05	20,68
Educación e investigación	26,13 (2)	25,11 (2)	22,26 (3)	21,55 (3)	18,12 (3)	18,93	-17,53
— Formación profesional.....	6,29 (8)	5,56 (9)	5,18 (9)	5,64 (9)	4,33 (13)	30,25	-10,33
— Promoción de la educación.....	11,50 (2)	10,34 (2)	9,76 (3)	8,08 (6)	7,62 (6)	6,04	-29,74
— Investigación y desarrollo.....	8,33 (6)	9,21 (4)	7,32 (7)	7,83 (7)	6,17 (7)	26,90	-6,00
Cons. y rest. del patrimonio	11,89 (4)	13,91 (4)	12,52 (4)	12,99 (4)	8,90 (4)	45,96	9,25
— Cons. y rest. del patr. natural.....	3,40 (11)	4,81 (10)	4,45 (10)	4,81 (10)	5,05 (10)	-4,75	41,47
— Cons. y rest. del patr. histórico-artístico ...	8,49 (5)	9,10 (5)	8,07 (6)	8,18 (5)	3,85 (15)	112,47	-3,65
Total gasto en obra social	100,00 (00)	100,00 (00)	100,00 (00)	100,00 (00)	100,00 (00)	—	—

Notas: (a) Entre paréntesis aparece el ranking obtenido en función del porcentaje que representa cada categoría respecto del total de las quince seleccionadas. (b) La valoración real ha sido obtenida a partir de CECA (varios años). (c) La composición socialmente deseada del gasto en OS ha sido obtenida a partir de la encuesta elaborada. (d) Las cifras recogidas en las filas de grandes áreas de OS se han obtenido considerando únicamente las principales categorías de OS seleccionadas, de modo que no reflejan el total del gasto destinado a cada una de las grandes áreas de OS.

tipo de actividades con mayor demanda social son las de asistencia social a la tercera edad, la promoción de vivienda social y la asistencia a grupos desfavorecidos. En concreto, si nos centramos únicamente en los recursos destinados a las quince categorías seleccionadas, observamos cómo cada uno de los tres tipos de actividades citadas representan más del 10 por 100 del gasto destinado al grupo. Por el contrario, las actividades que representan un menor peso en las preferencias sociales dentro de la selección son las de formación profesional, las representaciones artísticas, y las actividades de conservación y restauración del patrimonio histórico-artístico, con el 4,33 por 100, el 4,27 y el 3,85 por 100, respectivamente, del total de

recursos destinados a las quince categorías seleccionadas (véase el cuadro n.º 3).

Los resultados obtenidos a través del ejercicio de manifestación de preferencias contrastan con la distribución real del gasto en OS de las cajas. De este modo, la fuerte demanda social de gasto asistencial contrasta con el hecho de que las cajas hayan destinado el grueso de la obra social a actividades de tipo cultural. Si consideramos únicamente las quince categorías más relevantes de la OS, apreciamos cómo el 38,31 por 100 de ésta fue destinado a actividades de esta área en 2004. Así, por ejemplo, en el mismo año 2004, el 20,27 por 100 de los recursos destinados a las categorías selec-

cionadas fueron destinados a museos y salas de exposiciones, y prácticamente un 9 por 100 se destinó a representaciones artísticas. Sin embargo, las actividades del área asistencial han ganado mucha importancia en los últimos cuatro años, aumentando los recursos recibidos en un 27,59 por 100 y situándose en el 27,14 por 100 del gasto total en las principales categorías de OS. Responsables de este importante aumento son, en gran medida, los fuertes incrementos de recursos destinados a la cooperación internacional (171,43 por 100) y a la asistencia a grupos desfavorecidos (98,33 por 100) entre 2001 y 2004.

Por otra parte, el gasto en educación e investigación ha sido el

área con mayor pérdida de peso relativo, reduciendo los recursos recibidos en un 17,53 por 100 entre 2001 y 2004. Las tres principales actividades consideradas dentro de esta área representan en la actualidad más del 21 por 100, cifra superior, pero en sintonía con la socialmente deseada. De hecho, las diferencias claramente apreciables en las otras áreas de OS son prácticamente inexistentes en este caso, donde la ordenación de las actividades en el gasto real es muy similar a la obtenida en las preferencias sociales. Esta situación es similar a la que tiene lugar en el caso del área de conservación del patrimonio, que ocupa el cuarto lugar en las preferencias sociales y en la distribución real del gasto en OS. No obstante, se aprecian en este caso importantes diferencias en la categoría de conservación del patrimonio histórico-artístico. Tal y como se observa en el cuadro número 3, ésta es la categoría menos valorada por la sociedad, representando el 3,85 por 100 del gasto socialmente deseado en OS, mientras que la misma actividad representa el 8,18 por 100 del total destinado a las quince categorías seleccionadas (más del doble de lo obtenido en las preferencias sociales).

En resumen, el análisis de las preferencias sociales respecto del gasto en obra social permite concluir la existencia de una fuerte demanda de gasto asistencial y sanitario, en detrimento del gasto en actividades de tipo cultural y educativo. Asimismo, se aprecia una importante demanda de gasto en las categorías de preservación del medio ambiente, factor que ha conducido a un notable aumento de los recursos destinados al área de conservación y restauración del patrimonio natural e histórico-artístico. Estos resultados contrastan con la distribución del gasto en OS que las cajas han

llevado a cabo en los últimos años, en la cual el gasto de tipo cultural ha supuesto el grueso del total de recursos destinados a OS. Estas diferencias pueden deberse a la idea de vanguardismo que las cajas desean imprimir en su faceta social, tratando de adelantarse a las futuras demandas o necesidades sociales. No obstante, su existencia lleva a plantearse la cuestión de si éstas tienden a reducirse o no con el paso del tiempo. De este modo, resulta interesante saber si los recientes cambios en la composición de la obra social de las cajas obedecen a una voluntad de adaptación a las demandas sociales o bien obedecen a otros factores.

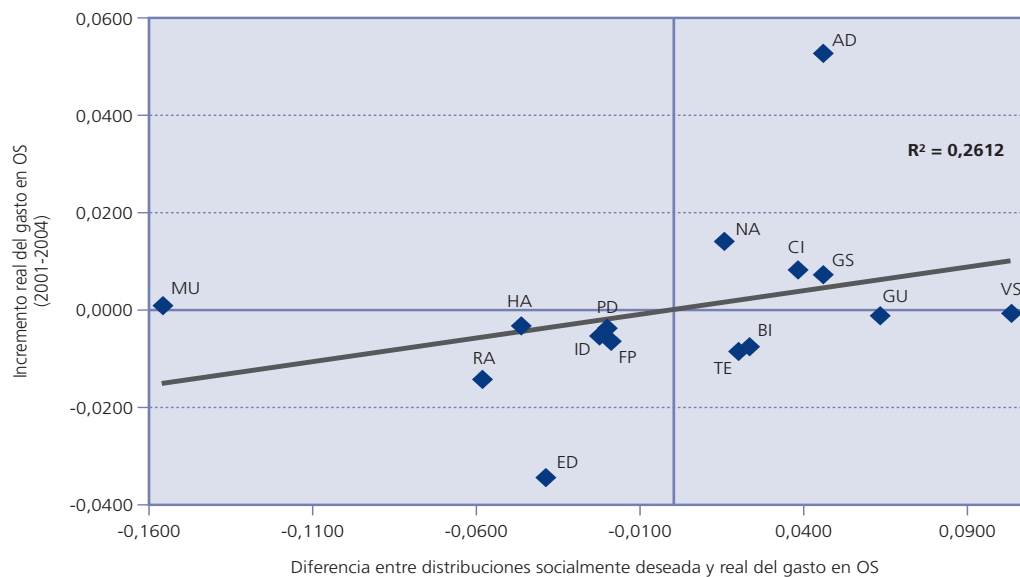
El análisis de los incrementos del gasto en OS realizados en los últimos años por las cajas bastará para comprobar que las diferencias se han reducido significativamente. De este modo, y centrándonos en el período 2001-2004 (6), el gráfico 7 muestra cómo las cajas han aumentado los recursos que destinan a aquellas actividades donde había una importante demanda social no satisfecha. Así, observamos que existe una relación positiva entre los incrementos del gasto en las principales actividades de la OS y la diferencia entre la distribución socialmente deseada y real del mismo, lo que permitirá concluir que se han reducido significativamente las diferencias (esto es, que ambas distribuciones de la OS han convergido). Este resultado muestra, de nuevo, que los recientes cambios que las cajas de ahorros han llevado a cabo en la distribución de su obra social han llevado a una mejor adecuación a las preferencias sociales.

A pesar de que los resultados recogidos en el gráfico 7 reflejan la existencia de un proceso de convergencia en los últimos años del gasto real en OS con las necesidades sociales, ambas distribuciones

del gasto presentan importantes diferencias. Sin embargo, este resultado puede ser visto como consecuencia del comportamiento inercial del gasto en OS. De este modo, las características inherentes a algunas de las actividades de la obra social de las cajas (como, por ejemplo, aquellas que suponen la construcción de infraestructuras educativas o culturales) hacen prácticamente imposible que estas entidades puedan modificar la composición de la OS en el corto (e incluso medio) plazo. Asimismo, conviene tener presente el compromiso que, de forma voluntaria, las cajas han adoptado respecto del mantenimiento de sus actividades de obra social, que impide la posibilidad de llevar a cabo cambios bruscos en la distribución de los recursos.

Por otra parte, conviene tener presente que las preferencias sociales varían según las características personales de los individuos. Este hecho supone que, en realidad, no exista una única composición socialmente deseada del gasto en OS, ya que los individuos presentan unas preferencias diferenciadas según su edad, su renta mensual, su zona geográfica de residencia y su nivel de estudios (véase Esteller *et al.*, 2005). Así, por ejemplo, y partiendo de los datos obtenidos en la encuesta, los sujetos de edad más avanzada valoran en mayor medida las actividades de tipo asistencial (especialmente aquéllas dirigidas a este sector de la población), en detrimento de las de tipo cultural y educativo. Asimismo, los individuos de mayor renta mensual desearían un mayor gasto en actividades de tipo educativo, mientras que los de menores ingresos destinarían mayores incrementos del gasto a aquéllas de tipo asistencial. Del mismo modo, podemos afirmar que, por ejemplo, los residentes en el Noreste peninsular

GRÁFICO 7
CONVERGENCIA EN EL GASTO EN LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DE OBRA SOCIAL (2001-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de CECA (varios años) y de los resultados de la encuesta. El gráfico presenta la recta de ajuste que se deriva de la estimación del modelo donde la variable endógena es el incremento del gasto real en OS en el período 2001 a 2004 (Δe_t) y la variable explicativa de la diferencia entre las distribuciones socialmente deseada (e^*) y real para el período inicial (e_{t-1}), esto es: $\Delta e_t = (1 - \beta) \cdot (e^* - e_{t-1})$. Los puntos azules identifican cada una de las principales categorías de gasto en OS: museos y salas de exposiciones (MU), representaciones artísticas (RA), bibliotecas (BI), promoción del deporte (PD), guarderías y jardines de infancia (GU), asistencia a la tercera edad (TE), asistencia a grupos desfavorecidos (AD), cooperación internacional (CI), vivienda social (VS), gasto sanitario (GS), formación profesional (FP), promoción de la educación (ED), investigación y desarrollo (ID) y conservación del patrimonio natural (NA) e histórico-artístico (HA). En el modelo de regresión estimado no se han considerado las observaciones atípicas MU y AD.

(Aragón y Cataluña) desearían un menor gasto en actividades de tipo cultural, todo lo contrario que los habitantes del Sur (Andalucía y Extremadura). Finalmente, los individuos de mayor nivel cultural muestran una mayor preferencia por actividades de tipo cultural y educativo, todo lo contrario que los sujetos sin estudios (o con estudios finalizados de grado preuniversitario), quienes preferirían un mayor gasto en actividades asistenciales.

La existencia de importantes diferencias en las preferencias sociales en función de las características personales de los individuos es, por lo tanto, otro factor que imposibilita el que tenga lugar una total adecuación entre éstas y la OS de las cajas. De este modo, siempre se encontrarán individuos

insatisfechos con respecto la actividad social de estas entidades. Este hecho fuerza a la adopción de una visión más general (analizar las preferencias del conjunto de la población española, sin diferenciar según características personales) y a considerar que los recientes cambios en la distribución del gasto social de las cajas han servido para acercar las composiciones real y socialmente deseada de la obra social.

V. CONCLUSIONES

La obra social es el principal rasgo distintivo de la actividad de las cajas de ahorros en relación con el resto de entidades del sistema financiero español. De hecho, la legitimidad de estas entidades depende, en gran medida, de la

valoración social de la actividad de las cajas, incluida su obra social. Por este motivo, en este trabajo, se ha realizado un análisis comparativo de la evolución reciente y la composición real del gasto en OS con respecto de las preferencias sociales por este tipo de actividades de las cajas. Los resultados de este análisis permiten confirmar que, durante el período 1997-2004, el área de la OS que más recursos ha recibido ha sido la cultural y de tiempo libre, que ha representado más del 45 por 100 del gasto real en OS de las cajas a lo largo de estos años. Por el contrario, el tipo de actividades socialmente más valoradas son las comprendidas en el área asistencial. En concreto, más del 50 por 100 de la distribución socialmente deseada del gasto en OS sería destinado a actividades de esta área.

Sin embargo, la obtención de diferencias claramente apreciables y centradas, especialmente, en las áreas cultural y asistencial debe ser matizada. En concreto, podemos afirmar que, desde el año 2001, se ha producido un acercamiento entre las composiciones real y socialmente deseada del gasto en obra social. Esta convergencia se ha materializado en forma de un fuerte aumento de los recursos destinados a actividades de tipo asistencial en detrimento de las áreas cultural y educativa. De este modo, los recursos destinados a actividades de asistencia social y sanitaria han aumentado entre 2001 y 2004 en un 34,35 por 100, pasando de más de 247 millones de euros a 332 millones. Asimismo, se ha observado un fuerte incremento del gasto en actividades de preservación del entorno natural, en consonancia con la creciente demanda social de este tipo de actividades.

Por lo tanto, los resultados obtenidos nos permiten afirmar que desde el año 2001 ha tenido lugar un cambio en la distribución del gasto en obra social por parte de las cajas que ha servido para mejorar su adecuación a las demandas sociales. No obstante, se aprecian todavía algunas diferencias cuya corrección se antoja una tarea complicada si tenemos en consideración las características intrínsecas de algunas de las actividades de obra social de las cajas, y el compromiso de mantenimiento adquirido por estas entidades. Ambos factores impiden la posibilidad de realizar grandes cambios en la composición del gasto en obra social en el corto (e incluso medio) plazo. Asimismo, conviene tener presente la existencia de preferencias sociales diferenciadas según las características personales de los individuos. Este factor permite ser menos estrictos con las diferencias

observadas entre las composiciones socialmente deseada y real del gasto en obra social.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios recibidos de Santiago Carbó, Antonio Ciccione, Antoni Garrido, Juan Ramón Quintás, Daniel Tirado y de Victorio Valle, así como el apoyo financiero de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

(1) Sin embargo, y a pesar de este proceso de liberalización, la mayoría de las cajas siguen desarrollando, en general, el conjunto de su actividad, y particularmente su obra social, en el territorio de origen.

(2) Último año para el que se dispone de datos. A lo largo de todo el trabajo, todos los valores monetarios están expresados en euros del año 2004.

(3) La encuesta personal realizada para el conjunto de España ha conestado de un total de 519 entrevistas, siendo el número final de observaciones de 516, después de la eliminación de las respuestas incoherentes o contradictorias. El margen de error asociado a las mismas es del $\pm 4,39$ por 100 para un nivel de confianza del 95 por 100, referido a los resultados globales de España. Las entrevistas fueron realizadas por una empresa independiente, Central de Campo, S.L., del 3 de junio al 1 de julio de 2004. Asimismo, éstas fueron llevadas a cabo personalmente a individuos mayores de 18 años en diferentes puntos de muestreo repartidos por España, con cuotas de edad, sexo, zona geográfica y tamaño de la población según los parámetros de la muestra.

(4) En concreto, en el diseño y realización de la encuesta se han seguido algunas de las más recientes aportaciones en la metodología de la elección contingente de bienes públicos, como por ejemplo el trabajo de BLOMQUIST *et al.* (2004). Siguiendo el procedimiento empleado en estos trabajos, se solicitó a los encuestados que repartiesen un presupuesto dado (100 millones de euros) entre las quince principales actividades de gasto en obra social de las cajas, pudiendo asignar cantidades limitadas (0, 5, 10, 15 ó 20 millones de euros). Asimismo, en las entrevistas se solicitaban los datos personales de los individuos (como la edad, la renta mensual o la zona geográfica de residencia), lo cual ha permitido disponer de esta información para la construcción de variables de control en el análisis de las preferencias sociales.

(5) La elección de estas categorías obedece a su importancia cuantitativa en términos de recursos recibidos respecto del total de la OS. En concreto, las categorías seleccionadas, recogidas en el cuadro n.º 3, representan más de dos tercios del gasto en OS de las cajas en los últimos años. Entre éstas, se en-

cuentran actividades que representan elevados porcentajes del gasto total en OS, como museos y salas de exposiciones (13,44 por 100 del total destinado a OS), y otras que presentan importantes incrementos de los recursos recibidos durante los últimos años, como la cooperación internacional (175,13 por 100 de incremento entre 2001 y 2004).

(6) Únicos años para los que se dispone de datos desagregados del gasto en las principales categorías de obra social.

BIBLIOGRAFÍA

- BLOMQUIST, G. C.; NEWSOME, M. A., y STONE, D. B. (2004), «Public preferences for program tradeoffs: community values for budget priorities», *Public Budgeting and Finance*, 24: 50-71.
- CARBÓ, S., y RODRÍGUEZ, F. (1998), «Tendencias recientes en la obra social de las cajas de ahorros españolas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 74-75: 226-233.
- CARBÓ, S., y LÓPEZ, R. (2001), «El papel de las cajas de ahorros en la cohesión económica y social», *Cuadernos de Información Económica*, 164: 65-73.
- (2004), «La obra benéfico-social: exponente de eficiencia y responsabilidad social empresarial», *Cuadernos de Información Económica*, 182: 63-70.
- CARBÓ, S.; PALOMARES, A., y RAMÍREZ, V. (2004), «La regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros: consideraciones electorales», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 171: 33-55.
- COELLO, J., y CARBÓ, S. (1999), «Un balance económico-social de las cajas de ahorros españolas», *Cuadernos de Información Económica*, 146: 55-68.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS -CECA- (1999), «Informe de la Comisión de Estudio de la Obra Social», 16 de junio de 1999, Madrid.
- (2004), *Cajas de Ahorros: capitales para la sociedad*, Madrid.
- (varios años), *Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros*, Madrid.
- ESTELLER, A.; JORBA, J., y SOLÉ, A. (2005), «Análisis empírico de las preferencias sociales respecto del gasto en Obra Benéfico-Social», *Institut d'Economia de Barcelona*, mimeo.
- GUIJARRO, M. J. (2003), «La obra social de las cajas de ahorros: elemento clave de su cultura corporativa», *Cuadernos de Información Económica*, 175: 131-136.
- La Vanguardia* (2005), «Zapatero pide a las cajas que dupliquen la inversión en investigación y tecnología», 10 de junio, Barcelona.
- MEDEL, B., y DOMÍNGUEZ, J. M. (2004), «La vinculación territorial de las cajas de ahorros», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 100: 306-320.