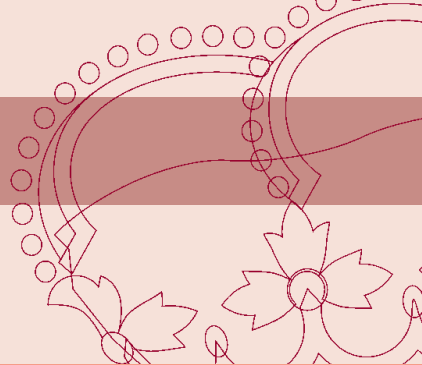


Colección

**ESTUDIOS  
Y DOCUMENTOS**



# El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano.

Análisis de las actitudes y preferencias de los españoles

**RUTH CICUÉNDEZ SANTAMARÍA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE  
LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO



# EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

Análisis de las actitudes y preferencias de los  
españoles

Ruth Cicuéndez Santamaría

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2018

FICHA CATALOGRÁFICA DEL  
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth

El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano : análisis de las actitudes y preferencias de los españoles / Ruth Cicuéndez Santamaría. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2018. – 435 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS)

Bibliografía: p. 399-435

ISBN 978-84-7351-609-9 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-610-5 (formato electrónico). – NIPO 174-18-001-8 (formato papel). – NIPO 174-18-002-3 (formato electrónico)

1. Gasto público-España. 2. Impuestos-España. 3. Opinión pública-España. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

336.5:316.654

336.22:316.654

Primera edición: Febrero 2018

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-609-9 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-610-5 (formato electrónico)

NIPO: 174-18-001-8 (formato papel) – NIPO: 174-18-002-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-2010-2018

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Safekat

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*A mi madre, in memoriam*

*A mis hijos*



## ÍNDICE

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Índice de cuadros, tablas y gráficos</b> .....                                                                 | 13 |
| <b>Prólogo</b> .....                                                                                              | 23 |
| <b>Agradecimientos</b> .....                                                                                      | 27 |
| <b>Introducción. Los ciudadanos ante el gasto público y los impuestos.</b> ..                                     | 29 |
| 1. Introducción: las preferencias y actitudes de los ciudadanos .....                                             | 29 |
| 2. Objetivos y preguntas de investigación .....                                                                   | 31 |
| 3. Ciudadanos, gasto público e impuestos. ....                                                                    | 34 |
| 3.1. La <i>crisis</i> del Estado de bienestar y la respuesta de los<br>ciudadanos. ....                           | 34 |
| 3.2. Actitudes hacia el gasto público y los impuestos: la literatura<br>internacional .....                       | 37 |
| 3.3. El caso de España: la perspectiva de los ciudadanos en el<br>estudio del gasto público y los impuestos ..... | 39 |
| 4. Diseño de la investigación. ....                                                                               | 45 |
| 4.1. Enfoque, metodología y fuentes utilizadas. ....                                                              | 45 |
| 4.2. Marco teórico e hipótesis fundamentales .....                                                                | 49 |
| 5. Panorámica de los capítulos .....                                                                              | 55 |

|                                                                                                                                   |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Capítulo I. Teorías sobre las actitudes ciudadanas hacia el gasto público y los impuestos . . . . .</b>                        | <b>59</b>      |
| 1. Introducción. . . . .                                                                                                          | 59             |
| 2. Teorías para el análisis de las actitudes hacia el gasto público . . .                                                         | 60             |
| 2.1. Actitudes generales y actitudes concretas respecto a la hacienda pública . . . . .                                           | 60             |
| 2.2. La estructura de las demandas de gasto público: la agenda política de tres direcciones . . . . .                             | 71             |
| 2.3. Opinión pública y políticas públicas: la dinámica de las preferencias de gasto . . . . .                                     | 73             |
| 2.4. Las teorías económicas . . . . .                                                                                             | 78             |
| 3. Teorías para el análisis de las actitudes hacia la política fiscal. . .                                                        | 89             |
| 3.1. Actitudes positivas y negativas hacia los impuestos. . . . .                                                                 | 90             |
| 3.2. El balance impuestos-gastos o la relación de intercambio . . .                                                               | 95             |
| 3.3. Los condicionantes de las actitudes fiscales . . . . .                                                                       | 96             |
| 3.4. Ética fiscal y cumplimiento tributario . . . . .                                                                             | 98             |
| 4. Ordenando teorías: una aproximación metodológica para el estudio de las actitudes hacia el gasto público y los impuestos . . . | 101            |
| <br><b>Capítulo II. Gasto público e impuestos en España. . . . .</b>                                                              | <br><b>105</b> |
| 1. Introducción. . . . .                                                                                                          | 105            |
| 2. La dinámica del gasto público. . . . .                                                                                         | 106            |
| 2.1. La evolución del gasto público . . . . .                                                                                     | 109            |
| 2.2. Las políticas de gasto . . . . .                                                                                             | 121            |
| 2.3. Los agentes responsables del gasto público . . . . .                                                                         | 129            |
| 3. Los impuestos: la financiación del gasto público . . . . .                                                                     | 132            |
| 3.1. La evolución de la presión fiscal . . . . .                                                                                  | 133            |
| 3.2. La estructura del sistema fiscal: principales impuestos . . . .                                                              | 140            |

|                                                                                                                                                                                 |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Capítulo III. Actitudes generales y actitudes específicas hacia el gasto público . . . . .</b>                                                                               | <b>145</b>     |
| 1. Introducción . . . . .                                                                                                                                                       | 145            |
| 2. Actitudes generales: el supuesto apoyo al crecimiento ilimitado del gasto público . . . . .                                                                                  | 146            |
| 3. Actitudes concretas: las preferencias de gasto público de los ciudadanos . . . . .                                                                                           | 156            |
| 3.1. Preferencias de gasto en cada área de política pública . . . . .                                                                                                           | 166            |
| 3.2. La estructura de las preferencias de gasto . . . . .                                                                                                                       | 218            |
| 4. Preferencias de gasto y prioridad de los problemas públicos . . . . .                                                                                                        | 226            |
| <br><b>Capítulo IV. La ambivalencia de los ciudadanos en sus actitudes hacia el gasto público y los impuestos . . . . .</b>                                                     | <br><b>229</b> |
| 1. Introducción . . . . .                                                                                                                                                       | 229            |
| 2. La teoría de la ambivalencia y el <i>síndrome más por menos</i> : la supuesta incongruencia actitudinal de los españoles respecto al gasto público y los impuestos . . . . . | 230            |
| 2.1. La evolución de la ambivalencia y la posible generalización de la paradoja <i>algo a cambio de nada</i> . . . . .                                                          | 231            |
| 2.2. Ambivalencia y crisis económica: ¿Nos hemos vuelto los ciudadanos más incongruentes durante la Gran Recesión? . . . . .                                                    | 255            |
| 3. Dimensiones y causas de la ambivalencia: ¿Queremos los ciudadanos obtener <i>más por menos</i> del Estado? . . . . .                                                         | 260            |
| 4. La <i>cultura estatalista</i> y la ambivalencia actitudinal . . . . .                                                                                                        | 265            |
| <br><b>Capítulo V. La formación de las preferencias de gasto público . . . . .</b>                                                                                              | <br><b>275</b> |
| 1. Introducción . . . . .                                                                                                                                                       | 275            |
| 2. La utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar y el cambio de valores . . . . .                                                                                    | 276            |
| 3. Preferencias de gasto público y ciclos económicos . . . . .                                                                                                                  | 283            |
| 3.1. Actitudes procíclicas y anticíclicas . . . . .                                                                                                                             | 283            |
| 3.2. La evolución de las preferencias de gasto durante la Gran Recesión . . . . .                                                                                               | 289            |

|                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4. La relación entre las preferencias sociales de gasto y las políticas de gasto público. ....                                                                          | 295        |
| 5. Las teorías del interés propio y de las predisposiciones simbólicas: la influencia de los intereses y los valores en la formación de las preferencias de gasto ..... | 306        |
| <b>Capítulo VI. Las actitudes de los ciudadanos hacia los impuestos ..</b>                                                                                              | <b>329</b> |
| 1. Introducción. ....                                                                                                                                                   | 329        |
| 2. La aversión a los impuestos .....                                                                                                                                    | 330        |
| 3. La presión fiscal subjetiva .....                                                                                                                                    | 337        |
| 4. La justicia fiscal. ....                                                                                                                                             | 346        |
| 5. El balance impuestos-gastos: intercambio y reciprocidad. ....                                                                                                        | 351        |
| 6. Moral o ética fiscal .....                                                                                                                                           | 362        |
| 6.1. El cumplimiento fiscal .....                                                                                                                                       | 363        |
| 6.2. El fraude fiscal .....                                                                                                                                             | 369        |
| 7. Breve recapitulación .....                                                                                                                                           | 376        |
| <b>Capítulo VII. Conclusiones. ¿Qué queremos los españoles?:<br/>Estabilidad y cambio en las preferencias sobre el gasto<br/>público y los impuestos .....</b>          | <b>379</b> |
| 1. Introducción. ....                                                                                                                                                   | 379        |
| 2. ¿Qué queremos los españoles del Estado?.....                                                                                                                         | 381        |
| 3. Preferencias de gasto y Gran Recesión .....                                                                                                                          | 386        |
| 4. Preferencias de gasto, políticas públicas y teorías analíticas .....                                                                                                 | 388        |
| <b>Bibliografía. ....</b>                                                                                                                                               | <b>399</b> |
| <b>Fuentes .....</b>                                                                                                                                                    | <b>429</b> |

# ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

## CUADROS

### Capítulo III.

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro 3.1. Descripción de las principales variables de la investigación . . . . . | 150 |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### Capítulo IV.

|                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro 7.1. Principales resultados de la aplicación de las distintas teorías al análisis de las preferencias de gasto en cada política pública . . . . . | 396 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## TABLAS

### Capítulo II.

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 2.1. Evolución de la población española (1970-2016) . . . . .                                                                                           | 107 |
| Tabla 2.2. Estructura de la población en España (1970-2011) . . . . .                                                                                         | 108 |
| Tabla 2.3. Evolución del gasto público no financiero (1985-2016) . . . . .                                                                                    | 111 |
| Tabla 2.4. Déficit no financiero y endeudamiento de las Administraciones públicas (1985-2016) (en millones de euros y en porcentaje sobre el PIB pm). . . . . | 113 |
| Tabla 2.5. Evolución del gasto público en los países de la Unión Europea (1995-2015) (gasto total en porcentaje sobre el PIB). . . . .                        | 118 |

|             |                                                                                                                                            |     |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 2.6.  | Distribución funcional del gasto público no financiero (1985-1995) (en porcentaje sobre el gasto total no financiero) . . . . .            | 122 |
| Tabla 2.7.  | Distribución funcional del gasto público no financiero (1996-2014) (en porcentaje sobre el gasto total no financiero) . . . . .            | 123 |
| Tabla 2.8.  | Distribución funcional del gasto público en la Unión Europea (2015) (en porcentaje sobre el gasto total) . . . . .                         | 126 |
| Tabla 2.9.  | Evolución del gasto social en la Unión Europea (1995-2016) (en porcentaje sobre el PIB pm) . . . . .                                       | 128 |
| Tabla 2.10. | Evolución de la presión fiscal en España desde la transición (1976-2015) (total ingresos tributarios en porcentaje sobre el PIB) . . . . . | 134 |
| Tabla 2.11. | Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea (1975-2015) (ingresos tributarios totales en porcentaje sobre el PIB) . . . . .         | 137 |
| Tabla 2.12. | Evolución de los principales impuestos en España (1985-2015) (en millones de euros) . . . . .                                              | 140 |

### Capítulo III.

|            |                                                                                                                                                                            |     |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 3.1. | Actitudes hacia la reducción del gasto público total (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                                  | 148 |
| Tabla 3.2. | Actitudes hacia la reducción del gasto público total según diferentes variables (1996 y 2007) (porcentajes verticales) . . . . .                                           | 152 |
| Tabla 3.3. | La valoración sobre la suficiencia del gasto por sectores de política pública: saldo o acuerdo neto (1985-2016) (en porcentaje) . . . . .                                  | 158 |
| Tabla 3.4. | Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto en diversos programas públicos (1985-2012) (en porcentaje) . . . . .                                               | 163 |
| Tabla 3.5. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de defensa (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .             | 168 |
| Tabla 3.6. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de seguridad ciudadana (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . . | 172 |
| Tabla 3.7. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de justicia (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .            | 176 |

|             |                                                                                                                                                                                                                                      |     |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 3.8.  | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de obras públicas (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . .                                                                  | 179 |
| Tabla 3.9.  | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de transporte y comunicaciones (1995, 2005 y 2015) . (porcentajes) . . . . .                                                 | 183 |
| Tabla 3.10. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de sanidad (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                                       | 187 |
| Tabla 3.11. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de educación (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                                     | 191 |
| Tabla 3.12. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de seguridad social (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . .                                                                    | 195 |
| Tabla 3.13. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de protección por desempleo (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                      | 199 |
| Tabla 3.14. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de vivienda (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                                      | 203 |
| Tabla 3.15. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de cultura (1995, 2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                                       | 206 |
| Tabla 3.16. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de medio ambiente (2005 y 2015) (porcentajes) . . . . .                                                                      | 210 |
| Tabla 3.17. | Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la políticas de investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a la dependencia (2015) (porcentajes) . . . . . | 213 |
| Tabla 3.18. | Estructura de las demandas de gasto (2011-2016) . . . . .                                                                                                                                                                            | 219 |
| Tabla 3.19. | Las demandas de gasto público ordenadas por sectores de política y por tipos de agenda (2016) (saldo neto) . . . . .                                                                                                                 | 224 |
| Tabla 3.20. | Insuficiencia del gasto público por áreas de política: clasificación (porcentajes) . . . . .                                                                                                                                         | 226 |
| Tabla 3.21. | Políticas de mayor interés para los ciudadanos: clasificación (en porcentaje) . . . . .                                                                                                                                              | 228 |

**Capítulo IV.**

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 4.1.  | Grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos (1996-2011) (porcentajes verticales) . . . . .                                                                                                                                           | 232 |
| Tabla 4.2.  | Influencia de diversas variables en el grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos . . . . .                                                                                                                                         | 235 |
| Tabla 4.3.  | Grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos según diferentes variables (1996, 2005 y 2011) (porcentajes verticales). . . . .                                                                                                         | 236 |
| Tabla 4.4.  | Grado de acuerdo con opiniones sobre la relación entre pago de impuestos y servicios públicos recibidos: es necesario aumentar los impuestos para tener mejores servicios versus es posible reducir los impuestos y mantener los servicios existentes (1996 a 2009) (porcentajes verticales) . . . . . | 244 |
| Tabla 4.5.  | Influencia de diversas variables en las opiniones ciudadanas sobre la relación entre el pago de impuestos y los servicios públicos recibidos (1996-2009). . . . .                                                                                                                                      | 245 |
| Tabla 4.6.  | Desacuerdo con que sea necesario aumentar los impuestos para tener más y mejores servicios públicos y prestaciones según diferentes variables (porcentajes sobre el total) . . . . .                                                                                                                   | 249 |
| Tabla 4.7.  | Valoración de la posibilidad de aumentar los impuestos para tener mejores servicios y prestaciones sociales (2008-2016) (porcentajes verticales). . . . .                                                                                                                                              | 256 |
| Tabla 4.8.  | Variables que influyen en la valoración ciudadana de la posibilidad de aumentar los impuestos para tener mejores servicios y prestaciones (2008-2016) . . . . .                                                                                                                                        | 258 |
| Tabla 4.9.  | La responsabilidad del Gobierno en la provisión de medios a los ciudadanos (1989-2014) (porcentajes verticales). . . . .                                                                                                                                                                               | 269 |
| Tabla 4.10. | Grado de responsabilidad del Estado en diferentes áreas (1996 y 2008) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                                                                                                                                             | 270 |

**Capítulo V.**

|            |                                                                                                                              |     |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 5.1. | Asociación entre el nivel de desarrollo económico y la demandas de gasto público en España (1985-2000 y 2005-2016) . . . . . | 279 |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                         |                                                                                                                                                                                                          |     |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 5.2.              | Asociación entre el nivel de desarrollo económico y las demandas de gasto público en países de la OCDE (1985-2008). . . . .                                                                              | 281 |
| Tabla 5.3.              | Evolución de la demanda de gasto público por sectores de política durante la Gran Recesión (2008-2016) (porcentajes verticales). . . . .                                                                 | 290 |
| Tabla 5.4.              | Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto público durante la Gran Recesión por sectores de política (2008-2012) <sup>1</sup> (porcentaje de ciudadanos en contra de la reducción). . . . . | 293 |
| Tabla 5.5.              | La receptividad de los ciudadanos hacia las políticas de gasto del Estado (1985-2000 <sup>1</sup> y 2005-2015). Modelo de autorregresión . . . . .                                                       | 298 |
| Tabla 5.6.              | La receptividad del Estado hacia las demandas de gasto de los ciudadanos en diferentes políticas públicas (1985-2000 <sup>1</sup> y 2005-2015). Modelo de autorregresión. . . . .                        | 300 |
| Tabla 5.7.              | Índice de distancia entre las preferencias de gasto y las decisiones gubernamentales sobre gasto por políticas públicas (1985-2016) . . . . .                                                            | 303 |
| Tabla 5.8.              | Condicionantes de las preferencias de gasto público: interés propio y predisposiciones simbólicas (1985-2016) . . . . .                                                                                  | 309 |
| <br><b>Capítulo VI.</b> |                                                                                                                                                                                                          |     |
| Tabla 6.1.              | Evolución de la «aversión» a los impuestos (1995-2015) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                                                              | 332 |
| Tabla 6.2.              | Funcionalidad de los impuestos (1991-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                                                                          | 334 |
| Tabla 6.3.              | Funcionalidad de los impuestos y predisposición a pagar más impuestos para disponer de mejores servicios públicos (2016) (porcentajes verticales) . . . . .                                              | 336 |
| Tabla 6.4.              | Evolución de la presión fiscal objetiva y subjetiva (1985-2016). . . . .                                                                                                                                 | 338 |
| Tabla 6.5.              | Presión fiscal objetiva y subjetiva: comparación de la cantidad de impuestos pagados en España respecto al resto de países de Europa (1992-2016). . . . .                                                | 340 |
| Tabla 6.6.              | Evolución de la influencia de diversas variables en la presión fiscal subjetiva (1985-2015). . . . .                                                                                                     | 343 |

|             |                                                                                                                                                                                   |     |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 6.7.  | La presión fiscal subjetiva según diferentes variables sociodemográficas y políticas (2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                  | 344 |
| Tabla 6.8.  | Justicia en el cobro de impuestos según el nivel de ingresos (2007 y 2010) (porcentajes verticales) . . . . .                                                                     | 348 |
| Tabla 6.9.  | Evolución de la relación entre justicia fiscal y fraude (1991-2016) (porcentajes verticales) . . . . .                                                                            | 349 |
| Tabla 6.10. | Responsabilidad del Estado en la reducción de las diferencias en los niveles de ingresos de los ciudadanos (2002-2014) (porcentajes verticales) . . . . .                         | 350 |
| Tabla 6.11. | Balance personal de la correspondencia entre lo que el entrevistado o su familia pagan en impuestos y lo que reciben del Estado (1985-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .  | 352 |
| Tabla 6.12. | Valoración de la correspondencia entre lo que la sociedad paga en impuestos y lo que recibe del Estado (1985-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                           | 355 |
| Tabla 6.13. | Opiniones sobre la correspondencia entre impuestos y servicios en España en comparación con otros países de Europa (1996-2015) (porcentajes horizontales) . . . . .               | 356 |
| Tabla 6.14. | La valoración personal del balance fiscal según diferentes variables sociodemográficas e ideológicas (2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                  | 357 |
| Tabla 6.15. | Tipología de los contribuyentes en función de la percepción sobre la justicia fiscal y la opinión sobre la correspondencia impuestos-gastos (1985-2016) (en porcentaje) . . . . . | 362 |
| Tabla 6.16. | Opiniones sobre la evolución del grado de cumplimiento fiscal (1995-2015) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                    | 364 |
| Tabla 6.17. | Factores que influyen en el cumplimiento fiscal (1998-2015) (escala de 1 a 4) . . . . .                                                                                           | 365 |
| Tabla 6.18. | Grado de consciencia y responsabilidad personal en el pago de impuestos (1998-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                          | 367 |
| Tabla 6.19. | Grado de consciencia y responsabilidad de los españoles en el pago de impuestos (1994-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                  | 368 |
| Tabla 6.20. | Percepción sobre el grado de fraude fiscal existente en España (1993-2016) (porcentajes horizontales) . . . . .                                                                   | 370 |

|             |                                                                                                                                                                     |     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 6.21. | Colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a Hacienda (2000-2015) (porcentaje de entrevistados que menciona a cada colectivo/total de menciones). . . . . | 372 |
| Tabla 6.22. | Creencias y actitudes sobre el fraude fiscal (1992-2016) (porcentajes verticales). . . . .                                                                          | 373 |
| Tabla 6.23. | Opiniones sobre las causas del fraude (1995-2015) (porcentaje horizontales) . . . . .                                                                               | 375 |

## FIGURAS

### Capítulo II.

|             |                                                                                                                                        |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 2.1. | Comparativa de la evolución del gasto público no financiero y del PIB pm (1985-2016) (Tasa de variación anual) . . . . .               | 117 |
| Figura 2.2. | <i>Ranking</i> de gasto público en la Unión Europea (2015) (porcentaje sobre el PIB pm) . . . . .                                      | 120 |
| Figura 2.3. | Distribución funcional del gasto público no financiero en 2015 (estructura porcentual) . . . . .                                       | 125 |
| Figura 2.4. | La distribución del gasto público entre niveles de gobierno (1985-2016) (en porcentaje sobre el gasto público no financiero) . . . . . | 130 |
| Figura 2.5. | <i>Ranking</i> de presión fiscal en la Unión Europea (2015) (ingresos fiscales en porcentaje sobre el PIB) . . . . .                   | 139 |
| Figura 2.6. | La estructura de los ingresos tributarios en España (2015) (porcentaje sobre el total de impuestos + cotizaciones sociales). . . . .   | 143 |

### Capítulo III.

|             |                                                                                                                                                                       |     |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 3.1. | Preferencias de los ciudadanos respecto a las políticas financieras de respuesta a la Gran Recesión (2010) (porcentaje de entrevistados a favor de cada medida) . . . | 149 |
| Figura 3.2. | Valoración de la suficiencia del gasto por sectores de política pública (Acuerdo neto: demasiados recursos-demasiado pocos) (porcentaje). . . . .                     | 160 |
| Figura 3.3. | Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto en diversos programas públicos (1985-2012) (acuerdo neto) (en porcentaje) . . . . .                           | 165 |

|              |                                                                                                                                                                                     |     |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 3.4.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a defensa (en porcentaje) . . . . .                                                                                          | 168 |
| Figura 3.5.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a orden público/seguridad ciudadana (en porcentaje) . . . . .                                                                | 171 |
| Figura 3.6.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a justicia (en porcentaje). . . . .                                                                                          | 175 |
| Figura 3.7.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a obras públicas (en porcentaje) . . . . .                                                                                   | 178 |
| Figura 3.8.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a transporte y comunicaciones (en porcentaje) . . . . .                                                                      | 182 |
| Figura 3.9.  | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a sanidad (en porcentaje) . . . . .                                                                                          | 186 |
| Figura 3.10. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a educación (en porcentaje) . . . . .                                                                                        | 190 |
| Figura 3.11. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a seguridad social/pensiones (en porcentaje) . . . . .                                                                       | 193 |
| Figura 3.12. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a protección por desempleo (en porcentaje). . . . .                                                                          | 198 |
| Figura 3.13. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a vivienda (en porcentaje) . . . . .                                                                                         | 202 |
| Figura 3.14. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a cultura (en porcentaje). . . . .                                                                                           | 205 |
| Figura 3.15. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a protección del medio ambiente (en porcentaje) . . . . .                                                                    | 209 |
| Figura 3.16. | Valoración de la adecuación de los recursos destinados a investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a personas dependientes (en porcentaje) . . . . . | 212 |

#### Capítulo IV.

|             |                                                                                                                                                                                    |     |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 4.1. | Programas en que se debería gastar más o menos, aunque para gastar <i>mucho más</i> se necesitara aumentar los impuestos (gastar más + gastar mucho más) (en porcentaje) . . . . . | 242 |
| Figura 4.2. | Escala de valoración del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales (porcentaje que representan las posiciones 0-2 y 8-10) . . . . .   | 257 |

|                     |                                                                                                                                                                            |     |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 4.3.         | Evolución de las opiniones relativas al grado en que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica el pago de impuestos (1995-2015) (en escala del 1 al 4) . . . | 262 |
| Figura 4.4.         | Evolución de las opiniones sobre la responsabilidad del Estado en el bienestar de los ciudadanos (1985-2011) (porcentajes) . . . . .                                       | 268 |
| <b>Capítulo V.</b>  |                                                                                                                                                                            |     |
| Figura 5.1.         | Grado de acuerdo con adoptar determinadas medidas para reducir el déficit público (2011) (en porcentaje) . . .                                                             | 288 |
| <b>Capítulo VI.</b> |                                                                                                                                                                            |     |
| Figura 6.1.         | Justicia en el cobro de impuestos (1985-2016) (en porcentaje) . . . . .                                                                                                    | 347 |
| Figura 6.2.         | Valoración del grado de adecuación entre los impuestos pagados y la oferta pública de servicios y prestaciones (1995-2015) (escala de 1 a 4) . . . . .                     | 360 |
| Figura 6.3.         | Comparación de las opiniones respecto al grado de responsabilidad personal y de responsabilidad de los españoles a la hora de pagar impuestos (en porcentaje) .            | 369 |



## PRÓLOGO

Alguien podría pensar que el valor de este libro se encuentra en la actualización de los datos que pueda ofrecer o en que recoge las últimas tendencias analíticas de las materias que trata. Sin embargo, su valor, además, claro es, de en lo señalado, se encuentra en la mera presentación del estudio que realiza, porque este tipo de investigaciones escasean entre nosotros, como nos recuerdan en sus informes algunos de los organismos internacionales a los que pertenecemos. Nos encontramos ante una obra que trata sobre el estudio de las opiniones y las valoraciones de los ciudadanos sobre la actuación de las Administraciones públicas y las políticas públicas que desarrollan. En concreto, la priorización por parte de los ciudadanos del gasto en los programas y servicios públicos y cuáles son sus actitudes ante los impuestos.

Los científicos sociales, a la hora de aproximarse al análisis de la política y la Administración pública, deben decidir en cuál de sus múltiples dimensiones y ámbitos desean adentrarse y con qué enfoque. Ruth Cicuéndez ha optado por abordar el estudio de un aspecto específico, la financiación de las Administraciones públicas y sus políticas desde la perspectiva del ciudadano, lo cual es un acierto. Las tendencias actuales nos dicen que es preciso pasar de un enfoque centrado en los ciudadanos a uno impulsado por ellos para que las Administraciones puedan adaptar los servicios públicos a las necesidades de los usuarios. Para ello nada mejor que desvelar cuáles son sus demandas, preferencias y percepciones en un tema transcendente como es la utilización y distribución del presupuesto público.

La percepción ciudadana relativa a cómo el Estado obtiene y distribuye sus recursos económicos entre las distintas políticas públicas afecta a la legitimidad del propio sistema político, al grado de satisfacción respecto a los servicios y prestaciones y, además, es un mecanismo para evaluar la capacidad de los gobiernos para convertir las demandas y prioridades sociales en bienes y servicios públicos. A esto hay que añadir que el estudio destaca la receptividad, esto es, la preocupación por que el gobierno y las Administraciones sean más abiertos a la sociedad, a sus reivindicaciones y prioridades, de forma que

no solo hagan un esfuerzo por conocerlas, sino por incorporarlas al proceso decisional. La finalidad es acertar con las decisiones públicas, incluir la creciente diversidad social y que los ciudadanos se sientan debidamente representados por sus dirigentes y responsables públicos.

En los sistemas democráticos la valoración de los ciudadanos del rendimiento de la actuación pública y de sus instituciones e integrantes es un elemento central de la vida pública, no solo cuando se vota en las elecciones. Es innegable también que en Estados como el nuestro, en los que el sector público gestiona casi la mitad de la riqueza nacional y necesita enormes y permanentes aportaciones de los contribuyentes para sostenerse, resulta imprescindible conocer y considerar las demandas y preferencias sociales en el momento de asignar recursos entre el enorme abanico de políticas y de formas de gestionarlas que existen. Es más necesario aun disponer de este conocimiento en contextos de crisis financiera, en los que la decisión política sobre la priorización del gasto público se convierte en una cuestión crítica. En esos momentos está en juego más que nunca la garantía de algunos de los fines que la sociedad encomienda al Estado como la cohesión social, la garantía efectiva de los derechos y libertades y el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la Gran Recesión ha incidido fuertemente en el cuestionamiento de lo público y ha reabierto el debate sobre el tamaño y dimensión del Estado, sobre su grado de intervención en la sociedad y en el mercado y sobre la gestión de los recursos colectivos. Por esto esta obra es de lo más oportuna y ayuda a comprender mejor lo que ha sucedido en esta última década en el ámbito público en España.

La investigación que se presenta no se limita a exponer pormenorizadamente el estado de la opinión pública respecto a la actividad financiera del Estado, sino que, utilizando un enfoque diacrónico, permite entender cómo han ido evolucionando y cambiando las actitudes de los españoles a medida que se producían importantes transformaciones políticas, sociales y económicas en nuestro país. El resultado no puede ser más estimulante, porque a través de estas páginas es posible comprender cómo a lo largo de diferentes etapas políticas y económicas han ido modificándose las percepciones, valoraciones y aspiraciones de la ciudadanía, su visión de lo público y la relación Estado-sociedad.

Son varios los aciertos que pueden destacarse en este libro y en la investigación en la que se sustenta. Así, debe resaltarse el esfuerzo realizado por la autora por recopilar una gran cantidad de información demoscópica y presupuestaria y analizarla sistemáticamente bajo la luz de diferentes teorías, lo que ha permitido obtener resultados relevantes. Por otra parte, se ofrece una amplia panorámica de cuál ha sido y es el estado de la opinión pública respecto al gasto público en las principales políticas, a sus prioridades actuales y pasadas, así como sobre el sistema fiscal y los impuestos. Una parte importante de la monografía se dedica a identificar los distintos tipos de factores que condicionan las actitudes

ciudadanas, esto es, las variables que inciden en la formación de sus preferencias. Finalmente, la investigación permite conocer cuál es la congruencia entre las decisiones financieras de los distintos gobiernos y las demandas de los ciudadanos, su respuesta a los deseos y prioridades de la sociedad.

Uno de los valores más significativos de este libro es que, aunque mantiene el rigor propio de una obra científica, aborda las cuestiones que trata de una manera asequible para cualquier tipo de lector, ya que no hace falta que se haya formado en el campo especializado del sistema político y administrativo. Quién sabe si a partir de su lectura se inicie en el estudio de estos asuntos. Los lectores, como ciudadanos que son, tendrán sus propias percepciones, sus preferencias concretas sobre cómo y en qué debe gastarse el dinero público, y sus valoraciones sobre los impuestos y la fiscalidad. De esta manera, sin duda se establecerá un fructífero debate entre la información y el análisis que se ofrecen en el texto y las opiniones de los lectores, que encontrarán de esta forma algunas explicaciones a importantes cuestiones que seguro les preocupan.

Este trabajo se encuentra con una complicación y un atractivo añadidos. La opinión pública no es monolítica y siempre hay una pluralidad de actitudes y posiciones. De ahí que en el texto se huya de las simplificaciones y las generalizaciones, por lo que se realiza un destacable esfuerzo por identificar y definir las distintas percepciones, deseos, preferencias y actitudes entre los segmentos de población en función de la ideología, la clase social o la situación laboral. El resultado que se ofrece es la existencia de muchas voces e intereses sobre una misma realidad. Esto hace que deba conectarse la información que nos proporciona el ciudadano, que en principio es solo información sobre sus opiniones, con el adecuado estudio e interpretación por parte de las distintas disciplinas científicas.

La materia tratada en esta investigación tiene numerosas conexiones con otros aspectos que la autora ha sabido poner de manifiesto. Por un lado, entronca con los estudios de cultura política y se centra en un aspecto poco considerado por estos. Mucho se ha escrito sobre las actitudes hacia el sistema político, hacia sus instituciones, hacia los partidos y líderes políticos, incluso hacia el Estado de bienestar, sin embargo, se han analizado mucho menos las opiniones y preferencias sobre el gasto público. A través de estas es posible comprender algunos de los comportamientos de los ciudadanos respecto al sistema político y las Administraciones públicas.

No es frecuente que una politóloga se interese por las percepciones y valoraciones sobre la distribución de los recursos públicos y sobre los impuestos; y resulta una rareza que además lo vincule con las repercusiones que pueda tener sobre la evaluación de lo público, con el rendimiento institucional o con el debate sobre el alcance de la intervención del sector público.

En las Administraciones públicas necesitamos múltiples enfoques que iluminen el objeto inabarcable de su atención; precisamos de nuevas visiones que

nos permitan apreciar nuevas facetas y abordar los problemas desde perspectivas distintas, en especial aquellos que ahora se denominan «perversos» y antes «enfermos» o «mal estructurados»; también requerimos, y esto es más difícil de conseguir, que los distintos enfoques estén presentes en equipos multidisciplinares para que los diferentes conocimientos puestos en juego creen nuevo conocimiento.

La investigación, además, entronca con los estudios de políticas públicas, a los que puede enriquecer al aportar el enfoque de la «perspectiva del ciudadano». También trata asuntos que son objeto de estudio por parte de la Hacienda Pública y de la Sociología Política, pero que son abordados desde la óptica propia de la Ciencia Política y de la Administración. En definitiva, este libro puede aportar un nuevo análisis y unas nuevas interpretaciones a la información y los datos demoscópicos que son también el foco de interés de otras disciplinas.

Quien se adentre en este libro va a aproximarse al conocimiento de un tema actual y cercano que nos atañe a todos como ciudadanos, que no está suficientemente tratado por la literatura especializada en España y que no se aborda con suficiente rigor por la opinión pública. Seguro que tras su lectura se abandonan algunas creencias y conceptos mal aprendidos y que, en cualquier caso, se hallarán suficiente información, argumentos e hipótesis para propiciar un rico debate que permita que crezcamos como ciudadanos.

Desde el INAP animamos a que esta obra dé pie a otros proyectos sobre las actitudes ciudadanas respecto a los efectos de la crisis financiera en la Administración pública española y a cómo se va superando. Sin duda, queda mucho por investigar y publicar.

Manuel Arenilla Sáez  
Director del INAP

## AGRADECIMIENTOS

El proceso de elaboración de un libro es siempre complejo y arduo pero, también, interesante e instructivo. Y, a lo largo de este proceso, diversas personas e instituciones han hecho posible mi trabajo, por lo que cuentan con mi gratitud y reconocimiento.

En primer lugar, como no puede ser de otra manera, debo agradecer especialmente el apoyo y la ayuda incondicional de Ernesto Carrillo, el director de la tesis doctoral que dio origen a este libro. Fue él quien me inició en este tema de investigación, que me fascinó y que me absorbió a partes iguales, por lo que sin su inestimable colaboración no hubiera sido posible presentar esta publicación. Asimismo, debo expresar mi gratitud a los profesores que formaron parte del tribunal de evaluación de mi tesis, Esther del Campo, Manuel Tamayo, Eloísa del Pino, Jesús Ruiz-Huerta y José Vicente Gómez Rivas, por sus valiosas aportaciones y sugerencias.

Lógicamente, he agradecer la confianza que deposita en mí el Instituto Nacional de Administración Pública al facilitarme la posibilidad de publicar mi trabajo. Y, por supuesto, a su director, Manuel Arenilla, que tan generosamente ha contribuido con la elaboración del prólogo.

También quiero dar las gracias a mis compañeros del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, así como a los colegas que han realizado interesantes comentarios en distintos congresos y reuniones científicas donde he podido presentar partes de esta investigación.

No quiero concluir sin expresar mi gratitud a mi familia y amigos, que han estado, están y estarán ahí cuando los necesite. Gracias por vuestro apoyo, vuestros ánimos y, como no, por vuestra comprensión ante mi falta de disponibilidad. Necesariamente agradeceré «todo» a mi pequeña familia, Alberto, Miriam, Guillermo y Judit. Sin ellos este libro no habría sido una realidad y, lo que es más importante, no habría merecido la pena.

Y, por último, dar las gracias al lector que se acerca a esta obra, a quien, además, hago una petición: que dedique diez minutos de su tiempo a preguntarse ¿en qué quiere que se gaste el Estado los recursos públicos? ¿qué le demanda? Y no menos importante, ¿cuánto está dispuesto a «pagar» para conseguirlo?



# INTRODUCCIÓN

## LOS CIUDADANOS ANTE EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

### 1. INTRODUCCIÓN: LAS PREFERENCIAS Y ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS

Este libro trata de las preferencias de los españoles sobre el gasto público y los impuestos, en otras palabras, aborda el complejo tema de las actitudes de la ciudadanía hacia la actividad financiera pública. La relación entre los ciudadanos y el Estado ha sido, y es, objeto de interés tanto para los científicos sociales como para los representantes políticos, pues todavía no se ha logrado desentrañar completamente la naturaleza de esa relación que presenta múltiples dimensiones y facetas, una de las cuales es la interacción que establecen los individuos con el Estado como *contribuyentes* que financian lo público y como *destinatarios* de los resultados de los programas de gasto. Representa, por tanto, la conciliación entre el interés individual y el interés colectivo.

En España se ha dedicado una atención limitada desde el ámbito de la ciencia política a investigar empíricamente, y desde la perspectiva de la ciudadanía, esa relación Estado-sociedad a través del examen de las actitudes hacia la política presupuestaria y hacia la política fiscal. La relevancia de estudiar las percepciones y preferencias de los ciudadanos hacia la hacienda pública, como un elemento más de la cultura política, resulta evidente si se tiene en cuenta el intenso debate académico, político y social que se viene desarrollando, desde hace décadas, sobre el papel que debe tener el Estado en las sociedades actuales, sobre el nivel óptimo de intervención pública y sobre la viabilidad y financiación del sistema de bienestar.

Además, este tema entronca con otras dos cuestiones fundamentales, la receptividad de los Gobiernos y la legitimidad de las instituciones públicas. Beetham y Boyle (1996) afirman que uno de los cuatro ejes principales del funcionamiento de la democracia es un Gobierno receptivo, que sea sensible a los problemas y necesidades de los ciudadanos, y que esté abierto a que todos manifiesten su opinión públicamente y expresen sus demandas y preferencias. Erikson *et al.* (1993: 1) también declaran que «en numerosas ocasiones se mide la calidad de un Gobierno democrático a través del grado de receptividad de

los responsables políticos a las preferencias del ciudadano medio». De la misma manera, la gobernanza se fundamenta en involucrar a los actores con intereses legítimos en las políticas públicas para asegurar que estas se desarrollan en concordancia con los intereses de la sociedad, en conocer sus demandas que deben quedar representadas y satisfechas (Peters, 2007: 7). Así pues, el nivel de legitimidad ya no depende solo de los *inputs* del sistema político-administrativo —las reglas del juego, las instituciones y la clase política— sino que los *outputs* del propio sistema son clave para obtener la aceptación de la ciudadanía. Por tanto, la legitimidad se deriva también de los procedimientos utilizados, de la gestión de los recursos, de la forma de elaborar las políticas públicas y de su capacidad para resolver satisfactoriamente los problemas sociales, generando resultados concretos y acordes con las expectativas y preferencias de los ciudadanos (Brugué, 2013: 22). En definitiva, la receptividad, la responsabilidad y la participación se convierten en principios esenciales (Bourgon, 2007).

En relación con todas estas cuestiones, el objeto de estudio del libro es describir y analizar las preferencias y actitudes de los ciudadanos hacia el gasto público y los impuestos en España, a lo largo del periodo comprendido entre 1985 y 2016. El trabajo, que se desarrolla desde la óptica de la ciencia política, integra tres perspectivas de análisis complementarias que, habitualmente, no se presentan de manera conjunta. Primera, el examen en profundidad de las pautas, las características y la evolución de las opiniones ciudadanas desde un enfoque diacrónico o longitudinal, con el objetivo de identificar las tendencias más significativas y cómo varían de acuerdo con los cambios en la coyuntura económica y en la situación política. Segunda, la perspectiva sectorial, para tratar de identificar cuáles son las percepciones y preferencias ciudadanas sobre las distintas políticas públicas, a través de la explotación de los datos demoscópicos a nivel agregado y de la elaboración de series transversales, de modo que sea posible diferenciar las demandas por áreas de política y su evolución particular. Tercera, el estudio de los determinantes de las preferencias de gasto, aplicando varias teorías para establecer qué factores contextuales y qué características individuales, tanto demográficas y socioeconómicas como político-ideológicas, condicionan el proceso de formación de las preferencias de gasto en cada una de las políticas.

En síntesis, se pretende ofrecer al lector un estado de la cuestión sobre la investigación de las actitudes hacia las políticas de gasto y la política fiscal, un marco analítico que incorpore diversas teorías procedentes de diferentes tradiciones científicas y, finalmente, una amplia evidencia empírica y reflexiones fundamentadas relativas a los rasgos básicos, los patrones y los condicionantes de las preferencias ciudadanas sobre la hacienda pública. La parte más amplia del trabajo corresponde a la indagación acerca de las actitudes hacia el gasto, tema al que se dedican tres capítulos, en los que, no obstante, se incluyen referencias constantes a las opiniones fiscales, cuyo estudio específico se aborda en el penúltimo capítulo.

Para concluir este epígrafe, volver a insistir en la importancia de investigar las actitudes y preferencias ciudadanas respecto a la actividad financiera del Estado. Es de sobra conocido que uno de los cambios más significativos de las democracias occidentales en las últimas décadas ha sido el extraordinario crecimiento del nivel de gasto público y de la presión fiscal. Durante este periodo, las crisis económicas cíclicas y el aumento casi exponencial del tamaño y de las funciones del Estado han puesto de manifiesto la necesidad de «repensar lo público», también desde la perspectiva del ciudadano. Es momento de preguntarse cuáles son sus opiniones respecto a la amplitud e intensidad del intervencionismo estatal, a la utilización y distribución de los recursos públicos, a la carga fiscal soportada por personas físicas y empresas, a la conveniencia de reducir el gasto y la dimensión del sector público, etc. Este debate se trasladó a la calle hace tiempo, por lo que resulta crítico sondear el estado de la opinión pública, conocer los deseos, demandas y prioridades de la ciudadanía en materia de gasto e impuestos.

Además, este tipo de estudio adquiere un especial interés en esta convulsa etapa denominada *Gran Recesión*, en la cual convergen una serie de circunstancias extraordinarias: una significativa reducción del gasto público en prácticamente todas las áreas de política por primera vez desde la transición, un destacable incremento de la presión fiscal, el cuestionamiento político y social de la sostenibilidad de las principales políticas sociales y del propio Estado de bienestar... Este panorama proporciona un marco privilegiado para analizar el impacto de la crisis y sus consecuencias en el ámbito de las opiniones y actitudes hacia la actividad financiera estatal, la cual está en el centro del debate.

## 2. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Según lo expuesto en el anterior epígrafe, el propósito general de este trabajo es analizar y explicar las actitudes ciudadanas hacia el gasto público y los impuestos, poniendo especial énfasis en estudiar su evolución y las tendencias más significativas, así como en determinar cuáles son los principales condicionantes de las preferencias. Para abordar estos temas, la investigación abarca diversos objetivos que se exponen a continuación.

El *primer objetivo* consiste en realizar una exhaustiva revisión y ordenación de la literatura científica, tanto nacional como internacional, referida a las opiniones ciudadanas sobre la hacienda pública, con la finalidad de construir un marco analítico que permita abordar con rigor metodológico el análisis y la interpretación de los datos empíricos sobre las características, patrones y factores condicionantes de las actitudes y preferencias. Además, la revisión de la literatura tiene como propósito identificar e integrar las teorías más relevantes procedentes de diversas ciencias sociales que, al ser consideradas conjuntamente, hacen posible una comprensión más completa de la realidad investigada. Una única teoría no permite explicar el conjunto de las actitudes

sociopolíticas, sino que cada una de ellas ayuda a comprender un aspecto o dimensión de las opiniones y preferencias. A partir del examen de los contenidos básicos y las propuestas de las distintas teorías y modelos se han formulado algunas hipótesis esenciales que se intentan verificar en el curso de este trabajo.

El *segundo objetivo* se centra en describir las pautas y los rasgos básicos de las actitudes y preferencias de la sociedad española respecto a la actividad presupuestaria del Estado durante un amplio periodo. Esta descripción se estructura en torno a dos ejes de análisis. El primero de esos ejes es el temporal, ya que se estudia, desde una perspectiva longitudinal, la evolución de las actitudes hacia el gasto público total y hacia los programas concretos de gasto en una etapa que transcurre a lo largo de cuatro décadas, desde 1985 a 2016. Se trata de observar cómo han ido variando las opiniones, de identificar las tendencias más significativas y de establecer cómo se han transformado las prioridades de la sociedad. Adicionalmente, este enfoque diacrónico es útil para entender y definir el modo en que los propios cambios presupuestarios, los cambios sociopolíticos, los cambios de gobierno y los cambios de ciclo económico han ido afectando a las actitudes de la ciudadanía. El mismo examen se realiza en relación con las opiniones fiscales, para conocer la evolución y las tendencias durante ese mismo periodo.

El segundo eje del análisis es el sectorial, esto es, se indaga sobre las características y la transformación de las actitudes y preferencias en cada una de las áreas de política pública incluidas en los barómetros. Como es bien sabido, las políticas públicas tienen distinta naturaleza, poseen objetivos propios, han seguido procesos de desarrollo específicos, pueden tener diferentes beneficiarios y, sobre todo, disponen de presupuestos dispares. Por tanto, es relevante estudiar cuáles son las orientaciones de los ciudadanos hacia cada política sectorial, cuáles son las pautas observadas en función del contexto concreto de esa política y, asimismo, averiguar cómo se produce la formación de preferencias en cada área.

El *tercer objetivo* se concreta en el análisis empírico de las actitudes sociales hacia la política fiscal, en un sentido amplio. Con esta finalidad, se describen las opiniones de los ciudadanos sobre algunas cuestiones esenciales del sistema impositivo, realizando igualmente un estudio diacrónico que permita identificar pautas y cambios en su evolución. Además, se indaga acerca de los factores que explican las orientaciones de los españoles hacia los impuestos, aquellas variables sociodemográficas e ideológicas que influyen en las actitudes fiscales.

El *cuarto* y último objetivo es identificar y examinar los principales factores explicativos que inciden en las actitudes y afectan a la formación de preferencias de gasto. Para ello, se recurre a aplicar empíricamente algunas de las teorías y modelos seleccionados en el proceso de revisión de la literatura. La mayoría de los trabajos se limitan a investigar un único tipo de variables, normalmente de carácter micro, centrándose en explorar el efecto de las características sociodemográficas y político-ideológicas de los individuos. En esta publicación se les presta atención a estas variables, pero también a los factores de carácter macro, como el nivel de desarrollo económico, los ciclos económicos o la distribución

real del gasto público. Por este motivo, se utilizan tanto datos agregados como microdatos. Resaltar que, de nuevo, se realiza un estudio comparado por políticas públicas diferenciando el efecto de los distintos factores en cada área, pero también se observa cómo evoluciona el grado de influencia de esos condicionantes a lo largo del tiempo.

En relación con los objetivos establecidos, se plantean una serie de preguntas de investigación, a las que se intenta dar respuesta a través de los resultados de este trabajo:

- ¿Cuáles son los rasgos y pautas que definen las actitudes de los ciudadanos hacia el gasto público y los impuestos en el periodo de tiempo analizado? ¿Es posible identificar algún tipo de tendencia significativa en su evolución a medida que se van consolidando los diversos programas de gasto y se van alternando diferentes ciclos económicos y situaciones políticas?
- ¿Qué queremos los españoles en materia de gasto público? ¿cuáles son nuestras prioridades?
- ¿Se aprecian diferencias sustanciales en las preferencias de gasto en función del área de política pública que se tome en consideración?
- ¿Los ciudadanos españoles son ambivalentes en materia de gasto público e impuestos? ¿Realmente desean obtener «más del Estado sin pagar más a cambio»? En su caso, ¿son estos comportamientos incongruentes o incoherentes, o responden a algún tipo de racionalidad?
- ¿Son los Gobiernos receptivos a las demandas de gasto de los ciudadanos? Y ¿son los ciudadanos receptivos a las decisiones gubernamentales sobre la distribución del gasto público?
- Cuando se alcanza un determinado nivel de desarrollo económico, ¿los ciudadanos moderan sus demandas de gasto público? ¿En qué políticas?
- ¿Cuáles son las principales variables que condicionan en la formación de preferencias de gasto público? ¿Estas varían de una política pública a otra?
- ¿Qué factor tiene mayor influencia sobre las preferencias de gasto, el interés propio o las predisposiciones simbólicas?
- ¿Influye significativamente el contexto económico en las actitudes hacia el gasto público y los impuestos? ¿Qué impacto ha tenido la actual crisis económica en las preferencias de gasto y en las opiniones fiscales?
- ¿Cuál es la valoración general de los impuestos y de los principales aspectos del sistema fiscal? Y, ¿las percepciones de los ciudadanos van más allá de los estereotipos que son habitualmente negativos?
- ¿Cómo han afectado las consecuencias de la Gran Recesión a las opiniones fiscales? ¿Existe un clima de "pesimismo fiscal" que pueda condicionar la legitimidad del sistema impositivo?
- ¿Qué relación existe entre las actitudes hacia los impuestos y las preferencias ciudadanas de gasto público?

### 3. CIUDADANOS, GASTO PÚBLICO E IMPUESTOS

#### 3.1. La crisis del Estado de bienestar y la respuesta de los ciudadanos

La segunda mitad del siglo xx ya es conocida como la etapa de mayor expansión del Estado en Occidente, al haberse producido un excepcional incremento del nivel de intervención pública y, por ende, del gasto, así como de los impuestos destinados a sufragarlo. Este proceso tuvo, en general, una lectura positiva y, hasta mediados de la década de los setenta, se mantuvo el consenso entre la clase política, los investigadores y los ciudadanos respecto a la necesidad de conservar cierto nivel de gasto y de presión fiscal como pilares para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad social. Posteriormente, la situación cambia y el debate político, académico y social se centra en la *crisis del Estado de bienestar* y en su precaria *sostenibilidad*.

En este contexto, economistas y politólogos, principalmente, desarrollaron toda una serie de argumentos a favor y en contra de la teoría de la crisis del Estado de bienestar. Al mismo tiempo, surgieron movimientos ciudadanos antiimpuestos, llegándose a producir revueltas fiscales en algunos países: se cuestiona el inasumible crecimiento del presupuesto público y tiene lugar la supuesta reacción de la clase media urbana contra el sistema de bienestar (Wilensky, 1975). Este nuevo clima de opinión en las democracias industriales avanzadas provocó que muchos Gobiernos se replanteasen los objetivos e instrumentos de la política económica y de las políticas sociales, los niveles de gasto y el régimen fiscal.

Los científicos sociales empiezan a preguntarse por la relación entre los ciudadanos y el Estado, por sus actitudes hacia el sistema político, hacia las Administraciones y hacia el gasto o los impuestos, surgiendo una interesante y prolífica línea de investigación. Inicialmente, se centran en el examen de las actitudes hacia el Estado de bienestar, tema que cobró auténtica relevancia a partir de destacados trabajos teóricos y empíricos realizados por expertos de los países nórdicos —a la vanguardia en este campo pese a que el origen de los estudios de opinión sobre el bienestar se sitúa en Reino Unido—, los cuales proporcionaron un marco conceptual y metodológico que se ha aplicado en numerosas publicaciones<sup>1</sup>. En paralelo, esta línea de investigación comienza a afianzarse también en Estados Unidos (EEUU).

Las primeras investigaciones se publican a finales de los años setenta, aunque su auténtica eclosión se produce ya en los ochenta. Inicialmente, los

---

<sup>1</sup> Véanse, al menos, los siguientes trabajos sobre este tema: Alestalo y Uusitalo (1986) o Sihvo y Uusitalo (1995) sobre Finlandia; Olson (1986) y Svallfors (1995) sobre Suecia; Mouritzen (1987) y Pettersen (2001) sobre Dinamarca; Goul Andersen (1992) sobre Noruega; Hasenfeld y Rafferty (1989) o Feldman y Zaller (1992) sobre EEUU; Andreß y Heien (1999) sobre Alemania; Taylor-Gooby (1983a, 1983b, y 1985) sobre Reino Unido.

análisis se centran en el *declive* del Estado de bienestar, su real o supuesta ineficacia e ineficiencia, su incapacidad para evitar las recesiones cíclicas, etc. Posteriormente, los análisis se focalizan en el tema de la legitimidad, lo que tiene dos efectos inesperados (Calzada, 2001: 98). Primero, el estudio del Estado de bienestar ya no será un campo exclusivo de los economistas, sino que empieza a ser objeto de interés para otros científicos sociales, principalmente para sociólogos y politólogos. Segundo, pasa a un primer plano un tema que habrá de adquirir gran preeminencia: las opiniones ciudadanas sobre el sistema de bienestar y sus múltiples componentes.

Mucho se ha estudiado y discutido sobre el apoyo social al Estado de bienestar desde que, en 1978, el *Institut of Economics Affairs* de Reino Unido publicase los resultados de una encuesta acerca de las actitudes de los británicos, que aportaba datos que parecían demostrar su respaldo a una drástica reducción del sistema y a la privatización de sus principales servicios. Así, lo que en principio había sido definido como un problema financiero y fiscal (O'Connor, 1973), pasó a ser considerado como una auténtica *crisis de legitimidad*.

A pesar de todo, pronto aparecen detractores de la teoría de la pérdida de legitimidad y comienzan a elaborarse numerosos trabajos sobre las actitudes de los ciudadanos, no solo británicos, en esta materia. A nivel internacional, los estudios adoptaron una posición dicotómica. Por una parte, distintas publicaciones demostraban que el apoyo social al Estado de bienestar se había mantenido en niveles aceptablemente altos en los países occidentales, con diversos altibajos, poniendo en tela de juicio los problemas de legitimación (Shapiro y Young, 1989; Papadakis, 1992; Kaase y Newton, 1995). Por otra parte, los defensores de la teoría del *welfare backlash*<sup>2</sup> insistían en que, desde principios de los ochenta, el respaldo social había descendido alarmantemente (Harris y Seldon, 1987).

Estas idas y venidas respecto a la crisis de legitimidad y al clima de opinión llevan a algunos científicos sociales a formular la *tesis de la ambivalencia*: las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado de bienestar son ambivalentes. Taylor-Gooby (1983b) llega a la conclusión de que la mayor parte de la población apoya claramente el sistema, al tiempo que realiza profundas críticas a sus prácticas y procesos concretos. Este autor considera que los diferentes resultados de los estudios demoscópicos se explican por la existencia de actitudes ambivalentes, no porque exista una crisis de legitimidad (Taylor-Gooby, 1983a, 1983b y 1985).

Desde mediados de los noventa, en la mayoría de los trabajos realizados se llega a la conclusión de que la crisis de legitimidad no se ha producido<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Teoría sobre la retracción del apoyo popular al Estado de bienestar hasta llegar a su colapso.

<sup>3</sup> Vid. Martinussen (1993), Goul Andersen (1993), Pettersen (1995), Sihvo y Uusitalo (1995), Goul Andersen *et al.* (1999) para el caso de los países nórdicos, entre otros muchos.

Así las cosas, aparece un nuevo tema de investigación: ¿por qué este modelo goza de un amplio respaldo social? Parece que gran parte de la clase trabajadora y de la clase media es favorable a este sistema, desean que se aseguren y amplíen sus programas y servicios, en consonancia con la conocida *teoría de la dependencia* (Pierson, 1996 y 2001). Las demandas de estas clases sociales tienen un impacto significativo en su continuidad, ya que han contribuido a institucionalizar sus políticas, y la notable popularidad de ciertos programas hace que los responsables gubernamentales decidan mantenerlos (Brooks y Manza, 2006: 824 y 825, y 2007). En definitiva, el Estado de bienestar crea una inercia que genera opiniones favorables, de forma que el punto crítico del modelo no es su crisis de legitimidad, sino su extensa legitimación (Esping-Andersen, 1990: 193).

En consecuencia, la indagación sobre las actitudes ciudadanas hacia el Estado de bienestar se convierte en objeto de estudio con entidad propia<sup>4</sup>. De esta forma, se abren numerosas líneas complementarias de investigación, incluyendo el análisis de las actitudes hacia el gasto público y los impuestos, como forma de calibrar el estado de la opinión pública en esta materia (Cook y Barret, 1992; Gilens, 1999). Otro importante foco de atención se ha centrado en el estudio de los condicionantes de las actitudes hacia el sistema de bienestar, es decir, cuáles son los factores que inciden en que algunas personas sean más favorables a sus políticas que otros (Taylor-Gooby, 1983a y 1983c; Mouritzen, 1987; Hasenfeld y Rafferty, 1989; Peillon, 1996; Forma, 1999; Svallfors, 2003; Blekesaune y Quadagno, 2003). La literatura empírica hace referencia a cuatro tipos de determinantes básicos: el interés propio, los valores y la ideología, las constantes culturales y la socialización de los individuos. Estos mismos determinantes se utilizarán en el análisis de los factores explicativos de las preferencias de gasto.

Por lo que se refiere a la investigación de las opiniones ciudadanas sobre el Estado de bienestar en España, desde la década de los noventa ha aumentado de manera significativa el interés académico por el estudio de las actitudes y sus condicionantes<sup>5</sup>. El protagonismo que en el ámbito político, social y científico ha alcanzado esta materia también en nuestro país es una de las causas por la que otras cuestiones se han analizado siempre en el marco de una preocupación más amplia por el sistema de bienestar. Esto ha sucedido con el tema de las actitudes hacia el gasto público y los impuestos, estudiadas como indicadores de la legitimidad del modelo y de la demanda social de intervención pública (Jaime Castillo, 2000: 133; Calzada, 2001: 100).

---

<sup>4</sup> Este tema de estudio sigue generando gran interés entre los científicos sociales. Por ejemplo, Jæger (2012) ha publicado un capítulo en el que propone un nuevo enfoque para investigar los niveles de apoyo al Estado de Bienestar en 12 países de la OCDE, incluyendo España.

<sup>5</sup> V. gr., vid. los trabajos de Alvira *et al.* (2000), Rivière (2001), Arriba *et al.* (2006), Noya (2001 y 2004), Calzada (2007a y 2007b), Pino (2004, 2005a y 2008) o Jaime Castillo (2008).

### 3.2. Actitudes hacia el gasto público y los impuestos: la literatura internacional

El tema de las percepciones y las preferencias de los ciudadanos en materia de gasto público entra en el debate político y académico en la década de los sesenta, al aumentar rápidamente su participación en el PIB, de modo que en muchos países europeos y en EEUU empieza a cuestionarse cuál es el nivel óptimo de intervención de los Estados (Lewis, 1983: 159). En este contexto, la élite política, muchas veces apoyándose en investigaciones universitarias, se prodiga en promesas de recorte de los gastos y los impuestos, propuestas que se convierten en un elemento medular de los nuevos paradigmas de gestión pública. Así, el interrogante esencial pasó a ser cuál era el grado de apoyo del electorado a esos recortes (Lewis y Jackson, 1985: 457).

La atención del mundo académico y político a las preferencias de los ciudadanos en materia de gasto y fiscalidad fue aumentando a lo largo de la década de los ochenta, entre otras cosas porque, tanto los determinantes de las actitudes como las inconsistencias observadas en la opinión pública, continuaban siendo un misterio por desvelar. De ahí que muchas de las publicaciones tengan un carácter multidisciplinar intentando integrar diferentes perspectivas para desarrollar un marco teórico comprehensivo que permitiese abordar en profundidad estos temas (Beck *et al.*, 1990: 71). En los años noventa asistimos a la revitalización de este tipo de trabajos, de carácter tanto teórico como empírico, aunque es cierto que sus resultados y conclusiones, a veces contradictorios, han tenido un impacto desigual. Sea como fuere, el examen de las percepciones y preferencias hacia lo público es un ámbito de investigación con una importante dimensión político-social, susceptible de ser abordado desde una perspectiva económica, hacendística, politológica o sociológica.

El análisis de las opiniones sobre la hacienda pública adquiere interés a varios niveles. En primer lugar, hay una utilidad evidente en conocer si, en el sistema democrático, los ciudadanos obtienen del Estado lo que quieren o demandan. En segundo lugar, es relevante establecer si las decisiones fiscales y sobre gasto de los Gobiernos influyen directamente en las actitudes y provocan reacciones sociales. Por último, es importante comprender qué nos dicen las encuestas acerca de las preferencias, colectivas e individuales, sobre la actividad financiera pública.

Por lo que se refiere a la metodología, los trabajos suelen optar por una única perspectiva de estudio, de entre las dos que se explican a continuación. La primera es el enfoque *macro* o análisis agregado que pretende determinar cuál es el nivel de apoyo social al nivel de gasto público en general y, sobre todo, al gasto en determinadas políticas (Ladd *et al.*, 1979; Coughlin, 1980; Page y Shapiro, 1982) y cómo ha evolucionado a lo largo de series temporales (Stimson, 1991; Page y Shapiro, 1992). La segunda es el enfoque *micro*, cuyo objetivo es conocer cómo se forman las preferencias de gasto para identificar cuáles son las variables individuales que influyen en este proceso. De hecho,

existe una abundante literatura internacional que se ha centrado en el estudio de los condicionantes de estas actitudes. Comúnmente, se acepta que no existe un único tipo, o conjunto, de determinantes de las preferencias válido para todas las políticas públicas y programas (Monroe, 1979; Jacoby, 1994; Carrillo y Tamayo, 2011). Con todo, parece que los tres grupos de variables que condicionan las actitudes hacia el Estado de bienestar son también los mejores predictores de las actitudes hacia el gasto y los impuestos (Blekesaune y Quadagno, 2003: 425 y ss.; Goren, 2008: 148): a) las variables sociodemográficas (como expresión del interés propio); b) las variables económicas —nivel de renta o situación laboral—; c) las variables ideológicas —autoubicación ideológica, afiliación a un partido político, etc.— y los valores —como equidad e igualdad—.

Un importante número de investigaciones a nivel agregado confirman que las actitudes hacia el *Gobierno* y el *gasto público* son, habitualmente, bastante negativas (Free y Cantril, 1967; Cantril y Cantril, 1999). Sin embargo, otro número igual o mayor de investigaciones aseguran que, en la mayoría de los países y para la mayoría de los programas públicos, la gente apoya de forma generalizada el crecimiento del gasto tanto como sea necesario<sup>6</sup>, siempre que los recursos se gestionen con eficacia y eficiencia por parte del Estado para contribuir correctamente al sostenimiento de la colectividad (Smith, 1995: 4). En este sentido, Taylor-Gooby (1995: 33) afirma: «La gente quiere lo que siempre ha querido, o incluso un poco más, especialmente allí donde piensa que los servicios son peores».

Se han elaborado muchas teorías que se sustentaban en la hipótesis de que la opinión pública es intrínsecamente favorable al aumento del gasto público en su conjunto y de casi todas las partidas de este. Los científicos sociales han aportado datos suficientes para demostrar que una amplia mayoría de los ciudadanos, de distinto estatus socioeconómico y de distinta ideología, está a favor de incrementar o mantener el nivel de gasto en prácticamente todas las políticas públicas, especialmente en los programas de bienestar, y que esta tendencia se mantiene en el tiempo (Lewis y Jackson, 1985; Smith, 1987 y 1995; Bennett y Bennett, 1990).

No obstante, como se ha comentado, desde los años sesenta proliferaron los estudios que se centraban en la tesis de que las actitudes sociales hacia el gasto eran ambivalentes (Mueller, 1963; Free y Cantril, 1967; Citrin, 1979; Sears y Citrin, 1982; Cantril y Cantril, 1999). Por un lado, los ciudadanos parecen ser reticentes a la intervención estatal, al incremento del presupuesto y de la presión fiscal. Por otro, demandan el aumento del gasto en numerosas áreas de política pública o para determinadas prestaciones. Con el paso del

---

<sup>6</sup> En EEUU se han realizado desde los años sesenta numerosas encuestas sobre las actitudes de los electores acerca del incremento del gasto público en un conjunto de políticas, con idénticos resultados: la mayoría demanda un aumento del gasto en casi todos los programas (Thomas, 1991; Page y Shapiro, 1992).

tiempo, la teoría de la ambivalencia se ha convertido en enfoque fundamental para estudiar y explicar las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado.

Finalmente, mencionar que en el actual contexto de crisis económica internacional es necesario considerar cómo están afectando, o van a afectar, los problemas financieros a las actitudes y preferencias hacia el gasto y los impuestos, especialmente teniendo en cuenta que la respuesta común de los países europeos ha sido implantar *políticas de ajustes* orientadas a la reducción del gasto público. Lamentablemente, todavía son muy escasos los trabajos que han abordado este tema, con importantes excepciones (véase, entre otros, Prabhakar, 2012; Polavieja, 2012; Kutsenko y Gorbachyk, 2013; Soroka y Wlezien, 2013; Van de Walle y Jilke, 2014; Marx y Schumacher, 2016).

### **3.3. El caso de España: la perspectiva de los ciudadanos en el estudio del gasto público y los impuestos**

El análisis de las actitudes hacia la actividad financiera del Estado en España es un tema relativamente novedoso que está empezando a consolidarse como línea de investigación diferenciada. Ha sido durante las dos últimas décadas, probablemente debido a la influencia de la literatura internacional —y gracias a la disponibilidad de más y mejores fuentes cuantitativas—, cuando la hacienda pública, la sociología y la ciencia política se han ocupado, y preocupado, de indagar acerca de las orientaciones y preferencias de los españoles hacia el gasto público y los impuestos. En nuestro país, parece haber prevalecido el enfoque propio de la sociología política que se centra en los factores sociales y políticos que influyen en la formación de la opinión pública. Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse algunas aportaciones esenciales de la hacienda pública, disciplina que ha reconocido este tipo de actitudes como un objeto de estudio específico.

Una parte importante de las publicaciones se ha concentrado en el análisis de la opinión pública sobre el Estado de bienestar. De aquellos que han indagado sobre las actitudes hacia la actividad financiera pública, destacan por su número los trabajos empíricos sobre las opiniones fiscales, frente a la escasez de obras relativas a las actitudes hacia el gasto. La cuestión tributaria despier-ta mayor interés en el mundo universitario, y en la esfera administrativa. Además, esta materia se ha visto impulsada por los proyectos y trabajos que ha venido realizando el Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

Si se realiza un breve repaso histórico de los estudios en España, se constata que después la transición las investigaciones sobre actitudes sociopolíticas experimentaron un notable desarrollo, particularmente aquellas que se centraron en aspectos relacionados con lo que la literatura científica engloba bajo la etiqueta de cultura política (Morán, 1999: 106). Mientras que la ciencia política se dedicaba, fundamentalmente aunque no solo, al análisis de las actitudes

hacia el sistema político y la democracia, considerando al ciudadano básicamente como votante (Pino, 2004), la sociología se preocupaba por las orientaciones hacia el Estado de bienestar, la igualdad o la redistribución, considerando al ciudadano como receptor de los resultados de las políticas y como contribuyente (Noya, 2004). Claro está, muchas obras son resultado de una superposición de ambas perspectivas, y se acaba aplicando un enfoque sociopolítico en sentido amplio.

Como se ha señalado, los estudios de opinión pública han estado muy vinculados a la sociología en el caso español. En este marco, no resulta extraño que algunas de las principales contribuciones sobre el tema sean fruto de investigaciones sociológicas. Cabe destacar el trabajo de Alvira *et al.* (2000) como libro de referencia sobre las actitudes hacia el gasto y los impuestos. Igualmente, representan una gran aportación las publicaciones de otros sociólogos, como Díez Nicolás (1997), Noya (2001 y 2004), Rivière (2001) y Wert (2004), entre otros muchos.

Los proyectos de carácter sociológico, que añaden conceptos y enfoques propios de la psicología social, son los primeros en comprobar que las opiniones fiscales —cuestión abordada antes que las actitudes hacia el gasto— son multidimensionales, y en establecer las correlaciones entre las actitudes y determinadas variables sociodemográficas e ideológicas (Fernández Cainzos, 2006: 49). El problema estribaba en que aunque la sociología ofrecía las bases metodológicas, no se habían formulado teorías analíticas propias y contrastadas en este ámbito que permitieran examinar, explicar y evaluar correctamente esas actitudes observadas.

Y en este punto es donde desempeña un importante papel la economía, y en concreto la disciplina de hacienda pública, que ofrece un amplio abanico de teorías e hipótesis interpretativas. No obstante, los estudios estrictamente hacendísticos han tratado de deslindar, durante mucho tiempo, los aspectos económicos de los sociopolíticos en las decisiones presupuestarias de los Gobiernos. Sea como fuere, el progreso de la teoría positiva durante la segunda mitad del siglo xx ha sido fundamental para consolidar los estudios de opinión sobre la actividad financiera del sector público, focalizándose en la indagación de los siguientes temas (Sáez Lozano, 2006a: 3): las preferencias de los contribuyentes; el apoyo social a la intervención del Estado en la economía y en el bienestar; las actitudes fiscales.

Pese a todo, reiterar que la preocupación por el análisis de la opinión pública española respecto a los temas presupuestarios y tributarios presenta un cierto retraso temporal, y se ha centrado casi exclusivamente en las actitudes hacia los impuestos, y muy escasamente en la vertiente del gasto, debido a que estos trabajos han sido realizados habitualmente por expertos procedentes del ámbito de la sociología fiscal.

Fue Günter Strümpel, integrante del denominado *grupo de Colonia* dirigido por el profesor Schmölders, quien realizó el primer sondeo de opinión en España sobre la valoración del sistema tributario, entre 1965 y 1966. Posteriormente, esta línea de investigación se enriqueció con los trabajos del profesor Fuentes Quintana<sup>7</sup>. Además de estos trabajos seminales, F. Alvira y J. García López han publicado desde 1974 numerosas monografías en las que se abordan diversos aspectos de las opiniones de los españoles hacia el gasto público y los impuestos. También hay que hacer una mención especial a los documentos y papeles de trabajo elaborados por el Área de Sociología Tributaria del IEF desde la transición<sup>8</sup>, referidos fundamentalmente a opiniones fiscales, y a la serie anual «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles» del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En fechas más recientes se creó la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL), que elaboró encuestas e informes que completan las anteriores fuentes. Por otra parte, la inclusión de España en el *International Social Survey Programme* (ISSP), en la *European Social Survey* (ESS) y en los Eurobarómetros ha permitido disponer de datos sobre el caso español en perspectiva internacional comparada.

En definitiva, los estudios politológicos relativos a las características y los determinantes de las actitudes ciudadanas hacia el Estado en general, y hacia su actividad financiera en particular, son todavía escasos. No obstante, y a pesar de la insuficiente atención que se ha prestado a estas cuestiones, se puede apreciar el aumento de la preocupación de los politólogos por las opiniones sociales hacia el Estado, en una doble dimensión (Pino, 2004: 23): la investigación de las actitudes hacia la democracia y el sistema político; y la investigación de las actitudes hacia las Administraciones y las políticas públicas.

Recordar que la ciencia política se centró, a partir de la transición, en el estudio de la «cultura política», realizándose desde entonces importantes contribuciones científicas, como las de Cazorla (1990), Montero y Torcal (1990), Botella (1992), Monzón (1992), Morán y Benedicto (1995), Castillo y Crespo (1997), Torcal (1997), Morán (1999) o Jaime Castillo (2003), por mencionar solo algunos. Los trabajos sobre cultura política pueden considerarse en cierta forma el precedente de los estudios sobre actitudes y preferencias<sup>9</sup>. De hecho, algunos autores entienden que las actitudes fiscales y hacia el gasto constituyen un elemento esencial de la cultura política, pues a través de estas es posible estudiar aspectos relevantes de la relación del ciudadano con el Estado (Morán y Benedicto, 1995). Por este motivo, sorprende la escasa atención que ha suscitado la relación Estado-Sociedad desde la perspectiva del contribuyente y del

<sup>7</sup> Vid. *La reforma tributaria silenciosa* (1964), entre otros muchos trabajos.

<sup>8</sup> Véase a este respecto el número 34 de la revista *Hacienda Pública Española*, un monográfico sobre «Psicología y Sociología Financiera», publicado en 1975.

<sup>9</sup> J. Linz impulsó en la década de los setenta la realización de encuestas de opinión de naturaleza sociopolítica para fomentar los estudios de cultura política. Estas encuestas, y las investigaciones que se realizaron a partir de las mismas, permitieron el despegue de los trabajos sobre opiniones y actitudes de los españoles hacia el sistema político en España (Morán, 1999: 105).

ciudadano-beneficiario de los *outputs* del gasto, pues no deja de ser una manera de indagar acerca de las opiniones sobre lo público (Díez, 1998: 6).

Mención aparte merecen, por su mayor cercanía con el objeto de estudio de este libro, los trabajos que revisan las actitudes de los españoles hacia el Estado de bienestar (Arriba *et al.*, 2006), hacia las Administraciones (Arenilla, 2003) y hacia las políticas y servicios públicos (Carrillo y Tamayo, 2008). En algunas de estas publicaciones se examinan las opiniones y preferencias ciudadanas respecto al gasto público destinado a financiar los distintos programas y respecto a los impuestos. Pero en la mayoría de los casos, se trata de aproximaciones indirectas que se focalizan en el Estado de bienestar<sup>10</sup>. No obstante, destacar aquí algunas publicaciones que han centrado en las actitudes hacia la actividad financiera pública: Botella (1994 y 1997) sobre actitudes hacia los impuestos; Tamayo y Carrillo (2011) y Cicuéndez (2017a y 2017b) sobre preferencias de gasto; Calzada y Pino (2013) sobre actitudes hacia gastos e impuestos durante la crisis.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que solo en fechas recientes el gasto público ha empezado a estudiarse desde una perspectiva «no económica», más allá de su vertiente presupuestaria. Este cambio de perspectiva es lo que ha permitido considerar el estudio del gasto como una materia relevante para otras disciplinas científicas, como la ciencia política y la sociología (Fernández Cainzos, 2006: 102). Gracias a este enfoque, surgen nuevas preguntas de investigación que exceden el análisis cuantitativo del presupuesto: ¿corresponde la oferta de bienes y servicios públicos establecida por los Gobiernos a la demanda de los ciudadanos-electores?; ¿son los ciudadanos partidarios de las políticas expansionistas de gasto?; ¿los individuos conocen la relación impuestos-gasto?, etc. Existe el prejuicio de que los temas relacionados con el gasto, los impuestos y el presupuesto son cuestiones estrictamente económicas y hacendísticas, lo cual explica que los trabajos con un marco teórico y una metodología que superen los enfoques meramente economicistas y jurídicos sean todavía una *rara avis*, aunque haya notables excepciones<sup>11</sup>.

Entre las limitaciones que presentan algunos estudios empíricos, puede subrayarse su carácter exclusivamente descriptivo, se limitan a exponer el estado de la opinión pública en un determinado momento o a resumir la evolución de las percepciones de los ciudadanos sobre el nivel de gasto público por políticas públicas. Pero no existen muchas contribuciones que analicen sistemáticamente las características, los factores condicionantes y las pautas de cambio

<sup>10</sup> Como ejemplo mencionar los trabajos de Noya (1999 y 2004), Jaime Castillo (2000 y 2008), Calzada (2001 y 2007a), Pino (2004, 2005b y 2008), Calzada y Pino (2011 y 2015).

<sup>11</sup> Sin ánimo de exhaustividad pueden citarse: Alvira (1988), Alvira y García López (1975, 1980, 1984, 1988, 1999, 2001 y 2006), Dizy (1996), Díez Nicolás (1997), Alvira *et al.* (2000), Rivière (2001), Fraile y Ferrer (2005).

de las actitudes a partir de un marco analítico sólido<sup>12</sup>. Esta limitación metodológica hace que, en ocasiones, los resultados de estas publicaciones reflejen los principales tópicos sobre las orientaciones sociales hacia la hacienda pública, incluyendo generalizaciones simplistas. A la limitación anterior se añade que las fuentes cuantitativas y cualitativas disponibles no siempre ofrecen la información que el investigador necesita, y los trabajos se «adaptan» a las fuentes (Dizy, 1996: 23).

Los principales estudios sobre las percepciones de los españoles en esta materia llegan a dos conclusiones. Primera, la evolución de las actitudes en los últimos veinte años muestra que la ciudadanía valora que el nivel total de gasto público es insuficiente, y que también es insuficiente el gasto asignado a la mayoría de políticas públicas (Pino, 2008: 204). Además, esa percepción de insuficiencia es más elevada en las políticas de bienestar que en el resto (Calzada, 2007b: 106; Pino, 2004: 171). Esta sensación generalizada de escasez tiene relación con un incremento de la demanda social en numerosas áreas de política que, a juicio de la sociedad, no se corresponde con el crecimiento de la oferta (Díez, 1998: 22). En la misma línea, Alvira y García López (2001: 110) hace hincapié en que el rápido desarrollo del sector público y del Estado de bienestar en España ha sido posible gracias a que existía una opinión pública partidaria de la expansión del gasto, no solo era partidaria sino que lo exigía.

En el examen de las actitudes hacia el gasto, también se ha tratado de verificar si en España se cumplen los presupuestos de la *teoría de la ambivalencia*, que algunos autores han denominado como *estatismo ambivalente* (Botella, 1994; Noya, 1999 y 2004; Alvira *et al.*, 2000; Riviére, 2001). Se han hallado suficientes evidencias de que la mayoría de los españoles demandan un incremento de los bienes públicos divisibles, pero no están dispuestos a pagar más impuestos para financiarlos<sup>13</sup> (Alvira y García López, 1984: 41 y ss.; Noya, 2004: 419). No obstante, otros datos indican que los españoles quieren que el Gobierno gaste más en programas públicos concretos y que la mayoría aceptaría una subida impositiva para lograrlo (Arriba *et al.*, 2006: 23 y ss.; Calzada y Pino, 2011: 48-49; Calzada y Pino, 2013a: 175 y ss.).

Otra importante línea de investigación es el análisis de las preferencias ciudadanas. En distintas monografías se llega a una serie de conclusiones reseñables. La primera es que los españoles prefieren que el Estado gaste más dinero en las políticas que consideran más importantes (AEVAL, 2010: 9). Dentro de esas políticas más relevantes, los ciudadanos prefieren que el gasto se destine a los programas de carácter más universalista y tradicionalmente redistributivos

<sup>12</sup> En este sentido, véanse los trabajos de Carrillo y Tamayo (2008 y 2011) en los que se exponen, sintéticamente, las principales teorías relativas a las actitudes hacia el gasto público, así como su aplicación a la formación de preferencias de gasto en el caso español.

<sup>13</sup> Vid. Blendon *et al.* (1991), Alvira y García López (1988), Díez Nicolás, (1997) y Jaime Castillo (2005), *inter alia*.

(Dizy, 1996: 25; Noya, 2004: 409). Por el contrario, los gastos en bienes públicos puros, como la política de defensa y orden público, generan mayor rechazo (Alvira *et al.*, 2000: 221). La segunda es que los ciudadanos desean que los recursos públicos se destinen prioritariamente a las políticas que forman el núcleo duro del Estado del bienestar, incluso aunque estos programas tengan un funcionamiento poco satisfactorio (Calzada, 2007b: 107). Finalmente, incidir en que las políticas cuyo objetivo es reducir los diferenciales de renta tienen mayor respaldo que las políticas de progresividad de los impuestos, se prima la igualdad de resultados antes que la igualdad de oportunidades (Jaime Castillo, 2000: 136).

Pasando ahora a realizar una breve revisión de las publicaciones sobre actitudes hacia los impuestos, destacar que existe abundante literatura y trabajos empíricos relativos a las opiniones fiscales de los españoles<sup>14</sup>. Los resultados de estos trabajos coinciden en algunos aspectos. Primero, las opiniones fiscales de los españoles son, en términos generales, «negativas aunque teñidas de muchos matices» (Jaime Castillo, 2003: 258). Segundo, la mayoría de los ciudadanos, independientemente de la clase social a la que pertenezcan, consideran el gasto público como el mecanismo para convertir el dinero de sus impuestos en programas públicos y servicios concretos, y esta función utilitaria y pragmática de los tributos es la más aceptada<sup>15</sup> (Rivière, 2001: 68; Noya, 2004: 403). Tal concepción de la fiscalidad como una relación de intercambio, se aleja de la visión solidaria y de justicia social de los impuestos como instrumentos de redistribución de la renta (Díez, 1998: 9; Prieto, 1995: 145). Tercero, en nuestra sociedad predomina un «balance personal negativo del sistema fiscal», esto es, se perciben los impuestos como una carga excesiva, carga que cada vez resulta más visible por el aumento de los impuestos directos y por la transparencia en la gestión tributaria, pero que no perciben los beneficios directos (Alvira *et al.*, 2000: 53). Estas apreciaciones se consideran un factor decisivo en la evasión tributaria, pues los contribuyentes que valoran que no existe una equidad en su tratamiento fiscal respecto a la oferta del Gobierno en términos de bienes y servicios se ven tentados a eludir impuestos (Prieto, 1995: 148).

A modo de colofón indicar que en los estudios sobre opinión fiscal se pone de manifiesto que los contribuyentes estiman que en España se pagan excesivos impuestos, y que la presión fiscal creció con excesiva rapidez durante el periodo posterior a la transición y tras la integración en la CEE, creencias que están muy enraizadas en nuestra cultura fiscal (Dizy, 1996: 32; Sáez

<sup>14</sup> Entre las numerosas publicaciones cabe destacar, *inter alia*, el exhaustivo trabajo de Alvira *et al.* (2000), así como los trabajos de Botella (1994), Díez (1998), De Miguel y De Miguel (2001), Delgado *et al.* (2000 y 2001), Delgado y Gutiérrez (2006), Camarero *et al.* (2015).

<sup>15</sup> Según datos de una encuesta realizada por el Observatorio Fiscal de la Universidad de Murcia en 2006, más del 61% de los consultados afirma que «los ciudadanos debemos pagar impuestos para contribuir a sufragar el gasto público», frente al 16,7% que declara que los impuestos se pagan para redistribuir la riqueza (Alarcón *et al.*, 2009: 64).

Lozano, 2006b: 27). Por este motivo, la sociedad se muestra especialmente sensible al esfuerzo fiscal, y aprecia un empobrecimiento relativo, al entender que en nuestro país los impuestos crecen habitualmente a mayor ritmo que la riqueza generada (Jaime Castillo, 2004: 10). A mayor abundamiento, debido al esfuerzo fiscal realizado en las décadas posteriores a la implantación del sistema democrático, los españoles han asociado presión fiscal y democracia, entendiendo que la democracia es cara y que implica el aumento de los impuestos (Díez, 1998: 8). De la misma manera, han establecido una relación causal entre Estado de bienestar y cargas fiscales, esto es, la implantación del sistema de bienestar ha generado un fuerte aumento de los tributos, pero no en la misma medida para todos los contribuyentes, sino que, básicamente, se ha incrementado la carga que soportan las clases medias (Noya, 2004: 261).

Con todo, la población no mantiene una actitud negativa hacia los impuestos, sino selectiva, porque aceptarían pagar más, siempre y cuando esta subida tenga como objetivo financiar aquellas cuestiones prioritarias para la sociedad (Rivière, 2001: 70; Calzada 2007b: 112). No obstante existe la impresión, con hondo calado en el imaginario colectivo, de que las Administraciones gestionan mal el dinero recaudado, y que el Estado podría ofrecer más y mejores prestaciones con los recursos obtenidos de la sociedad (Jaime Castillo, 2004: 11).

#### 4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este trabajo, atendiendo al objeto de estudio y a los objetivos planteados, se ha optado por un diseño de investigación que combina la aproximación teórico-conceptual y la aproximación empírico-operativa. En función de esa doble aproximación, la metodología empleada se basa en técnicas cualitativas y cuantitativas para el análisis e interpretación de la información procedente de una amplia variedad de fuentes secundarias, nacionales e internacionales. Las fuentes se han seleccionado en función de su adecuación a cada enfoque elegido y a las dimensiones del estudio.

##### 4.1. Enfoque, metodología y fuentes utilizadas

En el desarrollo de esta investigación se compaginan, como se ha explicado en el apartado de objetivos, la investigación descriptiva y la investigación verificativa (Mayntz *et al.*, 1993: 38 y ss.). Algunos capítulos se centran en la descripción de las orientaciones ciudadanas en materia de gasto e impuestos, tratando de establecer patrones actitudinales y tendencias. En paralelo, se intentan verificar o refutar distintas hipótesis formuladas a partir del examen de una serie de teorías seleccionadas al efecto, que se expondrán brevemente en el siguiente apartado. Además, se establecen las relaciones estadísticas entre

distintas variables con la finalidad de hallar los factores explicativos de las actitudes y preferencias previamente descritas, convirtiéndose estas últimas en la variable dependiente.

La contrastación de las hipótesis seleccionadas se realiza mediante el estudio de caso, en concreto, de comparaciones múltiples intracaso. Según indica Van Evera (2002: 70), este procedimiento funciona adecuadamente para aquellos estudios en que contamos con un número suficiente de observaciones de los valores de las variables dependiente e independiente y/o esos valores varían a través del tiempo, por ámbitos territoriales, entre grupos, etc., dentro del caso. Las fuentes cuantitativas que se utilizan en este trabajo cumplen los citados requisitos.

Por otra parte, en la investigación se integran varios enfoques que han guiado la explotación y el análisis de la información, característica que supone, quizá, la principal aportación de este trabajo respecto a estudios precedentes. En primer lugar, dado que uno de los objetivos básicos es conocer la evolución de las actitudes a lo largo de cuatro décadas, en el examen y exposición se utiliza una *perspectiva diacrónica o longitudinal*, construyendo series temporales al efecto. En segundo lugar, con el fin de establecer qué cualidades definen o identifican a los ciudadanos que manifiestan distintos tipos de actitudes o preferencias, se aplica un *análisis transversal* por segmentos de población. Finalmente, se combina el *enfoque agregado* para tratar de determinar cuáles son las orientaciones y preferencias en cada una de las políticas públicas incluidas en el estudio, elaborando para ello series transversales, con el *enfoque micro*, que resulta adecuado para establecer cuáles son las características y valores individuales que influyen en la formación de preferencias.

Según se ha indicado, este trabajo se apoya en dos fuentes básicas, en bibliografía especializada y en estudios de opinión pública —de los cuales se han utilizado los datos agregados y los microdatos—. Por lo que se refiere a la bibliografía, con el propósito de recopilar y organizar de forma sistemática las teorías que después se aplican en el análisis empírico, se realiza una amplia revisión de la literatura internacional y nacional. Esta literatura procede de distintas ciencias sociales, desde la economía y la hacienda pública pasando por la psicología, la sociología y, por supuesto, la ciencia política. De hecho, algunos de los estudios manejados tienen un carácter multidisciplinar. La revisión de la bibliografía sobre el caso español permite establecer qué teorías han sido previamente aplicadas en el estudio de las actitudes de los españoles, qué metodología y fuentes se han empleado, y qué resultados se han obtenido. A partir de los resultados y conclusiones de todas estas publicaciones, se ha diseñado el marco analítico.

Asimismo, una gran parte de la investigación se basa en información de carácter cuantitativo. La información de tipo económico-presupuestario, relativa a gastos e impuestos, se ha obtenido de estadísticas oficiales, tanto nacionales como internacionales. Los datos demoscópicos se han extraído de dos

bancos estadísticos nacionales, así como de dos instituciones internacionales. El listado específico de las fuentes utilizadas es el siguiente:

1. Estudios del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas. Se trata de estudios cuantitativos de ámbito nacional, con una muestra real que suele oscilar entre los 2.400 y 2.500 entrevistados y que se realizan durante la primera quincena de julio. En concreto, se ha explotado la información procedente de una serie de estudios anuales que comienza en 1984 (aunque en este primer año no se incluyen preguntas relativas al gasto público) y que se extiende hasta 2016, fecha de la última encuesta publicada. Desde 1993, estos estudios se llaman «Opinión Pública y Política Fiscal». El tamaño muestral es de 2.500 casos, por tanto, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y  $p=q$ , el error real es de  $\pm 2,0\%$  para el conjunto de la muestra, y en el supuesto de muestreo aleatorio simple. Esta serie, aceptablemente homogénea, se interrumpió entre 2001 y 2004.

Para efectuar el análisis empírico que se incluye en los capítulos posteriores, se recopilaron un total de 28 estudios (véase el apartado final de Fuentes) y se construyó una base de datos integrada por casi 70.000 entrevistas, aproximadamente, en la cual se han estructurado las respuestas correspondientes a una selección *ad hoc* de preguntas sobre gasto público e impuestos, así como un listado de variables de clasificación relativas a características sociodemográficas, económicas, ideología y valores de los individuos.

2. Los Estudios del CIS denominados «Los ciudadanos y el Estado I» (Estudio 2.206 de 1996) y «Los ciudadanos y el Estado II» (Estudio 2.671 de 2007) realizadas por encargo del *International Social Survey Programme*, con una muestra de casi 2.500 entrevistas a nivel nacional. Esta encuesta, que tiene por finalidad generar una metaencuesta internacional se realiza siguiendo unas pautas metodológicas armonizadas y un único cuestionario elaborado por el ISSP, de forma que se facilite la comparación internacional de los resultados obtenidos.
3. La serie de encuestas «The Role of Government» III y IV elaboradas por el ISSP. Solo se han tomado las oleadas correspondientes a los años 1996 y 2006 (en esta última se replica parcialmente la encuesta de 1996), que contienen datos correspondientes a 24 y 36 países de la OCDE, respectivamente. En estas oleadas se incluyeron preguntas relativas al gasto público e intervención del Estado en la economía.
4. La encuesta «European Social Survey» (ESS) de 2008, realizada en 31 países europeos. La encuesta contiene, entre otros, ítems sobre el grado de responsabilidad gubernamental en diferentes áreas, y sobre la conveniencia de que el Estado aumente los impuestos y servicios públicos, o reduzca ambos.

5. Los informes anuales del Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales, denominados «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles», elaborados desde el año 1995 a 2015 (el informe no se realizó ni en 2002 ni en 2003, aunque los microdatos sí están disponibles). Estos documentos están elaborados a partir de los resultados del Barómetro Fiscal, encuesta que se realiza anualmente a una muestra aleatoria de 1.500 individuos. También se ha extraído información de la matriz de datos del Barómetro Fiscal (2003-2010).
6. Asimismo, se han utilizado otras fuentes procedentes del CIS, como diversos barómetros que facilitan información respecto a los problemas más importantes para los ciudadanos españoles y la serie de estudios llamada «Calidad de los servicios públicos» I a X, encuesta de periodicidad anual llevada a cabo entre 2006 y 2015.
7. Los informes anuales de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) de 2009 a 2016, publicados bajo la rúbrica «Informe de percepción de la calidad de los servicios». Estos informes contienen datos y descripciones no solo de evolución de la calidad de diferentes servicios públicos, también de las actitudes hacia el gasto y los impuestos.
8. Para la elaboración del Capítulo II, que analiza la evolución del gasto público y de los impuestos en España, se explotan diferentes fuentes oficiales. Se ha recurrido, *inter alia*, a las estadísticas que se especifican seguidamente: cuentas de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), específicamente a la serie histórica de periodicidad anual de las operaciones no financieras del conjunto del sector de las Administraciones públicas y sus subsectores —Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (UE) (SEC 2010) en Base 2010—; la serie de Contabilidad Nacional de España del Instituto Nacional de Estadística (INE); las Estadísticas del Banco de España referentes a la deuda según protocolo de déficit excesivo (PDA). Los datos internacionales comparados se han extraído de Eurostat (series «Government revenue, expenditure and main aggregates», «General government expenditure by function [COFOG]», «Main national accounts tax aggregates») y de la OCDE (Series «General government revenue», «General government spending» y «Revenue statistics»).

Para finalizar la exposición sobre el enfoque de la investigación, y dado que el objetivo esencial consiste en analizar las actitudes y preferencias de los ciudadanos, conviene explicitar qué se entiende por *actitudes*, *preferencias* y *demandas*, términos que en algunas ocasiones se aplicarán indistintamente por razones meramente expositivas, pero que tienen diferentes acepciones. Para delimitarlos, se procede a definirlos de forma muy concisa. Como concepto simple de actitud, se recurre al formulado por Dean *et al.* (1980: 28):

«Es una disposición psicológica relativamente general y suficientemente permanente que está en el origen de las opiniones particulares». Por su parte, Rogers (1983: 169) define actitud como «organización relativamente duradera de la creencia de un individuo sobre un objeto, que predispone sus actuaciones o acciones hacia aquel». De estas definiciones se pueden extraer una serie de características básicas: son constructos psicológicos; implican una evaluación, favorable o no, de un objeto que puede ser más abstracto o concreto; están formadas por la conjunción de valores e intereses; se presentan en forma de sentimientos, preferencias, opiniones y conductas relevantes (Hewstone y Stroebe, 2001: 241; Hogg y Vaughan, 2002: 145).

Las preferencias que, como se acaba de ver, son consideradas una expresión de las actitudes, hacen referencia a gustos, prioridades, aspiraciones y pretensiones que se manifiestan en forma de priorización de unos objetos sobre otros (Fazio y Olson, 2003). Lo que define a las preferencias es que suponen una evaluación comparativa sobre un conjunto de objetos, de modo que permiten a la persona priorizar elementos o categorías entre un conjunto dado (Druckman y Lupia, 2000: 3).

Finalmente, el concepto de demanda puede definirse como «la expresión de una opinión respecto a una asignación con autoridad relativa a un asunto concreto que la autoridad responsable en la materia pudiera llevar o no a cabo» (Easton, 1965: 38). Así pues, las demandas surgen en primera instancia como deseos, preferencias o necesidades de los individuos pero, cuando estos aspiran a que sus deseos se conviertan en una «asignación autoritaria» específica —en *outputs* de política pública—, esos deseos se han transformado en demandas políticas. Por tanto, para Easton las demandas son proposiciones articuladas que se formulan a las autoridades.

#### 4.2. Marco teórico e hipótesis fundamentales

En este epígrafe se esbozan, de forma muy sintética, las principales teorías en las que se ha basado la investigación, con el propósito de contextualizar las hipótesis que se definirán a continuación, formuladas a partir de los comportamientos previstos por estas teorías. Las siguientes líneas representan un breve bosquejo del marco teórico que se desarrollará en el Capítulo I.

Los estudios sobre actitudes hacia el gasto y los impuestos han dedicado una considerable atención a explicar la diferenciación entre las actitudes generales y las actitudes concretas hacia la hacienda pública y, en correspondencia con este planteamiento, a analizar la teoría de la ambivalencia. Free y Cantril (1967) fueron de los primeros en confirmar que una parte de la opinión pública es aparentemente contradictoria en sus orientaciones, ya que puede mostrar un fuerte apoyo a las políticas y programas públicos al tiempo que critica el excesivo tamaño del Estado y el elevado intervencionismo público. Esto sucede porque los

individuos son capaces de diferenciar entre las actitudes referidas a cuestiones abstractas o generales y las actitudes referidas a cuestiones concretas o pragmáticas (Free y Cantril, 1967: 37). A partir de esta constatación son numerosos los investigadores que han defendido la tesis de la ambivalencia, incluso de la incongruencia, en las actitudes sociopolíticas.

Unos años después, Citrin (1979), Sears y Citrin (1982) y Cantril y Cantril (1999) aplicaron las propuestas de estos autores al ámbito fiscal, incidiendo en que los ciudadanos muestran una notable ambivalencia en sus orientaciones hacia la hacienda pública pues, por una parte, demandan más y mejores servicios públicos pero, por otra, no están dispuestos a pagar por ellos a través de los impuestos (Citrin, 1979; Welch, 1985). Esos comportamientos ambivalentes se acabarán considerando como una constante actitudinal, porque esta pauta se reproduce en muchos países, se mantiene a lo largo del tiempo y se extiende de forma generalizada entre los distintos segmentos sociales (Ladd *et al.*, 1979). De ahí, que resulte de gran relevancia contrastar la extendida teoría de la ambivalencia, sus consecuencias y sus posibles causas.

En relación con esta tesis, algunos expertos han argumentado que en España existe un grado de ambivalencia inusualmente alto debido a la peculiar concepción que se tiene sobre el Estado y sus funciones (Jaime Castillo, 2003: 250). Los españoles también muestran unos elevados niveles de exigencia respecto a las prestaciones y el gasto público, pero no están dispuestos a financiar todas esas demandas de recursos pagando más impuestos (Diez Nicolás, 1997; Arriba *et al.*, 2006), lo que puede deberse a la cultura fuertemente estatista, en función de la cual se tiene una visión asistencialista y protectora del Estado, el cual debe resolver los problemas básicos de sus ciudadanos, pero sin requerir a cambio altas contraprestaciones en forma de impuestos (Botella, 1992 y 1997; Noya, 1999, 2001 y 2004; Alvira *et al.*, 2000).

Un aspecto en el que coinciden la mayoría de las investigaciones sobre actitudes hacia el gasto público es que las preferencias sociales varían ampliamente de una política a otra, y entre países (Soroka y Wlezien, 2010). Aunque algunos autores han identificado pautas homogéneas en las preferencias referidas a las políticas de bienestar (Jacoby, 1994), resulta evidente que no se puede identificar unos patrones actitudinales que sean comunes a todos los programas de gasto (Monroe, 1979; Sanders, 1988; Carrillo y Tamayo, 2011; Carrillo y Tamayo, 2011; Cicuéndez, 2017b). Los diferentes contextos, la naturaleza, las características y los resultados de las políticas condicionan las preferencias de los ciudadanos sobre el gasto público destinado a cada área (Svallfors, 2003).

En el ámbito de las teorías económicas, destaca la conocida como hipótesis de la escasez y la utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar de Inglehart (1977 y 1990). Este autor formula la hipótesis de la escasez en los siguientes términos: «Las prioridades de un individuo reflejan su medio ambiente socioeconómico otorgando un mayor valor subjetivo a las cosas relativamente

escasas» (Inglehart, 1991: 61). Según esta presunción, es lógico deducir que las demandas de intervención del sector público dependerán del desarrollo económico de cada país, de forma que en las democracias avanzadas, con un notable grado de desarrollo y riqueza, y donde las necesidades de seguridad material y económica están prácticamente garantizadas, los individuos habrán empezado a limitar sus demandas de gasto en determinados programas, al tiempo que se incrementan en otros ámbitos, relacionados con la consecución de un nivel adecuado de calidad de vida. Es decir, se ha producido un cambio en los valores, así como en las prioridades y demandas sociales. Pero este proceso tendría un recorrido limitado, porque «la igualdad en la distribución en los ingresos [...] aumenta con el desarrollo económico hasta llegar a un nivel [determinado] de renta per cápita, pero por encima de este nivel prácticamente no hay más alza» (Inglehart, 1991: 269). Así pues, de acuerdo con el principio de la utilidad marginal decreciente, cabe suponer que a medida que aumente el nivel de desarrollo económico de un país y, por tanto, mayores sean sus niveles de igualdad, descenderán las demandas de intervención del Estado y, en consecuencia, las demandas de gasto, y viceversa.

En referencia al grado de desarrollo económico y los cambios en el entorno, cobra relevancia la cuestión de cómo afecta el contexto económico y los ciclos de expansión-crisis a las percepciones sobre los niveles de gasto, a las demandas de recursos públicos y a las opiniones fiscales (Forma, 1999; Stevenson, 2001; Erikson *et al.*, 2002; Soroka y Wlezien, 2010 y 2013). La mayoría de los expertos considera que existe una relación directa entre las condiciones económicas —y más específicamente los ciclos económicos— y las actitudes hacia el gasto y los impuestos, pero no existe consenso sobre cuál es la dirección de esa relación o asociación. Puede presuponerse que en épocas de recesión y bajo nivel de empleo aumente el apoyo social a la intervención pública y, en consecuencia, se demande un incremento del gasto público; por el contrario, en etapas de crecimiento económico los ciudadanos adquieren mayor confianza en su capacidad individual para asegurar su propio bienestar, entendiendo que se puede reducir el nivel de intervención pública, y se reduce la demanda social de gasto (Blekesaune, 2007: 393). En los periodos de crisis es previsible que aumente la demanda de recursos destinados a las principales políticas de bienestar, para minimizar los riesgos sociales (Blekesaune y Quadagno, 2003: 425). No obstante, en otros trabajos se defiende que el impacto de los ciclos económicos actúa en sentido inverso.

La dinámica de las preferencias de gasto, y la relación entre opinión pública y políticas públicas, se aborda desde la perspectiva aplicada en la teoría del «público como un termostato» (Wlezien, 1995 y 2004). Según este autor, el público es una especie de termostato sensible a las decisiones sobre gasto de los Gobiernos, de forma que cuando la financiación en una política pública no se ajusta a la demanda de la sociedad, la opinión pública emitiría una señal para que se produzca el ajuste necesario, y cuando el ajuste fuera el correcto, la señal pararía (Wlezien, 1995: 981). El público es receptivo a las decisiones

adoptadas por los Gobiernos, y los Gobiernos también son relativamente receptivos, aunque el grado de receptividad varía de una política pública a otra.

Es imprescindible exponer sintéticamente los argumentos básicos de una de las principales teorías sobre los factores condicionantes de las actitudes y preferencias: el interés propio. Esta tesis parte de que el individuo es, ante todo, racional y maximizador de utilidades (Downs, 1957; Mueller, 1963; Birdsall, 1965). Esto implicaría que la demanda personal de gasto público y las conductas respecto a los impuestos están determinadas, o al menos condicionadas, por los intereses materiales. Por tanto, el ciudadano establece sus demandas y preferencias en función de un análisis racional de los costes y beneficios que le supone cada programa de gasto, buscando la maximización de sus utilidades personales (Citrin, 1979). En algunos trabajos se ha defendido que el principio del interés propio tiene un impacto limitado porque las predisposiciones simbólicas, especialmente la ideología y el comportamiento político, también influyen de forma determinante en las preferencias de gasto y en las actitudes fiscales (Lewis, 1983; Sanders, 1988; Sears y Funk, 1990 y 1991; Battaglio y Legge, 2009).

Por último, se hará referencia a algunas de las teorías relativas a las actitudes fiscales. Entre estas, destaca la tesis de la aversión a los impuestos (Seldon, 1979), aversión que, según algunos autores, es una constante actitudinal *cuasi* universal. Frente a lo anterior, muchos expertos sostienen que los ciudadanos no mantienen, en general, una postura hostil hacia los impuestos, a no ser que se eleven excesivamente, o muy rápidamente, los niveles de presión fiscal (Page y Saphiro, 1982; Smith, 1995). Entre las teorías centrales destaca la denominada *balance fiscal* o *conexión fiscal* (Lewis, 1982; Hadenius, 1985), según la cual las actitudes fiscales dependerán de cómo valoren los contribuyentes la relación de intercambio entre impuestos pagados y beneficios públicos recibidos. Otro condicionante de las actitudes fiscales es la percepción del individuo sobre el nivel de justicia del sistema fiscal (Taylor Gooby, 1983a y 1983b; Confalonieri y Newton, 1995), nivel de justicia que depende, a su vez, de la percepciones sobre el nivel de equidad y progresividad.

Cada vez han cobrado más relevancia las tesis sobre la importancia de la ética fiscal, que se centran en explicar por qué los ciudadanos cumplen con sus obligaciones tributarias y en comprender el fenómeno del fraude desde la perspectiva del contribuyente, haciendo hincapié en las razones morales, entendiendo que el factor esencial que determina el grado de cumplimiento fiscal y de evasión son cuestiones relacionadas con aspectos morales y simbólicos (Listhaug y Miller, 1985: 265).

A partir del análisis de las teorías expuestas *ut supra*, se establecen los comportamientos previstos por ellas, que dan lugar a las hipótesis que guían la investigación. A continuación se presentan, ordenadamente, estas hipótesis básicas, tanto de carácter descriptivo como explicativo:

1. *Actitudes generales y actitudes específicas hacia el gasto público*

- a. Las opiniones sobre el nivel total gasto público son negativas, mientras que las actitudes hacia el gasto en políticas y programas específicos son positivas.
- b. Los ciudadanos demandan que el Estado intervenga en un número cada vez más amplio de áreas y que lo haga cada vez con mayor intensidad, produciéndose una diversificación de las preferencias.
- c. La intensidad de las preferencias de gasto es mayor en las políticas de bienestar que en el resto, pero han ido aumentando las demandas de gasto en nuevos sectores de política identificados con valores posmaterialistas.
- d. Las personas tienen actitudes definidas y diferenciadas hacia los distintos programas de gasto, establecen con claridad sus prioridades.
- e. El fuerte apoyo social a la mayoría de las políticas de gasto se extiende de modo generalizado entre todos los grupos de población.

2. *Teoría de la ambivalencia y síndrome más por menos*

- a. Los ciudadanos demandan más gasto público para casi todas las áreas de política pero no están dispuestos a pagar más en concepto de impuestos para financiarlo.
- b. Los españoles creen que es posible aumentar los recursos destinados a financiar la mayoría de las políticas públicas sin necesidad de aumentar la presión fiscal.
- c. La ambivalencia en materia de gastos e impuestos es un patrón actitudinal común a la mayor parte de los ciudadanos, independientemente de sus características sociodemográficas e ideológicas.
- d. Las personas mantienen actitudes ambivalentes pero no incongruentes, sus preferencias de gasto responden a una racionalización o justificación.

3. *La hipótesis de la escasez y la utilidad marginal del Estado de bienestar*

- a. La intensidad de las demandas de gasto depende del grado de desarrollo económico y del nivel de renta del país.
- b. En los países con un elevado desarrollo económico, el nivel de apoyo al gasto en casi todas las áreas de políticas públicas será menor, salvo en las políticas que se identifican con los valores posmaterialistas.
- c. La relación entre desarrollo económico y demanda de gasto público varía significativamente entre políticas.

4. *Influencia del contexto financiero y de los ciclos económicos en las actitudes y preferencias de gasto público*
  - a. Las actitudes hacia el gasto público son cíclicas, varían en consonancia con los cambios de ciclo económico.
  - b. El contexto económico tiene mayor influencia sobre las preferencias de gasto que la situación económica personal.
  - c. Las actitudes en materia de gasto público son anticíclicas, en épocas de crisis los ciudadanos apoyan el incremento del gasto público para mantener y aumentar las ayudas, transferencias, prestaciones y servicios públicos.
  - d. Las crisis económicas provocan un aumento del apoyo social al gasto en determinadas políticas, especialmente en los servicios colectivos preferentes y en los programas de transferencia de rentas, mientras que inducen una reducción del apoyo al gasto en las políticas del área de soberanía y en las políticas posmaterialistas.
5. *Las teorías del interés propio y de las predisposiciones simbólicas*
  - a. Las actitudes hacia el gasto y las preferencias en esta materia dependen de las motivaciones puramente económicas, basadas en el interés directo del individuo en cada programa de gasto.
  - b. La demanda individual de gasto público está determinada por una serie de características sociodemográficas y económicas de la personas que miden el interés propio, aunque las variables ideológico-políticas y los valores tienen también un efecto significativo.
  - c. El nivel de influencia del interés propio y de las predisposiciones simbólicas varía de una política a otra.
  - d. Durante los periodos de crisis aumenta la influencia del interés propio en la formación de las preferencias de gasto público.
6. *El público como un termostato sensible a las decisiones de los Gobiernos*
  - a. Los cambios en las preferencias de gasto expresadas por los ciudadanos correlacionan negativamente con las decisiones de gasto público de los Gobiernos.
  - b. Los responsables políticos responden, o al menos son sensibles, a los cambios en las preferencias sociales a lo largo del tiempo.
  - c. El grado de receptividad de los Gobiernos a las preferencias de gasto público expresadas por los ciudadanos y el grado de receptividad de los ciudadanos a las decisiones de gasto público adoptadas por los Gobiernos es diferente en cada área de política.

### 7. *Actitudes fiscales*

- a. En general, los ciudadanos no mantienen una actitud contraria a los impuestos *per se*, no tienen aversión a la fiscalidad porque comprenden que es el medio para que el Estado pueda ofrecer servicios y prestaciones públicas.
- b. Las actitudes fiscales de los españoles están condicionadas por una serie de estereotipos negativos sobre el sistema tributario que tienen su origen en la transición y se han mantenido en el discurso social.
- c. Las opiniones de los contribuyentes están relacionadas con sus percepciones sobre la proporcionalidad entre lo que pagan en impuestos y lo que reciben del Estado en forma de servicios y prestaciones.
- d. Los ciudadanos consideran que uno de los principales problemas del sistema fiscal es que es injusto porque no pagan más aquellos ciudadanos que más tienen.
- e. Los principales factores condicionantes de las actitudes fiscales son las predisposiciones simbólicas.
- f. Las valoraciones fiscales sobre los diferentes aspectos del sistema impositivo han empeorado durante la crisis.

## 5. PANORÁMICA DE LOS CAPÍTULOOS

El libro comienza con el presente capítulo de introducción, donde se ha concretado el tema estudio, el diseño de la investigación y las principales hipótesis. A partir de aquí, la investigación se estructura en siete capítulos.

En el *primer capítulo* se elabora el marco teórico. Se identifican, desarrollan y sistematizan las teorías que permiten determinar qué cuestiones o aspectos son esenciales para abordar el objeto de estudio, formular las hipótesis a contrastar, seleccionar la información pertinente y, finalmente, organizar la explotación de los datos y la interpretación de los resultados. Con esta finalidad se encuadra el estudio de las preferencias de gasto público siguiendo la propuesta de Free y Cantril (1967) de diferenciación entre actitudes generales y actitudes específicas hacia la hacienda pública. Este enfoque se ha ampliado con la popular tesis de la ambivalencia y la denominada paradoja más por menos, que se centran en evaluar las demandas de gasto en cada política pública y ponerlas en relación con la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos para financiar esas demandas. Posteriormente, este marco analítico se ha completado con aquellas teorías que han centrado su atención en el papel del contexto financiero, de los ciclos económicos y del grado de desarrollo económico en la estructuración de las actitudes. En la segunda parte, se han explorado las teorías que explican el proceso de formación de las preferencias de

gasto, con el propósito de identificar los condicionantes y predictores de estas. A continuación, en los últimos epígrafes, se han examinado distintas perspectivas teóricas relativas a las actitudes hacia la política fiscal y sus determinantes. Finalmente, se ha elaborado una propuesta de marco analítico específico para el objeto de estudio abordado, a partir de la revisión de la literatura.

El *segundo capítulo* es esencialmente descriptivo. Se expone detalladamente la progresión experimentada por el gasto público y los principales impuestos en España, desde 1985 hasta 2016, a través la explotación de datos cuantitativos sobre estas dos dimensiones. En concreto, se estudia cómo ha evolucionado el gasto público total y las diferentes partidas del mismo a lo largo de cuatro décadas, tratando de poner en relación las modificaciones observadas en los indicadores con los cambios sociopolíticos y económicos. Para ello, se han identificado los diferentes ciclos que se han alternado en nuestra economía durante los últimos 30 años, a medida que se iba produciendo también la alternancia en el Gobierno. El mismo tipo de análisis se realiza para los impuestos, describiendo la evolución de la presión fiscal y de otras magnitudes, así como de la estructura del propio sistema tributario.

El *tercer capítulo* entra de lleno en el análisis empírico de los datos demoscópicos y en la contrastación de teorías. Comienza por el estudio de las diferencias entre las actitudes hacia el gasto público total y hacia el gasto en políticas públicas concretas, para comprobar si se produce esta separación. Una parte importante se dedica a analizar la evolución de las preferencias de los ciudadanos respecto a un amplio rango de políticas públicas, empleando indicadores que permiten conocer la intensidad de las demandas de gasto en cada programa y las actitudes hacia la reducción del gasto en aquellas, lo que hace posible identificar pautas y tendencias en cada área. Por último, se exploran algunos factores que influyen de forma significativa en las preferencias de gasto.

El *cuarto capítulo* aborda el análisis minucioso de la teoría de la ambivalencia, tratando de verificar las principales hipótesis que se derivan de esta. Entre tales hipótesis se hace especial hincapié en indagar sobre lo que se ha dado en llamar *síndrome más por menos*. El foco de interés se centra en dos cuestiones: los cambios en el nivel de ambivalencia a lo largo del tiempo y la identificación de las características propias de los ciudadanos supuestamente ambivalentes. Además, se aportan una serie de explicaciones sobre la ambivalencia de los españoles, profundizando en las cuestiones que se esconden detrás de este fenómeno.

En el *quinto capítulo* se continúa con la comprobación empírica de las teorías que conforman el marco analítico. En la primera parte, se adopta una perspectiva macro, ya que se aborda el estudio de la influencia del nivel de desarrollo del país y de los ciclos económicos en las actitudes hacia el gasto. También se incluye un epígrafe dedicado al estudio de la dinámica de las preferencias de gasto, en el que se trata de establecer el grado de receptividad de los Gobiernos respecto a las demandas de gasto, así como el grado de

receptividad de los ciudadanos respecto a las decisiones presupuestarias de los Gobiernos; en otras palabras, se indaga sobre la relación entre políticas públicas y opinión pública. Por último, se dedica un extenso apartado al análisis de las variables individuales que influyen en el proceso de formación de preferencias, aplicando los postulados de la tesis del interés propio y de las predisposiciones simbólicas para comprobar si las preferencias sociales dependen, sobre todo, de los intereses materiales del ciudadano, o también de sus valores y su ideología.

El penúltimo capítulo, el *séptimo*, trata el tema de las actitudes hacia la política fiscal. En esta sección se estudia la evolución de las opiniones de los ciudadanos en una serie de cuestiones básicas sobre los impuestos: la presión fiscal percibida o subjetiva, la finalidad de los impuestos, el balance entre impuestos pagados y servicios recibidos, el fraude fiscal y la justicia del sistema impositivo. Se presta especial atención al análisis de las variables sociodemográficas, socioeconómicas e ideológicas que condicionan las actitudes fiscales.

El libro finaliza con el *octavo capítulo*, que está dedicado a las conclusiones y reflexiones. En este se realiza una recapitulación de algunos de los aspectos estudiados y de los principales resultados obtenidos en la investigación desarrollada en los capítulos precedentes, para establecer cuáles son las principales implicaciones de los hallazgos encontrados y qué aportan a los debates existentes en la literatura de referencia, y al propio debate político y social. Para terminar, se consideran algunas limitaciones del estudio, y se proponen nuevos temas y preguntas de investigación para abordar en el futuro.



# CAPÍTULO I

## TEORÍAS SOBRE LAS ACTITUDES CIUDADANAS HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo esencial de este capítulo es revisar y ordenar las principales teorías y enfoques sobre las actitudes hacia el gasto público y los impuestos, con la finalidad de identificar un marco conceptual que permita realizar una adecuada aproximación al objeto de estudio, así como explicar e interpretar la información empírica que se aporta. Además, se consideran diversos enfoques que han tratado el tema de los condicionantes, los factores que influyen en la formación de las preferencias de gasto. Asimismo, se hace un sucinto examen de las principales teorías explicativas de las actitudes fiscales. A partir de esta revisión se ha elaborado un marco analítico propio, que incluye una aproximación metodológica a este objeto de estudio, mediante el cual sea posible no solo describir, sino interpretar los datos recopilados sobre el caso español.

Las cuestiones a abordar han sido investigadas desde diferentes perspectivas científicas desde los años sesenta y setenta, por lo que el marco conceptual utilizado debe ser forzosamente multidisciplinar, aunque se han priorizado aquellos trabajos que analizan estos temas desde la ciencia política y la sociología. La complejidad del fenómeno estudiado obliga a recurrir a distintas teorías para su investigación y aunque, por razones metodológicas, se exponen por separado, son enfoques complementarios que arrojan luz sobre aspectos diferentes pero que, al ponerlos en común, permiten obtener una imagen más completa de la materia estudiada.

## 2. TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS ACTITUDES HACIA EL GASTO PÚBLICO

### 2.1. Actitudes generales y actitudes concretas respecto a la hacienda pública

La investigación de las actitudes hacia el presupuesto público se ha estructurado tradicionalmente en torno a dos ópticas diferenciadas. La primera sostiene que los ciudadanos tienen una opinión u orientación «general» hacia el gasto público (Stimson *et al.*, 1994; Erikson *et al.*, 2002), por tanto, cuando una persona expresa sus valoraciones el gasto en las políticas de educación o pensiones, cada declaración responde a una misma *línea o postura actitudinal*. La segunda, considera que los ciudadanos tienen actitudes diferenciadas y específicas en un amplio número de políticas públicas (Eismeier, 1982; Sanders, 1988), separando sus opiniones en función de las características y beneficios de cada programa.

En la década de los sesenta, L.A. Free y H. Cantril, considerados pioneros en el ámbito de la psicología política, detectan una serie de actitudes inconsistentes en la opinión pública norteamericana y formulan su teoría sobre la incoherencia actitudinal en la obra, ya clásica, *The Political Beliefs of Americans: A Study of Public Opinion*, publicada en 1967. Estos científicos sociales trataron de demostrar empíricamente que una parte importante de los estadounidenses manifestaban opiniones y creencias aparentemente contradictorias, pues apoyaban vehementemente los programas que integraban el moderno Estado de bienestar, al tiempo que eran totalmente críticos con el llamado *Big Government* y elogiaban el individualismo económico. Free y Cantril (1967: 37) describieron esta situación como «una combinación esquizoide de liberalismo operacional con conservadurismo ideológico».

La explicación a este comportamiento, supuestamente incongruente, la encontraron en el hecho de que las actitudes de los individuos varían según se trate de opiniones referidas a cuestiones abstractas o *generales* —denominadas *actitudes ideológicas* o *ideological spectrum*—, o se trate de opiniones referidas a cuestiones *concretas*<sup>1</sup> —llamadas *actitudes operacionales* u *operational spectrum*—. Por tanto, los ciudadanos reaccionan de manera diferente al preguntarles por temas relacionados con el Estado en general o por temas relacionados con políticas públicas concretas.

---

<sup>1</sup> Katz *et al.* (1975: 178) establecieron una diferenciación similar: «Se puede afirmar [...] que las personas organizan sus conocimientos en dos niveles, un nivel pragmático referido a experiencias concretas y otro nivel ideológico referido a cuestiones más generales. Ideológicamente, pueden estar en contra de los grandes aparatos burocráticos; pragmáticamente, les beneficia directamente». Ladd y Lipset (1980) también hacen referencia al deseo de la opinión pública de disponer de un Estado más pequeño y más barato, pero que prestara más servicios, situación a la que se refirieron como la paradoja de un conservadurismo ideológico combinado con un liberalismo programático.

La obra de Free y Cantril (1967), que amplía una antigua publicación de Cantril (1932), se convirtió en el punto de partida de una productiva línea de investigación sobre la inconsistencia actitudinal, posteriormente denominada ambivalencia, respecto a la hacienda pública (*vid.*, *verbi gratia*, Citrin, 1979; Ladd *et al.*, 1979, Sears y Citrin, 1982; Welch, 1985; Benton y Daly, 1992; Cantril y Cantril, 1999, *inter alia*).

Esa compartimentalización actitudinal se pone claramente de manifiesto al estudiar las opiniones sobre el gasto en el marco del Estado de bienestar. Puede apreciarse que en ciertos periodos han predominado las posturas «antigasto público» y en otras etapas prevalecen las orientaciones «pro gasto público», es decir, existía una «actitud general» (Citrin, 1979: 115). Y, simultáneamente, los ciudadanos distinguían claramente las áreas de política en las que consideraban preciso reducir, mantener o incrementar los recursos públicos, esto es, tenían «actitudes concretas».

Respecto a las actitudes generales, la pauta más habitual es el apoyo al *statu quo* en el nivel global de gasto y en los diferentes programas de este. Determinados investigadores señalan que esta tendencia se genera artificialmente por un problema en la redacción de las preguntas de casi todas las encuestas (Hansen, 1998: 517), pues se ofrece al entrevistado un abanico de respuestas excluyentes entre sí (desea que se gaste más, menos o igual...) relativas al gasto público total y a un conjunto incompleto de políticas. En este marco, los resultados son favorables al mantenimiento del *statu quo* en la cuantía total de gasto y en las políticas sobre las que se interpela, con la excepción de la política de defensa<sup>2</sup>. Esta pauta cambia al introducir consideraciones sobre los costes y beneficios de cada elección, los encuestados tienden entonces a discriminar en qué políticas debe mantenerse la financiación, y en cuáles debe aumentarse o reducirse (Welch, 1985; Page y Shapiro, 1992; Feldman y Zaller, 1992).

También se ha considerado la posibilidad de que los ciudadanos se decanten por el *statu quo* porque las políticas de gasto existentes sean las más populares o, simplemente, porque resultan familiares (Hansen, 1998: 528). La gente conoce los costes y beneficios de los programas de gasto recientes, pero solo puede intentar adivinar cómo les afectaría la reducción o elevación del gasto y, ante la incertidumbre, opta por la alternativa que reduce el riesgo. Quizá este sea uno de los motivos por el que algunos programas con una larga tradición tienen mayor respaldo.

Por otra parte, los científicos sociales han aportado datos indiscutibles de que, en la mayoría de los países y para la mayoría de los programas públicos, la sociedad apoya de forma generalizada no el mantenimiento del nivel de

---

<sup>2</sup> La oposición al aumento en los gastos en defensa es casi una constante que se ha puesto de manifiesto en diversos estudios (Hibbs y Madsen, 1981: 428 y 429; Cullis y Lewis, 1985: 280; Thomas, 1991; Kay *et al.*, 1992; Page y Shapiro, 1992: capítulo 4).

gasto o *statu quo*, sino el crecimiento del mismo tanto como sea necesario y posible aunque, a cambio, exige que este sea efectivo y que los recursos se utilicen adecuadamente por parte del Estado (Smith, 1995: 1). Además, esta tendencia parece mantenerse en el tiempo (Lewis y Jackson, 1985; Bennett y Bennett, 1990).

Por el contrario, un buen número de trabajos han demostrado que las actitudes generales hacia el *Gobierno* y el *gasto público* son bastante negativas, los ciudadanos quieren que se reduzca la cuantía total de gasto, pese a querer que aumenten los recursos destinados a ciertos programas (Free y Cantril, 1967; Cantril y Cantril, 1999).

A la luz de los diversos argumentos, pueden identificarse dos teorías básicas relativas a las opiniones ciudadanas sobre el gasto público en general (Borre y Goldsmith, 1995: 9). La primera es que las actitudes son cada vez más *expansionistas*, ya sea porque aparecen nuevas demandas que van incorporándose a la agenda política, o porque las expectativas sociales referentes a los problemas que el Gobierno debe solucionar son siempre crecientes; estas actitudes expansionistas podrían llevar a la sobrecarga del Estado. La segunda teoría, basada en la reducción de las demandas de intervención del Gobierno, afirma que las actitudes serían *contraccionistas*, bien porque los ciudadanos son contrarios al incremento de los gastos e impuestos, bien porque consideran que el Estado es ineficiente o que tiene demasiada influencia en sus actividades cotidianas.

Por lo que se refiere a las actitudes específicas, existe cierto consenso en torno a la tesis de que las opiniones sobre la financiación de cada política pública son diferentes y, en consecuencia, debe investigarse cuáles son las demandas concretas en cada sector. En principio, los académicos coinciden en dos aspectos fundamentales (Taylor-Gooby, 2001: 139). Primero, el apoyo social a cada programa sube y baja, dependiendo en gran medida de los cambios generales en la situación política y económica, apreciándose cierta convergencia en las tendencias esenciales (Pettersen, 1995: 230). Segundo, existen variaciones evidentes en las demandas de gasto público entre países, que dependen tanto de las variables micro o individuales como de las variables macro o contextuales, aunque también existen consistencias significativas en el nivel de apoyo social a determinadas partidas de gasto (Coughlin, 1980).

La regla general es que las políticas que benefician a todos, o a la mayoría, tienen mayor apoyo que los programas con clientelas reducidas, los cuales suelen estar dirigidos a personas desfavorecidas o de renta baja (Sears y Citrin, 1982: 49). Este parece ser el factor que tiene mayor efecto en las actitudes específicas hacia el gasto, la diferenciación entre políticas *universales* y *selectivas*, entre programas de gasto que proporcionan beneficios al conjunto de la población, independientemente de sus circunstancias socioeconómicas particulares, y programas que proporcionan beneficios a sectores específicos, gru-

pos necesitados o desfavorecidos<sup>3</sup>. Curiosamente, los programas de acceso universal son también los más caros, con la ironía que supone el hecho de que la sociedad impulsa la expansión de las políticas más costosas, favoreciendo indirectamente el crecimiento del gasto.

Otra explicación, basada en la teoría de la elección racional, es que los individuos manifiestan actitudes coherentes con sus intereses materiales; por tanto, las políticas universales deben de ser más populares porque sus potenciales beneficiarios son todos los ciudadanos (Korpi, 1980). De la misma manera, los clientes de un programa determinado, o los ciudadanos que están interesados en este por algún motivo, tienen una actitud claramente más favorable al incremento de los recursos en esas prestaciones (Kristensen, 1982).

La tipología de políticas definida por Wilson (2000) puede ayudar a explicar las diferencias actitudinales. Este autor las clasifica en función de que los costes de las mismas se perciban como concentrados o difusos, y que los beneficios se perciban como distribuidos o concentrados. Así, pueden distinguirse *políticas mayoritarias*, que benefician a más población y cuyos costes se perciben como repartidos, y *políticas minoritarias*, dirigidas a grupos concretos y cuyos costes están concentrados. Aplicando esta clasificación, los ciudadanos respaldan prioritariamente el gasto destinado a políticas mayoritarias, como sanidad o pensiones, mientras que las políticas minoritarias, como las de equidad, tienen menor respaldo (Roller, 1995; Pettersen, 1995; Taylor-Gooby, 2001).

Como se ha comentado anteriormente, se han descubierto importantes similitudes en las preferencias específicas de gasto público en las democracias occidentales aunque, obviamente, se aprecian también importantes divergencias (Coughlin, 1980). En primer lugar, las actitudes más favorables se observan en las políticas de seguridad social, asistencia a la tercera edad, sanidad y, con alguna salvedad, de educación (Shapiro y Young, 1989: 68 y 69). En este listado de preferencias se situaría, a continuación, la política de empleo, aunque el grado de apoyo a este programa varía notablemente entre países. En segundo lugar, los individuos se inclinan por el mantenimiento de los niveles de gasto en políticas culturales, mientras que abogan por la reducción del presupuesto en seguridad exterior y orden público (Huseby, 1995: 115). En tercer lugar, las políticas de transferencias de rentas dirigidas a grupos desfavorecidos, ya sean programas contra la pobreza o ayudas a las familias, gozan de menor respaldo social. En definitiva, las políticas de equidad y solidaridad son menos prioritarias para los ciudadanos de muchos países que las políticas de seguridad socioeconómica (Pettersen, 2001: 33).

Todo lo anterior explica por qué el estudio de las actitudes concretas hacia el gasto en determinadas políticas —especialmente las políticas sociales que

---

<sup>3</sup> Vid. Esping-Andersen (1990), Papadakis (1992), Bean y Papadakis (1998), Rothstein (2001).

reciben una parte sustancial de los recursos públicos— genera cada vez mayor interés. Algunos expertos se han centrado en investigar las opiniones sobre el gasto en políticas genéricas del bienestar o en políticas relacionadas con el mantenimiento de un nivel de calidad de vida (*verbi gratia* Feldman y Zaller, 1992; Jacoby, 2000; Soroka y Lim, 2003). Otros han indagado sobre las opiniones relativas al gasto destinado a financiar las políticas de solidaridad o las políticas redistributivas (Smith, 1987; Jacoby, 1994; Gilens, 1999; Schneider y Jacoby, 2003 y 2005).

### 2.1.1. *La teoría de la ambivalencia*

Los expertos han venido hablando de la ambivalencia de las actitudes sociopolíticas desde hace varias décadas<sup>4</sup>. El planteamiento esencial de esta teoría se centra en la existencia de dos tipos de contradicciones actitudinales. La primera es que los ciudadanos quieren que se reduzca el nivel de gasto público, pero desean al mismo tiempo que se incremente el gasto en un amplio número de políticas públicas (Cantril y Cantril, 1999). La segunda es que los ciudadanos quieren que se incremente el gasto público en un amplio número de políticas públicas, pero desean al mismo tiempo que se reduzcan, o al menos que no aumenten, los impuestos que financian esas políticas (Mueller, 1963: 213).

En EEUU, un buen número de estudios teóricos y empíricos, realizados entre la década de los sesenta y la década de los ochenta, insistían en que se habían hallado claros indicios que hacían dudar de la coherencia de las preferencias del público norteamericano (Free y Cantril, 1967; Citrin, 1979; Ladd *et al.*, 1979; Sears y Citrin, 1982; Cantril y Cantril, 1999). En esta misma línea, el conocido politólogo Phillip E. Converse (1964: 206 y ss.) enunció la tesis de que las orientaciones y creencias de los individuos reflejan contradicciones o ambivalencias, porque las actitudes no responden a un patrón identificable, sino que están poco estructuradas, muy fragmentadas y varían sin responder a ningún criterio reconocible. Según este autor, en realidad, en la opinión pública prevalece lo que etiquetó como *no-actitudes*, y este fenómeno no es un problema limitado a las capas más bajas de la sociedad o a los grupos menos informados.

A partir de este y de otros reputados trabajos, la teoría de la ambivalencia se convierte en un marco conceptual básico para analizar y explicar las actitudes políticas de los ciudadanos hacia el Estado y, especialmente, hacia la hacienda pública. Inicialmente, esta teoría se formula utilizando diversos análisis sobre los acontecimientos que tuvieron lugar en el Estado de California en 1978 donde, tras una revuelta fiscal, se sometió a referéndum una

---

<sup>4</sup> Vid. el trabajo de H. Cantril, publicado en 1932.

reforma tributaria<sup>5</sup> (la Proposición 13 o Enmienda Jarvis-Gann) para limitar la imposición sobre la propiedad, que fue aprobada por el 65% del electorado. Estas revueltas sociales parecían demostrar que los ciudadanos apoyaban rotundamente la reducción de los impuestos, pero no del gasto público. Para Citrin (1979: 121), los resultados del referéndum indicaban que «muchas personas quieren algo del Estado y, si no lo quieren a cambio de nada, en todo caso lo quieren por menos». Sin embargo, no pudo determinar si se trataba de una actitud estable en el tiempo o si respondía a la desfavorable situación económico-financiera por la que atravesaba EEUU en ese momento. Posteriormente, Sears y Citrin (1982) profundizan en el estudio de la ambivalencia, descubriendo que más del 70% de los californianos opinaba que el Estado había crecido demasiado y que pagaban excesivos impuestos para financiarlo, pero eran favorables a incrementar el gasto. Con esta publicación, la tesis de la ambivalencia se convierte en un presupuesto *cuasi* universal.

Unos años después, la publicación de Cantril y Cantril (1999) se convirtió en una obra de referencia en la materia. Su libro comienza con la siguiente afirmación: «Si los americanos que envían señales contrapuestas sobre el Gobierno representan un amplio sector de la población, aquí podría estar la clave para cualquier opción política ganadora, ya sea en las urnas o ya sea en una iniciativa política de gran envergadura [...] Las señales de aparente contradicción en la opinión pública están ahí desde hace tiempo. Sin embargo, sabemos poco de lo que hay detrás de esta situación» (Cantril y Cantril, 1999: XIX). Estos autores concluyen que la ambivalencia respecto al Estado es una característica propia y estable de la sociedad norteamericana, hasta el punto de que este rasgo permite explicar las actitudes respecto a los principales temas públicos, en la misma medida que los factores sociales, económicos y demográficos.

Son numerosos los estudios que parten del concepto de ambivalencia para entender las actitudes políticas de los ciudadanos y conocer el grado de apoyo social del que dispone el sector público y el gasto. En general, estos trabajos han demostrado que existen diversos grados de ambivalencia, fenómeno que, habitualmente, se ha interpretado como una incoherencia, inconsistencia o falta de información sobre la cuestión objeto de la actitud (Thompson *et al.*, 1995). Otras investigaciones revelan que se trata de un problema de reconciliación de múltiples creencias y valores presentes, simultáneamente, en la cultura política (Feldman y Zaller, 1992: 270).

Durante un tiempo se generalizó el argumento de que las actitudes hacia las finanzas públicas son inabordables porque las preferencias sociales sobre gasto e impuestos son, en esencia, irracionales, rudimentarias e internamente

---

<sup>5</sup> La revuelta fiscal en California provocó que en este Estado se celebrara en 1978 uno de los pocos referéndums que se han realizado sobre cuestiones tributarias. Los resultados señalaban que una aplastante mayoría estaba a favor del recorte de impuestos.

inconsistentes (Mueller, 1963; Buchanan, 1979). Una segunda línea argumental sostiene que el problema no radica en la irracionalidad actitudinal, sino en el papel que ha representado el discurso de las élites políticas como fuente de la ambivalencia hacia el Estado de bienestar y el gasto público, lanzando mensajes contradictorios al prometer rebajar los impuestos y mantener los servicios (Gainous y Martínez, 2005; Gainous, 2008).

Por supuesto, la teoría de la ambivalencia ha sido fuertemente cuestionada. Los datos de opinión pública aportados por muchos estudios muestran que la mayoría de los individuos expresa actitudes claras y coherentes relativas a estas cuestiones, no detectan ambivalencias (Jacoby, 2005). Según la información que expone Hansen (1998: 516 y ss.) las preferencias de los ciudadanos sobre las finanzas públicas son congruentes y, en general, estos no tienen dificultades para concretar sus prioridades respecto al gasto en diferentes políticas. Bien es cierto que también constató que la proporción del electorado que es absolutamente «racional» resulta minoritaria, y una parte sustancial revela alguna inconsistencia o preferencias incompatibles.

Aquellos que defienden la coherencia de las actitudes, destacan que la opinión pública de los países occidentales, de manera generalizada y constante, apoya el mantenimiento del *statu quo* en las políticas fiscales y de gasto, manteniendo unas preferencias estables (Page y Shapiro, 1983 y 1989; Wlezien, 1995). Como se ha mencionado, esa defensa del *statu quo* puede demostrar simplemente que el público es continuista y tiende a apoyar lo conocido, o que no es capaz de evaluar las alternativas.

En España, varios autores han tratado de contrastar la popular «tesis de la ambivalencia», que aquí se ha planteado en términos de «estatismo ambivalente» (Botella, 1994; Díez Nicolás, 1997; Alvira *et al.*, 2000; Rivière, 2001; Noya, 1999 y 2004). Un argumento al uso es que, en el caso de los españoles, el grado de ambivalencia es mayor porque la cultura política está plagada de contradicciones, de forma que los ciudadanos tienen una relación irracional con el Estado, mezcla inexplicable de estatismo y de antiestatismo, ya que se ven a sí mismos como clientes titulares de derechos pero no como contribuyentes (Pradera, 1995: 42). Quizá esto sea producto de la peculiar evolución histórica, pero parece existir una compleja yuxtaposición de valores individualistas e igualitarios (Orizo, 1996: XL-XLI), lo que exacerba esas actitudes contradictorias respecto a la hacienda pública.

### 2.1.2. *La paradoja del más por menos*

Entre las teorías aplicadas sistemáticamente para analizar y explicar la ambivalencia de las actitudes hacia el gasto público y los impuestos, la más célebre es la denominada *paradoja del más por menos*. Su argumento principal es que los ciudadanos reclaman «más servicios a cambio de nada», es decir, quieren más servicios públicos sin pagar más impuestos para financiarlos,

e incluso pueden llegar a la contradicción de demandar «más servicios por menos impuestos». En otras palabras, las personas revelan actitudes irracionales o ambivalentes respecto al gasto y los impuestos, quieren mayor inversión pública sin afrontar las consecuencias económicas de tal incremento.

Ya se ha explicado que Free y Cantril (1967) realizaron un famoso estudio cuya conclusión esencial era que la opinión pública norteamericana manifestaba actitudes aparentemente contradictorias y ambivalentes. Esta tesis será, posteriormente, aplicada por Citrin (1979: 113) al ámbito fiscal en los siguientes términos<sup>6</sup>: «La predisposición de la población a demandar y consumir programas públicos es incomparablemente mayor que su disposición a pagar por ellos». Así sintetiza Citrin su planteamiento, denominado *something for nothing syndrome* que, unos años después, será etiquetado por Welch (1985) como *more for less paradox*.

Este síndrome fue estudiado más ampliamente en el libro de Sears y Citrin de 1982 llamado *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, que tuvo una notable repercusión en el análisis de las opiniones fiscales. Su obra comienza con una categórica afirmación: «La gente está manifiestamente más dispuesta a demandar servicios públicos que a pagar por ellos. La resistencia a los nuevos impuestos, o al incremento de los existentes, es tan antigua como los propios Gobiernos» (Sears y Citrin, 1982: 1). Estos investigadores, en su intento de explicar estas actitudes paradójicas, llegan a determinar que son debidas a la irracionalidad de los ciudadanos y al constante aumento de su aversión a los impuestos. No obstante, el nivel de presión fiscal no era el único problema, los norteamericanos querían «castigar» al Gobierno, tanto por los excesos impositivos como por los excesos en el presupuesto. Aunque la retórica social dominante era la protesta contra el gasto, se demandaban más servicios: la tendencia mayoritaria era apoyar el aumento del gasto o, al menos, conservar los niveles existentes y rechazar los impuestos.

Entre las conclusiones del trabajo de Sears y Citrin (1982: 60 y ss.), cabe destacar: a) las personas prefieren un sector público más grande, o más pequeño, en términos generales, sin considerar qué servicios públicos concretos estarían afectados; b) las actitudes hacia el gasto en políticas específicas son más consistentes y positivas que hacia el gasto público en general; c) la paradoja está arraigada, pues muchos individuos que reivindican el aumento o mantenimiento de los servicios públicos, siguen defendiendo la necesidad de reducir el tamaño del Estado.

---

<sup>6</sup> Previamente, Myrdal (1972: 2), siguiendo los planteamientos de Free y Cantril, había formulado una hipótesis similar: «El ciudadano medio, en todos los países, muestra una inclinación a demandar más y mejores servicios públicos [...] y al mismo tiempo pretende conservar la mayor parte de sus ingresos para su consumo privado».

El estudio de estos politólogos ha sido replicado, y criticado, a lo largo del tiempo. Numerosas investigaciones han puesto en tela de juicio las interpretaciones de los autores. Welch (1985: 310) también analiza el caso norteamericano y ofrece una tipología de ciudadanos en función de su disponibilidad a pagar impuestos a cambio de incrementar el gasto en áreas que consideran prioritarias. Según esta tipología (Welch, 1985: 313-314) solo un escaso porcentaje de la población mantiene un comportamiento *free rider*<sup>7</sup>, esto es, demandan mayor gasto público pero no apoyan ningún método razonable para financiarlo. Otros no están dispuestos a asumir una elevación de los impuestos, pero creen que el incremento del gasto podría financiarse estableciendo tasas a los usuarios o trasladando los costes a otro nivel de Gobierno. Su conclusión es que el apoyo a la expansión de los servicios públicos es elevado, pero mucha gente está dispuesta a pagar impuestos adicionales por estos servicios, o a redistribuir el gasto para destinarlo a los programas más importantes.

Sanders (1988) realiza una revisión de la teoría para desmontar la afamada paradoja. Para ello, pone en cuestión dos de las grandes interpretaciones sobre las actitudes hacia el gasto público —que los ciudadanos quieren algo a cambio de nada y que demandan en función de sus intereses—, afirmando: «Las actitudes sociales sobre el gasto público han sido descritas en función de dos teorías, una irracional según la cual se desea algo a cambio de nada y otra, muy racional, según la cual se apoyan únicamente los programas que tienen un interés inmediato. Sin embargo, los datos revelan que ambas proposiciones pueden no ser ciertas» (Sanders, 1988: 311). Los ciudadanos no estarían demandando algo a cambio de nada, sino que la mayoría querría el aumento del gasto en numerosos programas, pero aceptando el recorte en otras áreas.

Newton y Confalonieri (1995), casi una década después, realizan un estudio comparativo entre países, demostrando que la paradoja está menos extendida de lo que la teoría inicial parecía indicar, y que las actitudes contradictorias no son tan frecuentes. Además, ofrecen explicaciones alternativas a este fenómeno. En primer lugar, entienden que la disposición a pagar impuestos depende del tipo de gasto, de su finalidad. En segundo lugar, las personas no se resisten a pagar más en concepto de impuestos por una simple cuestión de aversión o de egoísmo, sino que puede haber sentimientos de injusticia fiscal que expliquen esta negativa. Esta interpretación de la paradoja es explicada por Newton y Confalonieri (1995: 144) de la siguiente manera: «Puede que haya algo de cierto en el argumento del “algo a cambio de nada”, pero no como se formuló originariamente. No es que los ciudadanos quieran algo a cambio de nada, sino que creen que las rentas altas ya consiguen algo a cambio de nada, en virtud del efecto del sistema fiscal y de la forma en que es utilizado por los ricos [...]. Así las cosas, parece razonable expresar la opinión de que hay que gastar más en servicios públicos, y que los ricos deben pagar los costes de esta subida».

---

<sup>7</sup> La teoría de la elección racional denomina *free rider* al colectivo social con menores ingresos, que resulta muy beneficiado por las prestaciones públicas del Estado sin apenas contribuir.

El síndrome más por menos ha sido utilizado como marco conceptual para realizar estudios empíricos sobre las actitudes hacia el gasto en un país concreto, especialmente en EEUU y en los países nórdicos (*verbi gratia* Kristensen, 1982; Hadenius, 1985 y 1986; Lipset y Schneider, 1985; Winter y Mouritzen, 2001; Edlund, 2003; Grant, 2004; Edlund y Johansson Sevä, 2013). También se han elaborado trabajos comparados (Ringén, 1987; Borre, 2003). En España, destacan los estudios de Alvira y García López (1984), Blendon *et al.* (1991), Botella (1994), Alvira *et al.* (2000) o Jaime Castillo (2004), *inter alia*. Estas investigaciones, muestran que en nuestro país existe una importante demanda de gasto en la mayoría de las políticas públicas, incluso mayor que en otros países de nuestro entorno, pero esas actitudes favorables hacia el incremento del gasto disminuyen al considerar la necesidad de pagar impuestos para financiarlo.

### 2.1.3. *La relación gastos-impuestos y las actitudes ciudadanas*

Otra línea de investigación, paralela al estudio del síndrome *something for nothing*, se ha centrado en indagar acerca de la relación que establecen los ciudadanos entre los beneficios que les reportan los programas públicos y los impuestos que deben pagar para costearlos, y cómo esta relación condiciona sus actitudes. Este tema ha sido denominado por los expertos el «*trade-off*» impuestos-gastos.

Sears y Citrin (1982: 13 y ss.) defendían, en su citado trabajo, que el balance estimado por los contribuyentes entre los beneficios obtenidos de los programas de gasto público y el coste de pagar impuestos es esencial para comprender sus actitudes hacia lo público. Estos autores comprobaron que si se pone al individuo en la disyuntiva de elegir entre reducir los impuestos restringiendo los servicios públicos o no reducirlos a cambio de mantener el nivel de prestaciones, eligen sin reservas la segunda opción. Incluso cuando se pregunta acerca de la posibilidad de elevar los impuestos para disponer de un mayor número de servicios, la mayoría aceptaría el incremento fiscal si fuera necesario para asegurarlos o ampliarlos. Otra manera de consultar a los entrevistados sobre esta cuestión es preguntarles si, para lograr una disminución de impuestos, estarían dispuestos a renunciar a un cierto nivel de prestaciones. Nuevamente, rechazan las rebajas fiscales si se producen a expensas de recortes en los servicios. En definitiva, las opiniones de la sociedad cuando se plantea la interrelación impuestos-gastos son aceptablemente coherentes.

Por supuesto, hay otros estudios que han tratado de demostrar que las opiniones no son tan coherentes, y que muchos contribuyentes no son favorables a pagar más impuestos aunque ello les garantice más y mejores prestaciones públicas (*Vid.* Mueller, 1963).

Al margen de la coherencia actitudinal, uno de los argumentos comúnmente esgrimidos es que el ciudadano no tiene una perspectiva realista sobre

los costes y beneficios de los programas y servicios públicos, por lo que no realiza una adecuada estimación de ese *trade-off*. En concreto, las personas tienden a subestimar los costes, debido a la complejidad del sistema fiscal y debido a que las cuestiones de financiación pública son difusas (Wagner, 1976; Kristensen, 1986), mientras que sobrevaloran los beneficios que obtendrán por el incremento del gasto en los programas públicos. Los contribuyentes suelen infravalorar el coste impositivo que tal incremento tendrá para su bolsillo gracias a los mecanismos de *ilusión financiera* que enmascaran la carga fiscal (Alvira *et al.*, 2000: 53-57). Como consecuencia, la demanda de prestaciones públicas es mayor de lo que sería si las personas estuvieran informadas sobre el coste real de los servicios y fueran conscientes de lo que implica en términos impositivos. Y los gobernantes, debido a la competencia política, dan respuesta a estas demandas desproporcionadas incrementando el gasto para satisfacer las expectativas de los votantes sin hacer alusión a las consecuencias (Winter y Mouritzen, 2001: 109).

La tesis de la subestimación de los costes de los servicios públicos, como factor explicativo de las inconsistencias o ambivalencias en las demandas de gasto, ha sido analizada por diversos autores, como Citrin (1979), Kristensen (1982), o Alvira *et al.* (2000) en el caso español. La ilusión financiera y la falta de información sobre el proceso presupuestario pueden hacer que los beneficiarios se dejen deslumbrar por las nuevas políticas de gasto y no consideren los programas alternativos que dejan de realizarse, es decir, los costes de oportunidad. Frente a este planteamiento, Downs (1960: 551) defendía que la falta de información provoca que los ciudadanos sobreestimen los costes, ya que los impuestos son más visibles y fáciles de contabilizar que los beneficios, lo que impele a demandar un sector público más pequeño.

Winter y Mouritzen (2001: 111) tratan de demostrar la teoría de la ilusión fiscal desde la perspectiva de *la racionalidad limitada*: si la ciudadanía tiene percepciones erróneas, pocos datos concretos o no considera cómo afecta la demanda de gasto a los impuestos, es lógico que su pretensión de reducir los impuestos no suponga renunciar al aumento del gasto público. Es más, la sociedad puede percibir que los programas y servicios públicos son, en mayor o menor medida, «gratis» (Wagner, 1976).

En contraste con el concepto anterior, la teoría de las *relaciones asimétricas* opera sobre una hipótesis puramente racional. Esto significa que los usuarios de los programas y servicios —un porcentaje considerable de ciudadanos— tienen fuertes incentivos para apoyar el incremento de los recursos en aquellos a pesar de la carga fiscal, mientras que los contribuyentes ordinarios —la mayoría de ciudadanos— tienen incentivos débiles para oponerse a tal aumento del presupuesto. Así pues, la asimetría produce una fuerte tendencia hacia el crecimiento del sector público (*vid.*, entre otros, Wilson, 1983: 330-37 o Wildavsky, 1980: 58-70).

Frente a la teoría de la ilusión financiera y de las relaciones asimétricas, una tercera opción alega que se produce una compartimentación cognitiva, que no

ambivalencia, de manera que los ciudadanos no relacionan gasto e impuestos, no establecen una relación directa entre el nivel de gasto y el nivel de impuestos (Hadenius, 1986: 124 y ss.), o emplean mecanismos de simplificación psicológica para determinar sus opciones y preferencias en materia de gasto y en materia fiscal (Simon, 1985).

Además, sociólogos y hacendistas entienden que resulta materialmente imposible que un ciudadano pueda obtener información clara sobre la enorme cantidad de políticas públicas en marcha. Downs (1957) advirtió que es difícil hacer comprender a la sociedad el valor de las prestaciones públicas, ya que se trata de bienes y servicios no uniformes, muchos son no divisibles, y es complejo transmitir el valor económico que los mismos aportan. Los individuos están más informados acerca de las cuestiones fiscales porque el dinero deducido por impuestos es más fácilmente calculable que los beneficios recibidos a cambio (Downs, 1960: 546; Buchanan, 1979: 695).

## **2.2. La estructura de las demandas de gasto público: la agenda política de tres direcciones**

Este enfoque conceptual es desarrollado, entre otros, por Downs (1972) quien formuló la *teoría del ciclo de atención* hacia las cuestiones públicas y la competencia entre temas. Estos ciclos influyen en las actitudes y las prioridades de la ciudadanía respecto a los problemas esenciales de su vida cotidiana, y a las políticas públicas.

Muchas contribuciones científicas, posteriormente, han abordado el debate sobre el ciclo de atención a los diferentes problemas públicos y su relación con los cambios culturales y de valores, enlazando así la teoría del ciclo y la teoría del cambio cultural. Uno de los objetivos de estas tesis ha sido explicar la relación entre el grado de interés por los diversos asuntos públicos y las preferencias de gasto, para lo que resulta de utilidad la separación establecida por Roller (1995) entre los temas públicos que conforman lo que denominó *vieja agenda política* y *nueva agenda política*.

Baker *et al.* (1981: 136) definieron agenda política como «aquello que la gente cree que son los problemas más importantes a los que se enfrenta la sociedad». Aplicando este concepto, se establecen indicadores para medir la importancia que los ciudadanos otorgan a cada problema de la agenda política, utilizando normalmente la técnica de los *cluster*. Los datos estadísticos obtenidos a través de esta técnica sugieren que pueden diferenciarse, con bastante nitidez, dos tipos de agendas: una vieja agenda que dominó los procesos políticos en las democracias occidentales hasta finales de los sesenta y una nueva agenda de problemas emergentes, que surge a partir de esa fecha como consecuencia de un cambio de valores en la sociedad (Roller, 1995: 61). La nueva agenda incluiría como problemas sociales la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad de género, la cooperación al desarrollo o la

paz internacional; esto es, cuestiones asociadas a los valores posmaterialistas, que se alejan del énfasis en el crecimiento económico (Inglehart, 1998: 314-315). Por el contrario, la vieja agenda se centra en las cuestiones relacionadas con la seguridad económica, la seguridad en el empleo, la seguridad interna y externa. En consecuencia, podría identificarse una estructura bidimensional en los problemas sociales.

Existen diversas clasificaciones sobre los temas que componen las agendas, entre las cuales destaca la propuesta por Flanagan (1987: 1305 y 1307). En su artículo publicado con Inglehart, puntualiza que es necesario diferenciar, en la vieja agenda, dos tipos de problemas que, en su opinión, constituyen dos dimensiones separadas: la seguridad *no económica*<sup>8</sup>, centrada en la defensa y el orden público —dimensión que este autor identifica con el autoritarismo—, y la seguridad *económica*, centrada en el crecimiento y el desarrollo económicos, el empleo, la seguridad social, etc. —dimensión que identifica con el materialismo—. Además, está la nueva agenda, que se identifica con el posmaterialismo. Según esta clasificación, los temas que preocupan a los ciudadanos tendrán una estructura tridimensional. Este postulado será adoptado posteriormente por Borre (1995 y 2003) para formular su teoría de la agenda de tres direcciones.

La distinción entre la *vieja* y la *nueva* agenda política, y sus repercusiones para los estudios de políticas públicas, ha adquirido gran interés para los científicos sociales porque, como se ha señalado, se ha puesto en relación con la teoría del cambio de valores en las democracias occidentales y su impacto sobre las actitudes sociopolíticas —teoría del posmaterialismo de Inglehart (1977 y 1991)—. La tesis más generalizada es que la vieja agenda se mantiene, pero se han ido añadiendo materias más actuales, de forma la nueva agenda no la remplace, sino que la agenda política está en continua expansión, por tanto los nuevos problemas se suman a los temas tradicionales y las dos agendas coexisten<sup>9</sup>. Este proceso fue denominado por Baker *et al.* (1981: 343) *modelo de dominación*, y presupone que la proporción de ciudadanos que apoyan los temas de ambas agendas debe ser mayoritaria.

Roller (1995: 57 y ss.), a través de un análisis de la encuestas del Eurobarómetro realizadas en los años ochenta y noventa en algunos países europeos, determinó que los nuevos *issue* que eran la salud, el desempleo y la protección del medio ambiente, habían alcanzado gran relevancia. Los viejos *issue*, como la igualdad económica y social, seguían siendo igualmente importantes, por lo que cabe suponer que la agenda pública será cada vez más amplia y heterogénea. Existe una excepción, la seguridad exterior, única cuestión de la vieja agenda que habría perdido importancia, al tiempo que la ganaban las políticas de ayu-

<sup>8</sup> Traducción literal del inglés.

<sup>9</sup> Baker *et al.* (1981: 343) diferenciaron el *proximity model*, según el cual los nuevos temas que se van incorporando a la agenda reemplazan a los anteriores, y el *dominant model*, según el cual los nuevos temas se añaden a los temas clásicos, y todos continúan formando parte de la agenda.

da internacional. Es decir, los problemas de las dos agendas gozan de un amplio nivel de apoyo.

Borre presentó originariamente su teoría de la «agenda política de tres direcciones» en 1995, en su artículo «Old and New Politics in Denmark». El punto de partida es que en los Estados actuales existe una *triple* agenda conformada por tres áreas esenciales: el Estado autoritario, el Estado de bienestar y el Estado humanitario. Según argumenta Borre (2003: 171), «una sucesión de estructuras sociales ha dado lugar a sucesivas oleadas de nuevas demandas sociales hacia el Estado, al tiempo que las demandas tradicionales se han reducido tanto en nivel de importancia como en porcentaje que representan en el presupuesto público».

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos suponer que, en la actualidad, los países más avanzados deben dar respuesta a los problemas de las tres agendas políticas, lo que implica intervenir en tres ámbitos diferentes de demandas sociales. Por una parte, el Estado autoritario está orientado a proteger la seguridad física de los ciudadanos, la propiedad privada y el desarrollo de las infraestructuras nacionales. Por otra, el Estado de bienestar se centra en la protección de la seguridad material y en garantizar mayor igualdad en las condiciones económicas y sociales. Por último, el Estado humanitario actuaría en el ámbito de las necesidades de desarrollo personal y de superación, esto es, en el ámbito de los valores posmaterialistas. Teóricamente, el apoyo a una de las tres agendas no debe significar que se promueva el recorte de las otras dos.

El nivel de apoyo a cada una de las agendas, y su evolución, puede establecerse a través del análisis de la demanda de gasto en las diferentes políticas públicas.

### **2.3. Opinión pública y políticas públicas: la dinámica de las preferencias de gasto**

La interacción o relación entre la opinión pública y la política, o entre las preferencias sociales y la acción de Gobierno, es un tema de gran interés que ha dado lugar a una abundante literatura y un amplio debate académico. No en vano, este tema se ha convertido en un clásico de los estudios de ciencia política y políticas públicas, en los que se aborda el análisis de la representación y de los aspectos sustantivos de la democracia, tanto desde un marco puramente teórico como desde un enfoque empírico. Estos trabajos ofrecen una perspectiva diferente para el estudio de la teoría de la democracia, al examinar si la actividad gubernamental se corresponde con los deseos de los ciudadanos (Jacobs y Shapiro, 1994: 11).

Esta materia tiene gran trascendencia para la ciencia política, en tanto en cuanto la democracia es evaluada habitualmente en función del nivel de influencia que tiene la sociedad sobre las instituciones democráticas, del grado

de receptividad existente (Burstein, 2003: 2273). De ahí que se disponga de un buen número de publicaciones y de abundante evidencia empírica sobre la correspondencia entre opinión pública y políticas públicas (por ejemplo, Miller y Stokes 1963; Monroe 1979; Page y Shapiro 1992; Erikson *et al.*, 1993; Jacobs, 1993; Hill y Hinton-Andersson, 1995; Hill y Hurley, 1998; Sharpe, 1999; Erikson *et al.*, 2002; Soroka y Lim, 2003; Wlezien, 1996 y 2004; Soroka y Wlezien, 2007)<sup>10</sup>. Muchos de estos investigadores se han dedicado a estudiar el nivel de correspondencia entre las preferencias ciudadanas y las acciones gubernamentales como forma de medir la gobernanza (Soroka y Wlezien, 2010).

### 2.3.1. *La dinámica de la representación: opinión pública y política*

El estudio de la relación entre la política y las políticas, a pesar de su interés y atractivo, ha estado mucho tiempo relegado a un segundo plano, entre otros motivos por el problema epistemológico de la «inferencia causal». Citando a Page (1994: 25), «cuando se produce una correspondencia entre la opinión pública y una política, es extremadamente difícil establecer si la opinión pública ha influido sobre la política, o si la política ha condicionado a la opinión pública, o si ha sido un proceso recíproco; o quizás ha intervenido un factor exógeno, que ha afectado a ambas, produciéndose una relación espuria».

Este mismo argumento es esgrimido por Page y Shapiro (1983: 176), quienes afirman que es complicado determinar si las correlaciones estadísticas observadas entre preferencias sociales y políticas públicas miden la conexión originada por la receptividad democrática, o por la manipulación de los líderes políticos, o por la manipulación de la opinión pública, o por la combinación de todas estas circunstancias. Así las cosas, parece que la relación entre opinión y políticas no es un proceso unidireccional, sino que se trata de una relación recíproca o interactiva (Soroka y Wlezien, 2003; Binzer y Klemmensen, 2005). No obstante, los expertos se han centrado en el estudio de la influencia de la opinión pública sobre las políticas.

En la investigación sobre correspondencia entre las preferencias de gasto público y las disposiciones gubernamentales han predominado los análisis de carácter macro, con datos agregados. Para ello, se ha preguntado a los ciudadanos en qué áreas el Gobierno debería hacer más o gastar más, comparando las respuestas con las decisiones o medidas de los responsables públicos. Este modelo se ha aplicado para conocer la asociación entre las preferencias agregadas y los programas de gasto en un momento puntual, o para examinar el cambio en los niveles de asociación a lo largo de una etapa. Estos trabajos exigen disponer de información sobre series temporales amplias para poder determinar la «congruencia» entre políticas y opinión pública, considerando

---

<sup>10</sup> Véase la excelente revisión de la literatura especializada realizada por Weakliem (2003).

en qué medida los cambios en ambos elementos evolucionan en la misma dirección durante un periodo de tiempo, y a través de diversas áreas de política (Page y Shapiro, 1983: 176).

A partir de los estudios realizados se ha determinado que, en general, esta relación opera en el sentido de que los responsables públicos (*policymakers*) «representan» a la opinión pública, aunque no se conoce exactamente la naturaleza de esa representación (Wlezien, 2004: 1): no se sabe si los responsables públicos son igualmente receptivos a la opinión social en los distintos sectores de política, o si son más sensibles en determinadas políticas; incluso, cuando se ha constatado que existe relación no se ha determinado cómo se produce aquella.

En este sentido, los politólogos han entendido tradicionalmente la dinámica de la representación política desde una perspectiva limitada, esto es, los políticos responden a la opinión pública actuando exclusivamente en determinadas áreas de política (Page y Shapiro, 1992; Monroe, 1998; Sharpe, 1999). Esta opción de los responsables públicos sería la más lógica ya que, según las teorías al uso, los ciudadanos esperan que sus representantes ofrezcan una respuesta a sus expectativas concretas en cada programa, aunque esto no significa que deban responder a las preferencias en todas las políticas. Es de sobra conocido que algunos temas son más importantes para el público que otros, y los responsables políticos se harán eco de esta selección, respondiendo únicamente a las preferencias en ciertos temas prioritarios (Wlezien, 1995; Geer, 1996).

Más recientemente, se ha demostrado que el sistema de representación no es tan específico, es más bien una representación «global» (Stimson *et al.*, 1994; Stimson *et al.*, 1995). Según este planteamiento, las personas realmente no tienen preferencias concretas sobre cada política en particular, sino que tienen preferencias generales sobre la actividad gubernamental. Es lo que Stimson (1991) definió como *policy mood*. En consecuencia, los ciudadanos esperarán que los políticos reaccionen a sus preferencias interviniendo en distintas políticas públicas, de manera transversal.

Independientemente del método de indagación aplicado, la inmensa mayoría de las investigaciones concluyen que se produce una relación significativa entre opinión pública y políticas<sup>11</sup>, que existe un alto grado de *congruencia*. Sin embargo, en pocos casos se ha podido cuantificar esa relación, o determinar cuál es el grado exacto de receptividad de los responsables públicos ante las preferencias sociales (Jacobs y Shapiro, 1994: 11 y 12). Además, apenas se ha analizado qué variables influyen en las diferenciaciones entre países en cuanto a la relación opinión-políticas, factores como el área de política pública considerada o la visibilidad del tema (Burstein, 1998, 2003 y 2006).

---

<sup>11</sup> Para una revisión pormenorizada de la literatura sobre el tema, véanse Brooks (1985), Shapiro y Jacobs (1989), Glynn *et al.* (1999), Manza y Cook (2002), entre otros muchos.

### 2.3.2. *La teoría del público como un «termostato» sensible a las decisiones sobre gasto público de los Gobiernos*

En el estudio de las actitudes hacia el gasto público, resultan especialmente relevantes las publicaciones de Wlezien sobre la dinámica de las preferencias ciudadanas en esta materia. Este autor parte de la teoría de que el público puede ser considerado como una especie de termostato sensible a las decisiones de los Gobiernos (Wlezien, 1995: 981): «Cuando la “temperatura” actual de una política pública difiere de la temperatura preferida para esa política, el público enviaría una señal para que se produzca el ajuste correspondiente, y una vez lo suficientemente ajustada, la señal cesaría».

Para que este sistema de rendición de cuentas funcione adecuadamente, es necesario que los ciudadanos estén razonablemente bien informados sobre lo que están haciendo los *policymakers*. Además, el sistema requiere que el público ajuste sus preferencias respecto a una mayor o menor intervención pública en una determinada política —esto es, que sea sensible a la actuación de los responsables públicos—, siempre teniendo como referencia lo que realmente se está haciendo en dicha política, es decir, deben conocer los resultados de la misma y el nivel de gasto real.

Este académico trata de contrastar en sus investigaciones la siguiente hipótesis (Wlezien, 1995: 981): «En aquellos ámbitos donde la política pública está claramente definida y es conocida por el público, los cambios en las preferencias sociales respecto a mayor intervención pública correlacionan negativamente con los cambios en la política». En otras palabras, pretendía comprobar empíricamente que los cambios en las preferencias están inversamente relacionados con las decisiones de gasto público, de forma que cuando se incrementa (o reduce) el nivel de gasto en una política concreta, los ciudadanos ajustan sus preferencias reduciendo (o aumentando) las demandas respecto a tal política. Asimismo, en el caso de un sector público receptivo a las demandas, los crecimientos anuales en las asignaciones de gasto estarán relacionados positivamente con las preferencias de gasto de los ciudadanos en el año anterior.

Inicialmente, Wlezien validó esta teoría con datos de EEUU, en dos trabajos llevados a cabo en 1995 y 1996. Trataba de demostrar su tesis del *público como un termostato* estudiando los cambios en las preferencias y en las decisiones de gasto en la política de defensa y en otros sectores de política, entre las que pueden destacarse educación, medioambiente, sanidad o asistencia social.

Posteriormente, revisó y actualizó los datos sobre el caso norteamericano —en 2004— y aplicó la hipótesis con datos de otros países, en investigaciones realizadas con Soroka (Soroka y Wlezien, 2004a, 2004b, 2005, 2011 y 2012). Además, este politólogo propone un modelo de preferencias sociales de gasto, basado en análisis de regresión, que determina cuál es la relación entre la evolución en el tiempo de las decisiones presupuestarias adoptadas por las

autoridades y las preferencias de los ciudadanos, contemplando por separado diversas áreas de política pública. Los resultados del modelo muestran la existencia de asociaciones significativas entre los cambios en el nivel real del gasto público y las preferencias de gasto expresadas por los entrevistados (Wlezien, 1995: 985 y ss.). Por tanto, los *policymakers* son receptivos a las demandas de los ciudadanos, y los individuos tienen preferencias estructuradas e identificables.

Esta teoría parte de unas determinadas premisas (Wlezien, 1995: 982 y 983). Primera, el público, para funcionar realmente como un termostato, debe ser sensible a lo que están haciendo los *policymakers*. Segunda, si existe una «temperatura preferida» significa que existe un cierto nivel ideal de gasto para cada política, el cual habría que establecer. Tercera, la capacidad de respuesta de los ciudadanos ante los cambios en las políticas varía en función del área de intervención, según la información disponible sobre cada política concreta. Por tanto, los ajustes en las preferencias serán mayores en aquellas políticas en las que el acceso a la información es más fácil.

El modelo de Wlezien presenta algunas dificultades para su aplicación. Un inconveniente es que la comparación entre las preferencias de gasto respecto a una serie de políticas públicas y la información presupuestaria real exige disponer de datos demoscópicos adecuados, a lo largo de una serie temporal extensa. Y, aun disponiendo de esos datos, las encuestas solo proporcionan información básica: si el individuo desea que se gaste más o menos dinero público en una política. Además, en este tipo de consultas, un porcentaje amplio de los entrevistados suele contestar, para mantener el *statu quo*, que el nivel de gasto existente es adecuado (Hansen, 1988).

Otro inconveniente es que el modelo no funciona correctamente para todas las áreas de política pública (Wlezien, 1995: 995; Wlezien, 2004: 6 y ss.). Los resultados indican que las preferencias sobre políticas sociales evolucionan paralelamente a los cambios en las asignaciones presupuestarias, generando a su vez vaivenes en las preferencias de gasto en otras áreas. Sin embargo, la evolución de las preferencias de gasto en materia de defensa parece estar más relacionada con la evolución del propio contexto de la política internacional, presenta características peculiares.

En consecuencia, no existen preferencias globales ya que, aunque se observan unas tendencias generales comunes, también se descubren actitudes diferenciadas en algunas políticas de bienestar. Esto significaría que es posible que haya preferencias específicas para cada política pública y que la receptividad en cada uno de esos ámbitos sea asimismo específica (Wlezien, 2004: 7). Tampoco existe un nivel general de sensibilidad gubernamental, el grado de receptividad de los responsables políticos es claramente distinto en función del sector de política pública. El principal factor explicativo es la dimensión del programa, porque la receptividad es mayor en las políticas más amplias (Wlezien, 2004: 11 y ss.).

En cuanto a las críticas a esta teoría, diversos autores sostienen que la opinión pública no es sensible a las decisiones y actuaciones de los responsables públicos, ya que el ciudadano está condicionado por sus orientaciones políticas (Stimson, 1991; Page y Shapiro, 1992). Así, cuando las políticas cambian, el público reacciona siempre en el mismo sentido, siguiendo una orientación bien conservadora, bien liberal.

## 2.4. Las teorías económicas

### 2.4.1. *La teoría de la escasez y la utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar*

La denominada *hipótesis de la escasez* y la teoría de la *utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar* han sido formuladas y desarrolladas por R. Inglehart y han alcanzado gran repercusión en el análisis de las actitudes sociopolíticas.

En 1971, en un controvertido artículo, Inglehart planteó por primera vez su tesis sobre los cambios culturales que se estaban produciendo en las sociedades postindustriales<sup>12</sup>. Posteriormente, en su primer libro *The Silent Revolution*, publicado en 1977, profundiza en su teoría sobre el cambio en los sistemas de valores. El argumento central es que estaba teniendo lugar una transformación en la cultura política de las sociedades industriales avanzadas que implicaba un giro en las prioridades y los valores esenciales de las generaciones actuales, como resultado de los cambios en las condiciones que influyen en su socialización básica: una auténtica «revolución silenciosa» (Inglehart, 1971b: 991).

Con la finalidad de explicar cuáles son las causas de este cambio de valores, Inglehart (1971b: 994) enuncia la siguiente hipótesis: las personas persiguen distintos objetivos en un orden jerárquico, prestando especial atención a aquellas cosas que, en un momento dado, consideran que son sus necesidades insatisfechas. En consecuencia, en un primer momento los individuos tratarán de satisfacer sus necesidades primarias que garantizan la subsistencia; cuando lo hayan logrado intentarán obtener una seguridad económica para garantizar que esas necesidades continuarán siendo satisfechas; posteriormente, se irán interesando por satisfacer su deseo creciente de adquirir bienes materiales como símbolo de riqueza, más por una cuestión de posición social que por la utilidad de los bienes en sí mismos. En opinión de este académico, amplios grupos de población han ido pasando por estas etapas en las sociedades occidentales, motivados por la ambición de alcanzar esos símbolos de influencia y

---

<sup>12</sup> Véase Inglehart (1971a: 209 y ss.) para el desarrollo completo de esta hipótesis.

riqueza, más que por imperativos de seguridad económica. Estos grupos de población conforman la moderna clase media, socializada durante un periodo de crecimiento económico sin precedentes, de forma que para estos individuos la seguridad económica está prácticamente garantizada.

Por tanto, lo que Inglehart (1977: 3) denomina *Revolución Silenciosa* es una transformación de los valores de los países occidentales desarrollados, en los cuales se ha pasado de la preocupación casi exclusiva por conseguir el bienestar material y la seguridad física inmediata a la preocupación por el logro de la calidad de vida. Se habría producido un proceso de cambio desde lo que el autor llama *cultura materialista* hacia la *cultura posmaterialista*, lo que ha supuesto, entre otras cosas, una alteración de las prioridades y preferencias sociales. En el primer tipo de cultura prima la satisfacción de las necesidades fisiológicas<sup>13</sup> —necesidades básicas de sustento, de seguridad material y personal—; en el segundo tipo de cultura se concede mayor prioridad a la satisfacción de las necesidades sociales y de autorrealización —pertenencia a la comunidad, estima, autoexpresión y aspiraciones intelectuales—.

Si esta hipótesis es correcta, el conflicto político intergeneracional estaría asegurado. La generación anterior, que experimentó la guerra y la penuria económica de la posguerra, se habría socializado en otros valores y, por este motivo, su principal prioridad sería lograr la seguridad económica y la satisfacción de las necesidades básicas. Pero en sus descendientes, sobre todo entre los miembros de la clase media *posburguesa*, aparecería un nuevo conjunto de valores. Una diferencia importante es que los valores de esa nueva clase media no se corresponderían con los programas de los partidos conservadores —como había sucedido hasta este momento—, sino que las nuevas prioridades políticas se identificarían principalmente con los programas de los partidos de izquierda, de modo que apoyarían el cambio social radical que estos partidos preconizaban. Consecuentemente, la nueva clase media debería identificarse con los partidos de izquierda, mientras que los ciudadanos que simpatizasen con los valores materialistas<sup>14</sup> votarían a los partidos de derecha. Sin embargo, este académico no logra verificar empíricamente esta hipótesis, los resultados obtenidos en diversos países no son concluyentes.

En definitiva, las sociedades avanzadas han alcanzado, en términos globales, un grado de desarrollo económico y tecnológico que les permite satisfacer las necesidades fisiológicas o materiales de la mayoría de su población. En estos Estados se ha logrado la seguridad económica y personal, y las preocupaciones de sus ciudadanos se dirigen ahora a la satisfacción de nuevos tipos de necesidades, como la protección del medio ambiente, la participación en las

<sup>13</sup> Inglehart aplica la jerarquía de necesidades de Maslow (1943), utilizando su misma terminología.

<sup>14</sup> En este artículo publicado en 1971 Inglehart se refiere a los ciudadanos que apoyan los valores materialistas como *the acquisitive*, mientras que la nueva clase media defensora de los valores posmaterialistas son *the post-bourgeois*.

decisiones políticas que les afectan, la defensa de las libertades cívicas, así como de los aspectos sociales, intelectuales y estéticos de la vida. Sus prioridades, y demandas, se centran en los nuevos valores posmaterialistas (Inglehart, 1971b: 992).

La hipótesis de la escasez tiene una implicación relevante, como es que las preferencias y valores se caracterizan por variaciones periódicas en función de los cambios en el entorno (Inglehart, 1991: 75): en los periodos de auge económico aumentará el posmaterialismo y en las recesiones aumentará el materialismo; y los valores que predominan en una generación tenderán a reflejar las condiciones que prevalecían durante su socialización.

Uno de los planteamientos más interesantes de este politólogo es que el auge de estos nuevos valores posmaterialistas supondrá la pérdida de legitimidad del Estado de bienestar: es la teoría denominada *utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar*. Se basa en la hipótesis libertaria, según la cual, la notable extensión del Estado de bienestar hacia esferas de la vida privada hace que surja una reacción y que las personas más críticas con los excesos de la burocratización, de la institucionalización, con incremento del tamaño de las Administraciones y del gasto público, etc., se opongan a este modelo (Inglehart, 1998: 430).

De manera más exacta, Inglehart (1991: 267) formula la hipótesis de la utilidad marginal decreciente, fundamentada en el determinismo económico, en los siguientes términos: «Los factores económicos tienden a jugar un papel decisivo en condiciones de escasez, pero a medida que disminuye la escasez son otros factores los que cada vez más modelan una sociedad, [...] apuntando hacia un grado progresivamente inferior de determinismo económico y de conflicto político basado en las clases sociales, a medida que va surgiendo la sociedad industrial avanzada. [...] Con el triunfo del Estado de bienestar y la mejora del nivel de vida de la clase obrera [...] el Estado de bienestar ha alcanzado su punto de utilidad marginal decreciente». En otras palabras, el Estado de bienestar ha conseguido la seguridad económica y la satisfacción de las necesidades básicas para una mayoría de ciudadanos y, en este contexto de «bienestar», los factores económicos se vuelven menos decisivos y los factores que afectan al estilo de vida adquieren mayor importancia.

Una cuestión que resulta de gran relevancia para el tema de este libro, es cómo afectarán estos cambios en la cultura y en los valores a las preferencias de la opinión pública. La evidencia indica que según se vaya logrando la consolidación del Estado de bienestar y un cierto nivel de desarrollo económico, el apoyo público a las políticas clásicas de la izquierda<sup>15</sup> tenderá a disminuir (Inglehart, 1991: 273). En la medida en que los temas que reivindicaba la izquierda más clásica se han ido resolviendo, han alcanzado ese punto de

---

<sup>15</sup> Las políticas clásicas de la izquierda de los años setenta y ochenta son la redistribución de ingresos y la nacionalización de la industria o del control de la economía por el Estado (Inglehart, 1991: 274 y ss.).

rendimiento decreciente y la sociedad empieza a priorizar otros temas todavía no resueltos, como los problemas «sociotrópicos» relativos al medioambiente y a la calidad de vida no material. Surge un nuevo eje político basado en la polarización entre los valores materialistas y los posmaterialistas.

Esta situación afectará a las preferencias de gasto público, puesto que se moderará la demanda de recursos en las políticas materialistas y se incrementará en las políticas posmaterialistas. Inglehart (1991: 257) afirma que la combinación de prosperidad económica y de ambiciosas políticas de bienestar ha tenido importantes implicaciones para el cambio de prioridades de gasto público: los temas económicos habrían dejado su posición central a favor de otras políticas más candentes, como la protección del medioambiente, la igualdad de género, la cultura, etc. Este autor concluye «las políticas de bienestar han resuelto gran parte de los problemas que se podían solucionar más fácilmente —por tanto, han reducido la demanda de intervención en estas áreas—. Sin embargo, el crecimiento del Estado de bienestar ha comenzado a alcanzar su límite, prácticamente no hay espacio para mayor expansión; la presión fiscal es muy elevada y la mayoría del público siente la carga que esto supone» (Inglehart, 1991: 10).

Las teorías de Inglehart han dado lugar a diversas críticas. Por una parte, la escala materialista/posmaterialista es difícil de aplicar empíricamente ya que muchos encuestados parecen apoyar todos los ítems que se les proponen, debido a que todos los temas están correlacionados entre sí (Bean y Papadakis, 1994). Asimismo, la tesis del cambio intergeneracional de valores ha sido muy cuestionada por los académicos, argumentando que las variaciones en el sistema de valores no constituían un cambio intergeneracional con efectos a largo plazo, sino que eran los efectos del ciclo vital, y a medida que los jóvenes se hicieran mayores esas diferencias desaparecerían<sup>16</sup>.

#### **2.4.2. Contexto económico, ciclos económicos y preferencias de gasto público**

Un ámbito de investigación de creciente interés, y muy relevante en la actual etapa conocida como la *Gran Recesión*, es el efecto del contexto económico y, más concretamente, de las situaciones de crisis, sobre las preferencias de gasto. Los estudios se han centrado en determinar el impacto de las recesiones sobre la legitimidad de los sistemas de bienestar, sobre las opiniones respecto al tamaño del Estado y su nivel de intervención y sobre las actitudes hacia el gasto, especialmente hacia el gasto en políticas sociales.

---

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, los argumentos de Shapiro y Young (1989: 66) a este respecto.

Existen diversas teorías que relacionan las fluctuaciones de la opinión pública en esta materia con las variaciones en algunos factores del contexto<sup>17</sup>, como la situación económica. Se ha probado que el estado de la economía influye sobre las preferencias de gasto en un amplio número de políticas, particularmente en las políticas de bienestar y redistributivas (Erikson *et al.*, 2002; Stevenson, 2001; Soroka y Wlezien, 2010 y 2013), aunque no se ha determinado qué efectos puede tener sobre el apoyo específico a cada programa. De hecho, sigue abierto el debate sobre la relación entre factores económicos y opiniones ciudadanas, aunque diversas investigaciones han demostrado que el contexto financiero es un condicionante significativo y que las actitudes hacia el gasto varían en función de los cambios económicos, es decir, son cíclicas (Wlezien, 1995; Soroka y Wlezien, 2005; Blekesaune 2007 y 2013). Sin embargo, Van de Walle y Jilke (2014), al estudiar los condicionantes de las preferencias de los ciudadanos de 27 países miembros de la Unión Europea, comprueban que las preferencias sobre las políticas presupuestarias de respuesta a la crisis están determinadas por la orientación ideológica, la desafección política y ciertas variables demográficas, pero que las condiciones macroeconómicas concretas —grado de déficit, endeudamiento y nivel de gasto público— apenas tienen influencia.

Respecto al impacto concreto de las crisis económicas en las orientaciones hacia el sector público, parece que en las fases de prosperidad, la sociedad tiene más confianza en la responsabilidad individual y creen que el papel del Estado debe reducirse (Blekesaune, 2007 y 2013). Así, cuando la situación económica es estable, los ciudadanos valoran que las ayudas a los desfavorecidos y el gasto en numerosos programas sociales son menos necesarios pero, en épocas de crisis, entienden que es indispensable incrementar las prestaciones, transferencias y servicios sociales para hacer frente a los problemas de la población (Gilens, 1999). En las etapas de recesión muchos grupos tienen ingentes necesidades, y la exigencia de la intervención gubernamental para paliar estas condiciones se hace más evidente, incrementándose el apoyo a casi todos los programas de gasto, especialmente a las políticas de bienestar (Sihvo y Uusitalo, 1995; Hills, 2002). Por tanto, las actitudes hacia el gasto serían anticíclicas, de forma que en periodos de crisis se produciría el denominado *giro a la izquierda* de la opinión pública: la sociedad demandaría un fuerte incremento del presupuesto destinado, sobre todo, a políticas sociales, y estarían dispuestos a financiarlo a través de sus impuestos (Blekesaune, 2007 y 2013).

---

<sup>17</sup> Algunos estudios han tratado de establecer la relación entre el tamaño del PIB nacional y el nivel de apoyo ciudadano hacia la intervención del Estado y el sistema de bienestar (Haller *et al.*, 1987; Forma, 1999). En otros trabajos se ha intentado explicar las actitudes ciudadanas en función del grado de industrialización del país o en función del grado de desarrollo económico (Evans, 1996). Kluegel (1987) es uno de los pocos autores que no encuentra una relación directa entre las fluctuaciones macroeconómicas y las variaciones en el apoyo social al gasto público.

Otros investigadores argumentan que la pauta existente es la inversa, esto es, mientras el estado de la economía es favorable, los ciudadanos apoyan las ayudas a los más desfavorecidos y los programas sociales pero, cuando se entra en crisis, prefieren reducir estas partidas de gasto (Durr, 1993; Stevenson, 2001; Heclo, 2001; Marx y Schumacher, 2016). En un contexto de graves problemas económicos, muchos contribuyentes perciben que sus impuestos se gastarán en beneficio de otras personas, por lo que los más perjudicados por la situación prefieren mayor intervención gubernamental, mientras que los mejor situados se vuelven más reacios a financiar ese aumento presupuestario, polarizándose las opiniones (Forma, 1999; Blekesaune, 2007). En este sentido, las actitudes hacia el gasto serían procíclicas, y en épocas de crisis se produciría el *giro a la derecha* de la opinión pública: la sociedad respaldaría las políticas neoliberales de contracción del gasto, la reducción de la intervención pública y de la presión fiscal (Taylor-Gooby, 1985a; Shapiro y Young, 1989).

Goul Andersen (1993) afirmaba que las crisis provocan una disminución del apoyo al Estado de bienestar y a sus diferentes programas, mientras que la reactivación económica incrementa su nivel de legitimidad y las demandas de gasto vuelven a incrementarse. Esta reacción es debida a que cuando se generalizan las dificultades económicas los individuos pierden la sensación de seguridad material y esto les lleva a centrarse en su propio interés, concediendo menos importancia a los problemas de los desfavorecidos y a la redistribución. Se rompe el consenso interclases, ya que el descenso del apoyo a las políticas sociales es mayor entre las clases medias y medias-altas que entre las clases bajas (Calzada, 2007a). En definitiva, si las economías familiares tienen problemas, el altruismo de muchos ciudadanos disminuye, se oponen a las políticas de redistribución y solidaridad (Durr, 1993).

En la misma línea, Margalit (2013: 99) descubre que durante la crisis actual, cuando la ciudadanía se ha enfrentado a serias dificultades económicas, las consideraciones egotrópicas centradas en la seguridad material —el interés propio— han adquirido mayor importancia, cambiando las preferencias de algunas personas.

En cualquier caso, se observa un amplio consenso en torno a la tesis de que se produjeron cambios significativos en las preferencias sociales coincidiendo con las recesiones económicas de los setenta y ochenta, fases caracterizadas por una elevada inflación, el incremento del desempleo y el aumento de la presión fiscal subjetiva. En estos periodos, y a pesar de la retórica de muchos líderes políticos favorables a la reducción más o menos drástica del tamaño del Estado, el apoyo popular se mantuvo, incluso aunque fuera necesario subir los impuestos (Shapiro y Young, 1989: 62 y 63). Estos patrones actitudinales son muy similares entre países, y parecen indicar que las principales políticas públicas tienen un grado de apoyo social importante, incluso en épocas de crisis, y que las variaciones marginales en las preferencias ciudadanas son indicativas de la consolidación del Estado de bienestar más que de la existencia de una opinión favorable a su desmantelamiento.

La grave y prolongada recesión económica que estamos experimentando pone de nuevo en primera línea este tema, más aún cuando las soluciones adoptadas por los Gobiernos se han dividido claramente en políticas anticíclicas y políticas procíclicas<sup>18</sup> (Armington, 2012). En este marco, es posible estudiar las actitudes y preferencias hacia las políticas de reducción del gasto público para controlar el déficit y la deuda, *versus* las políticas de mantenimiento, o incremento, de los niveles de gasto público para impulsar la recuperación financiera. Durante esta fase, los diferentes Gobiernos han realizado cambios presupuestarios, más o menos radicales, para alcanzar sus objetivos financieros y políticos, lo que, según la *teoría del público como un termostato*, habrá generado a su vez cambios perceptibles en las preferencias de ciudadanía (Soroka y Wlezien, 2013; Bermeo y Bartels, 2014).

Algunos autores consideran que, a pesar del predominio de las *políticas de austeridad*, las demandas sociales de «más y mejores servicios públicos siguen vigentes» (Pollitt, 2010) y que, incluso, se observa que los ciudadanos de algunos países se oponen frontalmente, sin las precauciones existentes en otras épocas, a la reducción del gasto público (Moore *et al.*, 2010). No obstante, otros expertos han constatado que, en contra del argumento más extendido, los recortes de gasto, el ahorro o el redimensionamiento del tamaño de las Administraciones en etapas de crisis no son medidas tan impopulares, primordialmente entre personas que votan a partidos religiosos o de ideología liberal, o entre aquellos individuos que muestran un elevado grado de desafección política (Giger y Nelson, 2011; Giger, 2012).

Todavía son escasos los estudios sobre la evolución de las preferencias de gasto público durante la Gran Recesión, con algunas excepciones destacables (véase Prabhakar, 2012; Polavieja, 2012; Kutsenko y Gorbachyk, 2013; Van de Walle y Jilke, 2014; Marx y Schumacher, 2016). Los trabajos publicados indican que la ciudadanía ha modificado sus demandas específicas de gasto, como suele suceder en general en los contextos de crisis (Durr, 1993; Stevenson 2001; Erikson *et al.*, 2002). En esta situación, se otorga prioridad al incremento de los recursos en programas de bienestar y promoción del crecimiento económico, frente a otras políticas como medioambiente, cultura o exclusión social (Diamond y Lodge, 2013: 7), y es lógico presuponer que se priorizarán las políticas materialistas sobre las posmaterialistas. Diamond y Lodge (2013) estudian la situación en Europa, y Brooks y Manza (2013) así como Soroka y Wlezien (2013) en EEUU, obteniendo evidencias de que se demandan más recursos para aquellas políticas de gasto que les proporcionan en este momento un beneficio directo e inmediato, especialmente aquellas que afectan a su seguridad material. Con todo, debe tenerse en cuenta que el impacto de la crisis está siendo desigual, y puede incrementarse el apoyo al gasto en programas

---

<sup>18</sup> Véase a este respecto el completo trabajo de Kickert *et al.* (2013), en el que realiza un análisis comparativo de la implementación de las distintas políticas de recorte del gasto público en varios países de la Unión Europea, incluyendo España.

sociales por parte de los colectivos más afectados, mientras que las preferencias de los colectivos menos afectados se mantienen inmutables (Margalit, 2013). Estas mismas tendencias se han observado en el caso español (AEVAL, 2011; Calzada y Pino, 2013a).

En definitiva, la tesis más aceptada sería que el apoyo popular a la intervención gubernamental en economía y en la provisión de servicios públicos aumenta en periodos de recesión económica y de bajo nivel de empleo, cuando las necesidades son crecientes (Kam y Nam, 2008: 223 y ss.). Por el contrario, en etapas de expansión, con alto nivel de empleo, las personas muestran mayor confianza en su propia capacidad para asegurarse el bienestar y consideran que el Estado puede limitar las prestaciones y centrarse en las políticas de redistribución. Es la denominada *hipótesis de la protección gubernamental* (Blekesaune, 2007: 393). Sea como fuere, en el análisis de las preferencias es necesario separar los factores coyunturales, como las crisis, que tienen un impacto directo importante, de las tendencias estructurales.

#### 2.4.3. *La formación de las preferencias de gasto: la teoría del interés propio<sup>19</sup> y la teoría de las predisposiciones simbólicas*

Una de las discusiones más apasionantes en ciencia política y sociología es el tradicional debate sobre el papel que juegan los intereses materiales en la formación de las preferencias políticas individuales (Downs, 1957; Campbell *et al.*, 1960; Mueller 1963; Bergstrom y Goodman, 1973; Sears y Lau, 1983; Taylor-Gooby, 1983d; Mouritzen, 1987), debate que no muestra signos de agotamiento (Jæger, 2006; Page y Jacobs, 2009; Lau y Heldman, 2009; Battaglio y Legge, 2009; McCall y Manza, 2011).

Diversas disciplinas han aplicado la *teoría del interés* o *autointerés* para analizar las actitudes sociopolíticas<sup>20</sup>. Los economistas, con Downs (1957) al frente, consideran que los votantes utilizan la política como un vehículo para maximizar sus propios intereses financieros. Los economistas y politólogos han aplicado la hipótesis del interés propio para explicar cómo se produce la demanda de bienes públicos y, también, las elecciones políticas, presuponiendo que «el hombre es egoísta, racional y maximizador de utilidades» (Citrin y Green, 1990: 1). En la misma línea, psicólogos y sociólogos han venido defendiendo que hay tres tendencias básicas que dominan la formación de las actitudes políticas y sociales: la racionalidad, el materialismo y el egoísmo, y el interés propio sería una conjunción de estas tres tendencias (Sears y Funk, 1991: 4). En general, se considera la tesis dominante sobre las motivaciones de la conducta humana en Occidente durante los tres últimos siglos (Mansbridge, 1990).

<sup>19</sup> Se trata de una traducción literal de inglés (*self-interest*) que se utiliza de forma generalizada.

<sup>20</sup> Para una revisión de los numerosos estudios aplicados sobre la teoría del interés propio, hasta los años ochenta, véase Fisher (1985: 544 y ss.).

La primera cuestión a esclarecer ha de ser ¿qué es el *interés propio*? Sears y Funk (1991: 16) ofrecen un concepto operativo en los siguientes términos: «Particular postura actitudinal adoptada en función de (1) el impacto a corto y medio plazo (2) en el bienestar material (3) de la vida personal del individuo (o de su familia cercana)». En consecuencia, cuanto más interesada económicamente está una persona en determinadas políticas, programas y servicios públicos por el beneficio directo que puedan obtener de estos, más propensa será a desarrollar actitudes positivas y a favorecer el incremento del gasto destinado a aquellos. En otras palabras, los individuos tienden a hacer elecciones, políticas o de otro tipo, que puedan aumentar su riqueza, poder o prestigio (Citrin y Green, 1990) o, en el caso de las políticas públicas, elecciones que contribuyan a mejorar su seguridad material o la de su familia.

Si hubiera que establecer los orígenes de esta teoría, deberíamos referirnos al clásico enfoque de Birdsall (1965: 238 y ss.) según el cual el individuo es, ante todo, un maximizador de utilidades personales, por tanto intentará elevar al *máximo* su bienestar individual —en términos de soluciones óptimas paretianas—. Los intereses y necesidades del ciudadano determinan, o al menos condicionan decisivamente, la demanda individual de gasto público, en forma de consumo de bienes y servicios. El planteamiento central del modelo es que las actitudes hacia los programas públicos pueden explicarse a través de las variables que se han utilizado tradicionalmente en la teoría económica del consumo de bienes —renta familiar, cantidad de bienes de mercado y de bienes públicos consumidos, precio pagado por estos, tipos fiscales devengados en los impuestos establecidos por los distintos niveles de gobierno, características de la organización territorial en la que reside, etc.—. El consumo de bienes públicos y privados depende de las preferencias del individuo, que realizará un análisis racional de costes y beneficios de cada programa (Birdsall, 1965: 283-284).

Esta teoría, basada en la racionalidad económica, ha cobrado especial importancia en el estudio de las actitudes hacia el gasto público, formulándose la siguiente hipótesis: los usuarios de los servicios públicos, los beneficiarios de las políticas de transferencias, las gentes con alto riesgo social y, en general, las personas con bajos ingresos (más beneficiadas en el intercambio impuestos-prestaciones) son más favorables a los principales programas de gasto público que el resto. Por el contrario, las personas con ingresos altos (no tan beneficiadas por el intercambio impuestos-prestaciones), los usuarios de servicios privados de bienestar y la gente con escaso riesgo de sufrir situaciones de pobreza o desempleo, son menos favorables a estas políticas. En definitiva, aquellos ciudadanos que dependan, ahora o de cara al futuro, de las prestaciones públicas apoyarán la intervención del Estado en esas áreas y, por tanto, serán partidarios de incrementar los recursos para su financiación, de acuerdo con *the underdogs hypothesis* —hipótesis de los desvalidos— (Hansenfeld y Rafferty, 1989: 1030; Van Oorschot, 2002: 40). También se han hallado evidencias de que sucede al revés, los miembros de la clase media-baja

trabajadora son reacios a apoyar el gasto en políticas sociales porque creen que favorecen a los holgazanes que viven *a costa del Estado* en vez de trabajar (Cnaan *et al.*, 1993), de acuerdo con *the working-class hypothesis* —hipótesis de la clase trabajadora—.

La tesis de la maximización de las utilidades es ya un clásico en la ciencia política, pero ha sido bastante polémica y ha dado lugar a conclusiones muy dispares. Algunas investigaciones respaldan el predominio de las actitudes racionales, utilitaristas y egoístas en los individuos (v. g., Downs, 1957; Kristensen 1982, 1984 y 1986). Otros, por el contrario, constataron que los ciudadanos se mueven exclusivamente, o principalmente, por el interés público<sup>21</sup> o el altruismo (Lewin, 1991; Chong *et al.*, 2001). Un tercer grupo de estudios han demostrado que tanto los comportamientos egoístas como los motivos altruistas son importantes (Citrin, 1979; Ferris, 1983; Mouritzen, 1987). En una versión más actual de la teoría, se confrontan las etiquetadas como *actitudes egotrópicas* frente a las *actitudes sociotrópicas* (Funk, 2000).

Uno de los problemas del enfoque es la dificultad que plantea su demostración empírica, entre otras cosas porque la demanda individual de bienes públicos suele manifestarse a través de procesos políticos más que a través de los mecanismos de mercado (Akin *et al.*, 1973: 170). La forma más común de superar esta limitación ha sido deducir cuáles son los intereses de los individuos a partir de determinados factores, que se pondrán en relación con las preferencias ciudadanas (Beck *et al.*, 1990: 74). El mecanismo habitual ha sido utilizar las características sociodemográficas y económicas —edad, formación ingresos, género, etc.— como indicador de los intereses individuales. Entre estas variables destacan el nivel de ingresos y la clase social que, según la literatura especializada, son excelentes formas de medir el interés propio (Meltzer y Richard, 1981; Sanders, 1988; Newton y Confalonieri, 1995; Svallfors, 2004). Las personas con menor nivel de ingresos y de bajo estatus socioeconómico, que resultarán más beneficiadas del intercambio impuestos-prestaciones, demandarán más gasto que las personas con mayor nivel de ingresos y de clase social alta (Svallfors, 1991 y 2003; McCall y Manza, 2011).

Otras variables de tipo sociodemográfico que tienen un efecto contrastable son: edad, sexo, situación laboral, situación familiar o lugar de residencia. La edad también parece condicionar las demandas de gasto, pues los jóvenes y los ancianos se mostrarán, forzosamente, más favorables al incremento de los recursos, especialmente en políticas sociales (Sanders, 1988; McManus, 1995; Carrillo y Tamayo, 2011; Pettersen, 2001; Goul Andersen, 1993 y 2008). Los primeros porque están interesados en poder beneficiarse de programas para

---

<sup>21</sup> Junto a la teoría del interés propio (*self-interest*) se ha desarrollado la teoría del interés general (*public-interest*). Según esta última, las personas forman sus actitudes sociales y políticas evaluando los costes y beneficios que un «objeto político» proporciona a la sociedad en general, más que a nivel individual. Este es el denominado enfoque sociotrópico (Kinder y Kiewiet, 1981).

infancia y familia, de la formación universitaria o de las prestaciones por desempleo. Los segundos porque podrán acceder a las pensiones para la tercera edad, prestaciones sanitarias o servicios sociales. Además, debe tenerse en cuenta que estos dos grupos de edad acceden a numerosos servicios públicos pero la factura fiscal es pagada, principalmente, por los adultos de mediana edad (Blekesaune y Quadagno, 2003). Por otra parte, la variable de género se incluye cada vez con más frecuencia en los estudios actitudinales (Deitch, 1988; Edlund, 1999b; Carrillo *et al.*, 2013), para verificar si se produce una paulatina diferenciación en las preferencias de hombres y mujeres en cuanto a demanda de gasto y si, como predicen algunas teorías, las mujeres respaldan en mayor medida las políticas redistributivas además de demostrar actitudes más «altruistas»<sup>22</sup>. Las preferencias de ambos sexos no solo son diferentes en aspectos generales, sino que varían respecto a la prioridad e importancia que otorgan a cada problema público (Álvarez y McCaffery, 2005: 112).

El nivel de estudios es, asimismo, un indicador relevante, aunque su efecto en las preferencias es controvertido, ya que algunos trabajos demuestran que a medida que se eleva la formación de los ciudadanos se reduce su apoyo al gasto público (Linós y West, 2003; Jæger, 2006), mientras que otros han constatado que entre estas dos variables existe una asociación positiva (Sears y Funk, 1991).

A pesar de la importancia que ha llegado a adquirir la teoría interés propio por la investigación sobre las actitudes y preferencias, son muy numerosos los análisis empíricos y los académicos que han cuestionado esta tesis que, sin embargo, ha logrado resultados significativos en el ámbito económico y, especialmente, en el estudio de la conducta de los consumidores (Green, 1992: 128). En general, los investigadores consideran que las variables socioeconómicas y demográficas son relevantes para comprender las actitudes, pero las motivaciones puramente económicas y basadas en el interés directo del individuo no explican *per se* las preferencias y demandas ciudadanas de gasto público (Beck y Dye, 1982; Sears y Funk, 1991; Andreß y Heinen, 2001; Linós y West, 2003; Lau y Heldman, 2009).

La pregunta que surge es por qué tiene un limitado impacto sobre las preferencias sociopolíticas. La explicación más generalizada es que las predisposiciones simbólicas ejercen también una considerable influencia. Concretamente, la afiliación a un partido (Lewis, 1980 y 1983; Lewis y Jackson, 1985), la orientación ideológica (Schokkaert, 1987: 182), así como los valores (Feldman, 2003: 479) son condicionantes básicos.

Por tanto, en el estudio de las preferencias de gasto público deben integrarse dos enfoques contrapuestos y a la vez complementarios: la teoría del interés propio y la perspectiva denominada *the symbolic politics*. Según esta última

---

<sup>22</sup> Véase el estudio sobre las distintas preferencias de hombres y mujeres en diversas áreas de políticas públicas elaborado por Shapiro y Mahajan (1986).

teoría, las actitudes concretas hacia las políticas públicas se basarían en la relación simbólica que establece cada persona entre estas políticas y sus valores, interiorizados desde una edad temprana y a largo plazo (Sears *et al.*, 1980: 683). En consecuencia, los valores y creencias políticas de cada persona guían o condicionan sus demandas y expectativas, también en materia de gasto público (Jacoby, 1994 y 2008).

Los resultados de importantes investigaciones comparadas sobre las actitudes hacia el Estado de bienestar avalan la tesis de que los predictores esenciales de estas actitudes son los factores político-ideológicos y el interés propio (Taylor-Gooby 1983b, 1983d y 1985; Hasenfeld y Rafferty, 1989; Andreß y Heinen, 2001; Blekesaune y Quadagno, 2003; Linos y West, 2003). De la misma manera, la literatura internacional ha proporcionado suficiente evidencia empírica respecto al papel que ejercen en el proceso de formación de las preferencias de gasto público tanto los intereses materiales individuales como la ideología y las creencias (Jacoby, 1994). Aun así, no ha podido determinarse cuál de estos factores es el predictor esencial (Sears *et al.*, 1980), entre otros motivos porque las actitudes ciudadanas y sus determinantes varían notablemente en función del sector de política pública (Eismeier, 1982; Rudolph y Evans, 2005; Carrillo y Tamayo, 2011; Cicuéndez, 2017b), de forma que el grado de influencia de cada variable en la formación de preferencias difiere de un programa a otro (Monroe, 1979; Sanders, 1988; Soroka y Wlezien, 2010).

### 3. TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS ACTITUDES HACIA LA POLÍTICA FISCAL

El excepcional aumento del tamaño del sector público en las sociedades industriales a raíz de la implantación del Estado de bienestar, y la consecuente ampliación del aparato fiscal que lo soporta, ha puesto el punto de mira de los políticos, de los técnicos de la hacienda pública y de los académicos el tema de las actitudes y preferencias de los ciudadanos respecto a las políticas tributarias y los impuestos. Así, el estudio de las percepciones sobre la fiscalidad ha cobrado gran protagonismo en las investigaciones sobre opinión pública (Dornstein, 1987: 55).

Los trabajos publicados suelen sustentarse en la tesis de que las opiniones fiscales, principalmente las actitudes de descontento, nos informan, indirectamente, acerca de la confianza en los asuntos públicos y de la satisfacción con el funcionamiento de las Administraciones, pues aunque el ciudadano no dispone de información completa sobre la política tributaria ni sobre el efecto del gasto público, tiene percepciones y valoraciones claras sobre las prestaciones públicas y sobre el pago de impuestos (Jaime Castillo, 2004: 2). Desde esta perspectiva, las actitudes fiscales son utilizadas como método aproximativo para medir la confianza en las instituciones y, más específicamente, la confianza y la satisfacción con la forma de gestión de los asuntos públicos. Así

pues, las críticas —o el grado de apoyo— hacia el sistema tributario, hacia la carga impositiva o hacia la justicia fiscal no reflejarían simplemente la reprobación o el respaldo a los impuestos, sino a la manera en que el Gobierno gestiona las finanzas públicas. Rudolph (2009: 144) o Beck y Dye (1982) hallaron indicios de que existe una relación positiva entre la desconfianza política y el sentimiento antiimpuestos, si el ciudadano desconfía del Gobierno es más propenso a valorar que los impuestos son demasiado altos.

La investigación sobre actitudes hacia la hacienda pública ha ido dando lugar, desde los años setenta, a un extenso *corpus* teórico. Inicialmente, los trabajos eran descriptivos, trataban de exponer con detalle las opiniones ciudadanas sobre los impuestos y la fiscalidad, desde diferentes enfoques, limitándose a inferir conclusiones básicas de los datos, o a interpretarlos bajo la óptica del sentido común. Posteriormente, los trabajos empíricos profundizan en el origen de las actitudes y en los factores condicionantes, así como en su posible efecto sobre el funcionamiento del sistema tributario y sobre la legitimidad del propio sistema político.

### 3.1. Actitudes positivas y negativas hacia los impuestos

Las actitudes fiscales han sido objeto de estudio para diversas disciplinas: la economía pública, la hacienda pública, la sociología o la ciencia política. Un tema de interés para todas ellas ha sido, y es, la persistencia en la mayoría de las sociedades de un clima de opinión desfavorable hacia los impuestos, cuestionándose cuáles son los factores que condicionan las opiniones fiscales y propician el predominio de estas actitudes negativas.

Partiendo del anterior presupuesto, se entiende que una de las teorías más extendidas sea la *tesis de la aversión a los impuestos*, fenómeno que se considera universal y casi invariable, esto es, por definición, los ciudadanos de todos los países experimentan un sentimiento de repulsa hacia el pago de los tributos. Numerosos investigadores han analizado el nivel de apoyo al sistema tributario, cuáles son los impuestos más impopulares, qué elementos determinan que un impuesto provoque más rechazo que otro, o qué consecuencias puede tener un incremento del rechazo a la fiscalidad. Fue Seldon (1979) quien acuñó el término *aversión fiscal*, refiriéndose a una mezcla de actitudes que oscilan entre la evitación de los impuestos y la evasión, que se produce cuando el contribuyente observa que el gasto público al que se destinan sus impuestos no se corresponde con los objetivos que estima adecuados o necesarios. En este contexto, el contribuyente opta por iniciar un proceso de resistencia fiscal, que suele empezar por la evitación y acabar por la evasión, autojustificándose al considerar que solo está respondiendo a políticas de gasto irresponsables. La manifestación más extrema de esta aversión es la *resistencia fiscal*, un conjunto de actitudes y comportamientos que fomentan el ánimo de oponerse a las decisiones fiscales y financieras de los poderes públicos, y que en ocasiones

pueden adoptar la forma de movimientos sociales de rechazo o, en su derivación más extrema, de revuelta fiscal.

Como se recordará, las revueltas fiscales de los años sesenta y setenta —en EEUU principalmente— y sus implicaciones dieron lugar a varios estudios seminales, convirtiéndose en un área prioritaria de la investigación en materia de actitudes fiscales en diversos países<sup>23</sup>. Alt (1983: 208) afirmó: «La historia de los impuestos es hasta cierto punto la historia de los disturbios, las revueltas y las revoluciones». Así pues parece probado que existe una oposición social a pagar voluntariamente impuestos, además de una oposición a pagarlos obligatoriamente sin contraprestación personal, situación que genera un rechazo psicológico que debe ser superado actuando sobre la cultura tributaria (Alvira y García López, 2006: 134).

Desde un punto de vista psicosociológico, los impuestos son difíciles de aceptar por parte de los individuos que deben contribuir, de ahí que las actitudes sean normalmente hostiles *por naturaleza*. Este comportamiento se produciría porque los impuestos se exigen de manera coercitiva, y el ciudadano no siente que obtenga la satisfacción inmediata de sus necesidades a cambio de este pago (Prieto, 1995: 148). Tal situación deberá salvarse por dos vías simultáneas: los mecanismos sancionadores, ya sean sanciones económicas o sociales; y la transmisión de una ética fiscal que permita al individuo aceptar que tiene la obligación moral y social de contribuir al sostenimiento del Estado. Según este planteamiento, los contribuyentes se enfrentan a un conflicto entre la resistencia a pagar impuestos y el temor a las consecuencias de no pagarlos, y este conflicto personal debe considerarse un condicionante básico de las orientaciones hacia el sistema tributario.

Los años sesenta fueron bautizados como la etapa de la *revolución fiscal* (Stein, 1969). Esta década estuvo marcada por los acontecimientos sucedidos en el Estado de California tras la aprobación de la Proposición 13, tal como se ha explicado. Algunos autores vieron en estos acontecimientos un cambio en la opinión pública, un rechazo al nivel de presión fiscal existente y al crecimiento del gasto público —y en definitiva al propio Estado de bienestar— en un contexto de supuesto despilfarro. Según otras tesis, el público percibía que se había alcanzado un techo máximo de presión fiscal, pero el problema no era solo el nivel de impuestos sino la equidad, el sistema tributario era injusto (Ladd *et al.*, 1979: 127).

A juicio de numerosos académicos, las revueltas fiscales de los sesenta y setenta no pueden entenderse únicamente como una repentina exacerbación de las actitudes fiscales más negativas. Se trataba de protestas de carácter simbólico, detrás de las cuales se enmascaraban objetivos políticos más amplios, es decir, a través de estas revueltas afloraban prejuicios y creencias profundas, no

---

<sup>23</sup> Véase Wilensky (1975), Citrin (1979) Ladd *et al.* (1979), Courant *et al.* (1980), Hibbs y Madsen (1981), Sears y Citrin (1982), Offe (1984) o Pechman (1988).

era solo una resistencia a las medidas tributarias de carácter técnico, sino que estas protestas permitían al ciudadano «dar rienda suelta» a los sentimientos de desafección política (Sears y Citrin, 1982: 8).

En esta misma línea, otros trabajos han profundizado en la tesis de que los incrementos de la presión fiscal podrían propiciar tal nivel de rechazo a los impuestos que se generase una fuerte oposición al Gobierno, la cual se manifestaría en forma de movimientos de protesta, un fraude amplio o, incluso, insumisión tributaria generalizada (Lewis, 1982; Becker *et al.*, 1987; Cowell y Gordon, 1988; Cowell, 1990). Sin embargo, los datos sobre opinión fiscal existentes indican que, en general, los ciudadanos no mantienen una actitud contraria a los impuestos y, menos aún, están dispuestos a participar en protestas sociales contra los impuestos y la presión fiscal<sup>24</sup> (Page y Shapiro, 1982; Taylor-Gooby, 1985; Smith, 1995). Mueller (1963: 221 y 222) explicaba que los contribuyentes acaban aceptando los niveles impositivos que existen en un momento determinado, lo que puede deberse en parte a una «habitación»: si suben los impuestos, el contribuyente, en y por principio, se opone, pero gradualmente acepta la nueva situación, salvo en situaciones extremas.

De hecho, las últimas revueltas fiscales importantes en Europa se produjeron en Suecia a finales de los sesenta y en Reino Unido durante los setenta, por lo que no parece existir apoyo por parte de las sociedades a este tipo de acciones colectivas. Además, los expertos han negado que pueda hablarse estrictamente de revueltas, ya que las medidas de rechazo al aumento de los impuestos que se adoptaron solo pueden calificarse como protestas (Coughlin, 1980: 154; Rose, 1998: 212).

También ha sido objeto de estudio la posible relación entre la disminución del apoyo al Estado de bienestar y las revueltas fiscales, considerando que los elevados niveles de presión fiscal que soportaban las clases medias durante estas décadas pudieron provocar un descenso de la legitimidad del sistema, que se manifestó en forma de protestas (Wilensky, 1975; Cnaan *et al.*, 1993; Smith, 1995). A juicio de Hibbs y Madsen (1981: 434), la aparición de actitudes desfavorables hacia el sistema de bienestar tiene una relación directa con la expansión del sistema fiscal, con un rápido incremento de ciertos impuestos directos muy visibles, que gravan las rentas personales. En el mismo sentido, Offe (1984: 157) afirmaba que el crecimiento del Estado de bienestar había llegado a su límite, y que la opinión pública se había vuelto en contra del modelo y del sistema fiscal en que se basaba.

Confalonieri y Newton (1995: 122) sostienen que las razones del clima negativo de opinión fiscal y de las diversas revueltas que confluyeron en los años setenta son más complejas aún. La crisis del petróleo de 1973 supuso el final de una larga época de bonanza económica en Occidente. La ralentización

---

<sup>24</sup> Confalonieri y Newton (1995: 127) consideran que en Europa Occidental ha habido, y hay, más contribuyentes *protestatarios* que *revolucionarios*.

del crecimiento económico hizo que muchos ciudadanos tomaran conciencia de lo que se denominó *la carga del contribuyente*, en un periodo en que la demanda de servicios públicos era enorme. Es posible que en este momento la brecha entre el consumo de servicios públicos y la oposición de los contribuyentes a cualquier aumento fiscal genere la sobrecarga de los Gobiernos (Rose y Peters, 1978).

En conclusión, la manida premisa de la aversión social a los impuestos no ha sido demostrada empíricamente.

Continuando con el tema de las actitudes positivas y negativas hacia la hacienda pública, una de las teorías más extendidas es que el factor clave en la formación de las opiniones ciudadanas es el conocimiento sobre el sistema fiscal. El *conocimiento fiscal* ha sido definido por los expertos como la capacidad para calcular los pasivos de los impuestos en diferentes situaciones, es decir, es una combinación de información sobre normativa fiscal y de conocimientos financieros que permiten a un contribuyente calcular las consecuencias económicas de los impuestos que paga (Eriksen y Fallan, 1996: 289).

La literatura ha considerado, generalmente, que la influencia del conocimiento específico de la normativa fiscal y del sistema tributario sobre las actitudes fiscales es escasa. Algunos trabajos ya clásicos (v. g., Vogel, 1974; Song y Yarbrough, 1978) han incluido como variable independiente el grado de formación, asumiendo que los conocimientos en materia fiscal aumentan con el nivel educativo, independientemente de qué tipo de formación posea el individuo. En principio, se asume que los ciudadanos están bastante desinformados y/o confusos (Lewis, 1978; Beedle y Taylor-Gooby, 1983a). Lewis (1982: 71) afirmó que, en realidad, las actitudes fiscales deben evaluarse admitiendo que son producto del mito y de las percepciones erróneas porque «el público general es fiscalmente ignorante». Pero si el sujeto accede a una formación que le permite permutar los mitos y estereotipos por conocimientos objetivos sobre el sistema impositivo, es lógico suponer que sus opiniones cambiarán y serán más favorables. De la misma manera, Eriksen y Fallan (1996: 389 y ss.) comprueban que los conocimientos específicos en materia impositiva mejoran la ética fiscal y aumentan la sensación de justicia impositiva, porque muchos prejuicios de los contribuyentes desaparecen cuando tienen información precisa sobre el sistema tributario y su funcionamiento.

En definitiva, aquellas personas que comprenden los beneficios que aporta el sistema fiscal y las razones técnicas de algunas regulaciones impositivas presentan actitudes fiscales más positivas y optimistas (Vogel, 1974: 512). Con todo, los ciudadanos con mayor nivel educativo también pueden ser, potencialmente, más críticos con las actuaciones tributarias, y pueden conocer y comprender mejor las oportunidades para evadir o defraudar impuestos (Torgler y Scheider, 2006: 13). Lo cierto es que la percepción del contribuyente sobre la presión fiscal que soporta, y la que soportan otros contribuyentes, es poco realista (Roberts *et al.*, 1994: 165). El debate se produce porque

casi todas las corrientes consideran que las personas, por defecto, sobreestiman el nivel de carga impositiva, pero algunos autores sostienen que siempre se subestima, debido al mecanismo de la «ilusión fiscal».

Desde que Wagner (1976) y otros economistas clásicos formularan la teoría de la ilusión fiscal, muchas investigaciones han tratado de demostrar que los contribuyentes subestiman sistemáticamente las cargas tributarias y, como resultado, sus actitudes fiscales son más positivas y, al tiempo, demandan el aumento del gasto público, al no disponer de la información real. No obstante, son igualmente numerosos los estudios que, a partir del conocido trabajo de Borchering y Deacon (1972) sobre demanda de servicios públicos, han intentado demostrar que los contribuyentes son capaces de evaluar, con mayor o menor precisión, los impuestos implícitos en el consumo de bienes públicos. Determinados hacendistas defienden la tesis de la sobreestimación, basándose en que normalmente no actúa el mecanismo de la ilusión fiscal, por lo que se tiende a sobrevalorar las cargas tributarias (Bergstrom *et al.*, 1982).

Estos enfoques se han centrado en determinar cómo actúan los mecanismos de sobrestimación o subestimación de la presión fiscal en función de la visibilidad de los impuestos. La hipótesis básica es que los impuestos menos visibles son subestimados mientras que los más visibles son sobrestimados. Como es sabido, la teoría clásica de la hacienda pública asume que los contribuyentes suelen ser más reacios a los impuestos directos que a los indirectos, ya que estos últimos son menos visibles (Musgrave, 1959: 240; Wilensky, 1975: 18 y ss.; Wagner, 1976: 45 y ss.).

En este sentido, Wilensky (1975 y 1976) afirmaba que la causa de las revueltas fiscales no era el excesivo tamaño del sector público, sino la visibilidad de los impuestos y que, de hecho, los sentimientos anti-Estado no han predominado en los países donde el gasto es mayor, sino donde la imposición sobre la renta y las cotizaciones sociales son muy elevadas. Hibbs y Madsen (1981) o Heyndels y Smolders (1995) también dedujeron que las actitudes negativas no son reacciones a la presión fiscal sino a la visibilidad, lo que se demuestra comparando las situaciones fiscales de los países nórdicos —donde la presión es muy alta, pero los impuestos son poco visibles y no se han producido revueltas— y EEUU —donde la presión fiscal es muy inferior pero los impuestos son más visibles, y se han producido revueltas—.

A mayor abundamiento, académicos como Peters (1992) o Coughlin (1980) argumentan que el concepto de *visibilidad impositiva* es relativo y complejo de evaluar, mientras que otros declaran categóricamente que la correlación entre visibilidad y descontento fiscal no puede ser demostrada empíricamente (Listaugh y Miller, 1985; Hadenius, 1985 y 1986; Ferrera, 1993; Gemmel *et al.*, 2003).

En España, también predomina la percepción generalizada de que existe una elevada presión fiscal y de que no hay reciprocidad entre lo que el contribuyente paga y lo que recibe (Alvira y García López, 1987; Díez, 1988;

Alvira *et al.*, 2000; Noya, 2001), lo que puede dar lugar a que las valoraciones siempre tengan cierto de negatividad cuando se pregunta en abstracto por el sistema fiscal.

### 3.2. El balance impuestos-gastos o la relación de intercambio

Otra de las teorías más relevantes referidas a las actitudes hacia la hacienda pública incide en que las opiniones fiscales genéricas están condicionadas, no solo por la percepción de la carga tributaria o la visibilidad de los impuestos, sino por el balance fiscal. Es decir, los contribuyentes consideran que toda carga impositiva conlleva un coste individual directo, aunque son igualmente conscientes de que les reportará unos beneficios, ya que se utiliza para financiar los servicios públicos (Peltzman, 1980; Alt, 1983). Este planteamiento ha sido ya analizado al exponer las teorías sobre actitudes hacia el gasto, y la relación gastos-impuestos.

La percepción de la correspondencia entre lo que cada uno paga en concepto de impuestos y lo que recibe en forma de beneficios sociales y servicios públicos es lo que Lewis (1982: 42) denominó la *conexión fiscal*. Las actitudes dependerán del cálculo que realiza cada ciudadano sobre la relación de intercambio entre impuestos pagados y beneficios públicos recibidos: si los contribuyentes no perciben que esta relación es proporcional o *equitativa* sus opiniones serán negativas y defraudarán<sup>25</sup>.

El estudio del balance impuestos-gastos proporciona información relativa a algunas cuestiones esenciales. Ante todo, permite analizar los valores que emplean los ciudadanos para legitimar la recaudación impositiva, es decir, cuál es la utilidad social que para ellos tienen los impuestos (Rivière, 2001: 68). La tesis más extendida es que los contribuyentes aceptan el pago de impuestos por cuestiones meramente pragmáticas o instrumentales, es decir, la legitimidad de los impuestos se fundamenta en la función que se atribuye al Estado benefactor: pagan para que el Estado pueda prestar servicios (Noya, 2004: 403). Reconocen la necesidad social de los impuestos, pero asumen que no solo están obligados a pagarlos, sino que tienen derecho a exigir determinadas contraprestaciones a cambio. Tal concepción de la fiscalidad se aleja de la visión solidaria y de justicia social de los impuestos como instrumentos de redistribución de la renta (Díez, 1998: 9). En otras palabras, el ciudadano ha tomado plena consciencia de su doble papel respecto al Estado: como contribuyente que paga impuestos y como usuario o cliente que recibe prestaciones públicas. Existe pues un acuerdo implícito de reciprocidad.

---

<sup>25</sup> Los sentimientos de inequidad también pueden ser una autodefensa que elaboran los defraudadores de manera *ex post* para justificar sus comportamientos ilegales (Vogel, 1974).

Aplicando esta perspectiva de análisis, el nivel de impuestos exigidos a los ciudadanos deberá guardar una estrecha proporcionalidad con los servicios y prestaciones públicos<sup>26</sup>, porque condiciona el nivel percibido de justicia del sistema impositivo, otro de los grandes ítems en las opiniones fiscales (Alvira y García López, 2006: 140). Sin embargo, esta proporcionalidad es difícilmente percibida por los contribuyentes, que tienen plena consciencia de su obligación de pagar, mientras que la información sobre el destino de sus impuestos le resultan cuestiones ininteligibles.

En definitiva, la reciprocidad en el *trade-off* impuestos-beneficios va más allá de una simple valoración, puede influir en la desafección política puesto que afecta a cómo evalúan los ciudadanos su relación con el Estado en términos de derechos y deberes (Díaz, 1998: 21).

En relación con lo anterior, hay que hacer referencia a la teoría de la separación psicológica entre el gasto público y el pago de impuestos. De acuerdo a este postulado, el ciudadano separa psicológicamente la demanda de más bienes y servicios —más gasto— de la factura fiscal que esto genera, es decir, se deja llevar por la satisfacción inmediata que le producirá disponer de nuevas y mejores prestaciones, sin relacionarlo con el coste individual en forma de subida de impuestos (Dizy, 1996: 32; Noya, 2001: 24; Fernández Cainzos, 2006: 112-113).

En la práctica, estudios realizados en diferentes países muestran que los ciudadanos tienen una actitud fiscal más positiva cuando ponen en relación la carga tributaria soportada y los beneficios que les proporciona la fiscalidad. Una elevada proporción de contribuyentes valora que el nivel de presión fiscal es muy alto y, a la vez, consideran que los impuestos son razonables en comparación con los beneficios e, incluso, estarían dispuestos a aceptar cierta subida para garantizar la cobertura pública de determinadas prestaciones (Hadenius, 1985: 353). Por tanto, puede que no sea el nivel de carga tributaria o el tipo de impuestos lo que genera rechazo, sino la utilización que el Estado haga de esos recursos, es decir, a qué programas públicos se destina (Becker *et al.*, 1987; Confalonieri y Newton, 1995).

### 3.3. Los condicionantes de las actitudes fiscales

La investigación de los factores que determinan las actitudes fiscales ha sido otro de los temas centrales para la hacienda pública. Es útil reiterar que la teoría del interés propio ha resultado muy atractiva como marco conceptual pero, al igual que en su aplicación como tesis explicativa de las actitudes hacia el gasto, no se han obtenido resultados concluyentes para el caso de las opiniones fiscales. Por ejemplo, los trabajos, ya citados, de Coughlin (1980),

---

<sup>26</sup> De Miguel y De Miguel (2001: 53) denominaron *balance fiscal subjetivo* a la relación que establece cada ciudadano entre los impuestos pagados y los servicios públicos utilizados.

Offe (1984) o Beck *et al.* (1990) confirman que las personas con ingresos más elevados se oponen a determinados impuestos en mayor medida que las personas con ingresos más bajos porque los primeros perciben que la presión fiscal soportada es demasiado alta en comparación con los beneficios públicos obtenidos. No obstante, resultados de otros trabajos no son tan categóricos<sup>27</sup>, poniendo de manifiesto la dificultad para demostrar la influencia exacta del interés propio en las actitudes de los contribuyentes.

Otra línea de investigación sobre los determinantes de las actitudes hacia los impuestos se ha focalizado en la perspectiva sociopolítica (Beck *et al.*, 1990: 75). Este enfoque se basa en los modelos de la psicología social sobre el comportamiento humano, según los cuales factores como la alienación, la ideología o la afiliación partidista tienen un efecto inmediato sobre las preferencias individuales mayor que el beneficio material directo. Según esta tesis, que enlaza con la teoría de las predisposiciones simbólicas, las características sociopolíticas constituyen el principal condicionante de las opiniones fiscales. Aunque se trata de un tema menos investigado, estudios clásicos demostraron que existe relación estadística entre actitudes hacia los impuestos e ideología del ciudadano, o identificación con un partido (Courant *et al.*, 1980; Lowery y Sigelman, 1981; Beck y Dye, 1982). Asimismo, algunas orientaciones sobre el Gobierno —desafección política, falta de confianza o percepción de despilfarro— parecen tener un influencia directa (Ladd *et al.*, 1979; Lowery y Sigelman, 1981).

Las variables identificadas como los principales predictores de las opiniones fiscales son las sociodemográficas, como estatus, edad y nivel de formación. En concreto, la clase social se ha considerado un determinante significativo, pues los individuos que pertenezcan a la clase alta, caracterizada por disponer de amplios recursos y estar menos expuesta a los riesgos, serán menos partidarios de la imposición y de la redistribución de ingresos, ya que la relación de intercambio entre impuestos-beneficios públicos le resulta menos favorable (Vogel, 1974: 500 y 501; Alt, 1983: 190; Edlund, 2003: 155-158). En consecuencia, los conflictos sobre preferencias fiscales se localizarán en el ámbito de la imposición progresiva, porque los contribuyentes más gravados en el sistema de bienestar, esto es, la clase alta, preferirán asegurar sus riesgos de manera privada.

De igual forma, es lógico conjeturar que los grupos más favorables a la imposición progresiva serán los trabajadores industriales, las mujeres, los empleados públicos y los ancianos, aquellos que dependen en mayor medida de los programas de bienestar. Los datos de los barómetros fiscales confirman esta hipótesis, aunque algunos estudios demuestran que las personas con mayores ingresos están más dispuestas a pagar impuestos que otros grupos

---

<sup>27</sup> A este respecto véanse Citrin (1979), Lowery y Sigelman (1981), Sears y Citrin (1982) o Sears y Lau (1983) referentes a EEUU; Listaugh y Miller (1985) sobre Noruega; Beck y Dye (1982), y Kristensen (1982) sobre el caso danés; o Vogel (1974) y Hadenius (1986) sobre Suecia.

(Mueller, 1963: 228-229). Eso sí, parece que los ciudadanos de estatus socioeconómico similar muestran preferencias también similares hacia el sistema fiscal (David, 1968: 101). Por ejemplo, las personas con mayores ingresos prefieren los impuestos indirectos, mientras que las personas con ingresos bajos optan por los impuestos que gravan la renta.

Además de las variables individuales mencionadas, hay otros dos factores que condicionan significativamente las actitudes fiscales. En primer lugar, el balance fiscal, cómo perciben los ciudadanos su intercambio con el Estado entre impuestos pagados y beneficios que reciben como contraprestación. En segundo lugar, el sentimiento de justicia fiscal, expresión que se refiere, básicamente, a la aplicación efectiva del principio de equidad impositiva, concepto directamente relacionado con la progresividad.

Listhaug y Miller (1985) afirman que existen dos modelos teóricos que explican las opiniones fiscales y, especialmente, la resistencia a los impuestos. El primero es la *teoría de elección racional* o *modelo de elección social*, previamente estudiado, según el cual los ciudadanos mejor informados calculan los costes y beneficios económicos del sistema fiscal, y actúan en función de su propio interés. Se trata pues de una aproximación económica. El segundo modelo, basado en una aproximación politológica, parte de que las actitudes fiscales son producto de las orientaciones ideológicas y de los valores políticos (predisposiciones simbólicas), incluyendo como factor clave la desafección política. Newton y Confalonieri (1995: 149) añadieron un tercer modelo explicativo, más sociológico, en el que la edad, el nivel educativo y la situación laboral son los predictores que parecen tener mayor impacto.

Otras teorías se basan en que las actitudes fiscales son el resultado de una combinación de factores sociopolíticos y del interés propio, ya que estas variables interaccionan (Beck *et al.*, 1990: 76 y 77). Las consideraciones económicas son importantes pero, en el tema impositivo, habría un aspecto simbólico que se impone frente a cuestiones racionales o materiales (Listhaug y Miller, 1985).

### 3.4. Ética fiscal y cumplimiento tributario

Desde los años sesenta, la cuestión de *por qué los ciudadanos pagan impuestos* —el cumplimiento fiscal— ha acaparado la atención de muchos científicos sociales. La investigación sobre actitudes hacia los impuestos se ha dedicado, cada vez más, al estudio de temas relacionados con el cumplimiento tributario, en concreto, al análisis de la ética o moral fiscal y de la otra cara de la moneda, la evasión y el fraude fiscal.

Para dar respuesta a la pregunta inicial, los expertos han recurrido al concepto de ética fiscal que permite explicar el alto grado de cumplimiento

tributario en la mayoría de países de Europa Occidental<sup>28</sup>. No es un concepto ni mucho menos novedoso, pero apenas fue investigado durante mucho tiempo. En los años sesenta y setenta se realizaron algunos estudios básicos sobre esta materia (Strümpel, 1969; Schmolders, 1970) que trataron de acercar posturas entre la economía y la psicología social, para progresar después hacia el análisis empírico de estos fenómenos.

Vogel (1974: 500) define ética fiscal en los siguientes términos: «el comportamiento y las actitudes de los contribuyentes respecto al correcto cumplimiento fiscal, como completar la declaración de impuestos con exactitud, puntual y legalmente». Así pues, se trata de una reacción a los efectos del sistema impositivo en determinadas situaciones económicas, y se produce por la interacción entre ciertas «aspiraciones» del contribuyente y las expectativas de éxito en la evasión. La ética fiscal también parece estar directamente relacionada con la denominada ética del contribuyente, que Song y Yarbrough (1978: 443) definen como «las normas de comportamiento que siguen los ciudadanos como contribuyentes en su relación con el Gobierno». Torgler y Schneider (2006: 2) puntualizan que la ética, a diferencia de la evasión, no mide un comportamiento sino una actitud individual.

Parece que, sobre la ética fiscal, ejercen una notable influencia la cultura política, la actuación de la administración tributaria y las actitudes ciudadanas hacia el Gobierno (Alm y Torgler, 2006; Torgler *et al.*, 2010). Torgler y Schneider (2006: 12 y 13) analizan el impacto de la cultura y las instituciones en Suiza, Bélgica y España, tomando como variables de control edad, género, nivel de formación, situación laboral y tipo de empleo. Entre sus conclusiones más relevantes destaca que la confianza en el sistema legal, en el Gobierno y en el Parlamento tienen un efecto positivo sobre la ética fiscal, es decir, el grado de legitimidad de las instituciones políticas afecta a la moral tributaria.

Determinados enfoques relacionan el grado de cumplimiento fiscal con la probabilidad de detección del fraude y la dureza de las penas. En este tema se ha recurrido a la teoría de la *aversión al riesgo*, según la cual el cumplimiento depende de la percepción del individuo sobre la probabilidad de que las autoridades tributarias detecten la infracción y de la severidad de las penas (De Miguel y De Miguel, 2001: 117-118).

Sin embargo, se ha comprobado que el nivel de disuasión que aplica la Administración tributaria en muchos países es demasiado bajo en comparación con el elevado cumplimiento fiscal (Alm *et al.*, 1992). Además, se ha detectado que algunos contribuyentes nunca llegan a plantearse la evasión, independientemente del castigo, ni siquiera piensan en realizar pequeños fraudes. En otras palabras, la explicación habría que buscarla en comportamientos individuales, ya que determinadas personas presentan un perfil «cumplidor», simplemente, no están predispuestas a evadir y siempre pagan (Frey, 1999: 136).

---

<sup>28</sup> Para una visión general sobre este tema, *vid.* Torgler (2001).

En este sentido, Listhaug y Miller (1985: 265 y ss.) defendían que el cumplimiento y la evasión fiscal son cuestiones directamente relacionadas con aspectos morales y simbólicos, de ahí que algunos académicos prefieran utilizar el término *moral fiscal*. Esto implicaría que hay algunas personas que, independientemente de su clase social y de su situación económica, no están dispuestas a defraudar y otras que sí. También explicaría por qué la evasión es practicada por todas las clases económicas, contradiciendo el estereotipo de que son los ricos quienes intentan defraudar (Vogel, 1974: 511). Pero no existe acuerdo en este punto, pues en numerosos estudios, la mayoría de ellos británicos, se ha demostrado que el cumplimiento fiscal y el fraude tributario no están relacionados con factores simbólicos ni con características sociodemográficas, sino con la afiliación política (Lewis, 1980 y 1982; Edgell y Duke, 1982; Lewis y Jackson, 1985). El sistema fiscal y los impuestos materializan las diferencias básicas entre partidos políticos e ideologías, y hacen referencia a cuestiones atemporales, como la tensión entre riqueza y pobreza, igualdad y justicia, y la relación material del individuo con el Estado (Newton y Confalonieri, 1995: 121).

En las opiniones fiscales, y en el grado de cumplimiento fiscal, tienen un destacado papel las percepciones sobre el nivel de justicia del sistema impositivo, especialmente en épocas de crisis. A su vez, la justicia del sistema tributario está relacionada con las percepciones sobre el nivel de equidad y progresividad, según se ha explicado. Especialistas de diversas disciplinas han analizado las actitudes de los ciudadanos hacia la progresividad impositiva y sus evaluaciones sobre la equidad del modelo, concluyendo que a mayor progresividad mayor apoyo a la fiscalidad (Taylor-Gooby, 1983a; Confalonieri y Newton, 1995; Aalber, 1998; Edlund, 1999a).

Durante los años ochenta, la opinión pública era claramente favorable a la progresividad fiscal en la mayoría de países de nuestro entorno, aunque las encuestas mostraban cierto grado de apoyo a la fiscalidad no progresiva<sup>29</sup>. Muchos contribuyentes son favorables a que los impuestos aumenten a medida que aumentan los ingresos; sin embargo, la mayoría opina que las personas con mayores recursos están defraudando importantes cantidades y, por tanto, la progresividad no funciona de *facto*. Así, el público puede estar interpretando que, a pesar de la progresividad que legalmente existe, en la práctica, las personas con menores rentas están pagando, proporcionalmente, más impuestos (Roberts *et al.*, 1994: 186).

Respecto a la justicia del sistema fiscal, en muchos Estados de la Unión Europea prevalece la sensación de que no se han conseguido ni la equidad ni el igualitarismo, y que las diferencias de renta son todavía excesivas, al tiempo

---

<sup>29</sup> Lewis (1978), Hite y Roberts (1991) y Temple y Porter-Hudak (1995) determinan que el nivel de ingresos de los contribuyentes es inversamente proporcional a su apoyo a la progresividad fiscal, de modo que las personas más ricas no apoyan los impuestos progresivos.

que predomina el discurso de que los principales impuestos recaen principalmente en las rentas medias (Confalonieri y Newton, 1995: 131 y 132). En otras palabras, los principios y bases del sistema son justos, pero la aplicación de esas reglas en la práctica no se hace de manera justa ni equitativa. En España, también ha venido imperando un sentimiento de injusticia fiscal. Los contribuyentes creen que las cantidades a aportar por los diferentes grupos económicos son inicuas, porque quienes más pagan son las clases medias y que, además, los impuestos no ayudan a nivelar las desigualdades de la renta (Botella, 1994; De Miguel y De Miguel, 2001; Jaime Castillo, 2004).

#### 4. ORDENANDO TEORÍAS: UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS ACTITUDES HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

Una vez realizada la revisión de los principales enfoques sobre actitudes hacia el gasto público y los impuestos, pudiera dar la impresión de que se ha recurrido a un excesivo número de teorías para el análisis, muy heterogéneas y procedentes de diversas disciplinas. Quizá es esta una de las principales aportaciones de la investigación, la combinación de diferentes perspectivas teóricas para explicar un fenómeno complejo, poliédrico y multicausal, ya que cada una de estas perspectivas, por separado, han demostrado tener una capacidad explicativa limitada. A mayor abundamiento, los factores que condicionan las opiniones sobre el gasto e influyen en el proceso de formación de preferencias varían en función de la naturaleza la política pública considerada. En consecuencia, es necesario realizar un análisis específico, y comparado, sobre las actitudes en cada una de las políticas, manejando diversos prismas teóricos, algunos complementarios, e identificando cuál de ellos tiene mayor capacidad explicativa para los distintos programas de gasto estudiados en este libro.

En cualquier caso, si se pretende describir y analizar las actitudes y preferencias de gasto público en cualquier política, habría que aplicar, al menos, las teorías y enfoques que se exponen a continuación con la finalidad de esclarecer una serie de cuestiones axiales:

- *La teoría de la diferenciación entre actitudes generales y actitudes concretas* hacia la hacienda pública (Cantril, 1932; Free y Cantril, 1967; Citrin, 1979), con el objetivo de constatar si los ciudadanos diferencian entre percepciones generales respecto al conjunto del gasto y al nivel de intervención pública, y percepciones específicas respecto al gasto destinado a cada una de las políticas públicas (Eismeier, 1982). Siguiendo los planteamientos de la teoría, el siguiente paso es determinar si la sociedad favorece o rechaza el aumento del presupuesto público, y establecer el grado de apoyo social que tienen las diferentes políticas, así como la prioridad otorgada a cada área en relación con las demás. Esto

se realiza a través del análisis de la intensidad de la demanda de gasto en los distintos programas.

En última instancia, se trata de establecer cuáles son las preferencias de gasto público y cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo. Atendiendo a las propuestas de Borre y Goldsmith (1995), también es imprescindible identificar tendencias distinguiendo en qué ámbitos se desarrollan actitudes contraccionistas y expansionistas, en qué ámbitos la ciudadanía desea que se incremente el alcance de la intervención del Estado (Huseby, 1995).

- La *teoría de la ambivalencia* y el *síndrome más por menos* son pertinentes para investigar en qué medida existen actitudes favorables al aumento del gasto en los distintos programas públicos al tiempo que existen actitudes también favorables a la reducción de los impuestos (Mueller, 1963; Ladd *et al.*, 1979; Sears y Citrin, 1982; Welch, 1985; Cantril y Cantril, 1999). A partir de esta tesis, se espera poder dilucidar si en la mayoría de políticas públicas hay una elevada demanda de gasto que se habría mantenido a lo largo del tiempo (verificándose la persistencia de un fuerte compromiso con los servicios públicos entre gran parte de los ciudadanos) que contrasta con la oposición generalizada a pagar más impuestos para mantener y mejorar tales servicios.
- Las teorías sobre el *cambio cultural* y la *agenda de tres direcciones* (Inglehart, 1971b, 1977, 1990 y 1997; Flanagan, 1987; Roller, 1995; Borre, 2003) se centran en conocer la prioridad que la sociedad concede a las diferentes políticas dentro de la agenda pública, considerando que las peculiaridades de cada política inciden en la estructura de las preferencias de gasto. Analizando cómo ordenan los ciudadanos los programas de gasto en las distintas agendas es posible definir cuáles son los temas en los que el Estado debe intervenir, priorizarlos y establecer la intensidad que debe tener esa intervención.
- La *teoría de la congruencia entre políticas públicas y opinión pública* permite poner en relación los cambios de las percepciones de los ciudadanos y los cambios de las propias políticas de gasto (Soroka y Wlezien, 2004b, 2005, 2007; Wlezien, 1995 y 2004). El objetivo es determinar en qué medida los ciudadanos son receptivos a las decisiones de gasto adoptadas por los responsables públicos en cada una de las políticas, ajustando sus demandas a las decisiones implantadas; y en qué medida los Gobiernos son receptivos a las preferencias de los ciudadanos, respondiendo a sus demandas concretas.
- La *teoría de la escasez y la utilidad marginal del Estado de bienestar* ayuda a interpretar y predecir las preferencias de gasto público a partir de los niveles de riqueza y del grado de desarrollo económico de un país (Inglehart, 1977 y 1990). Por tanto, el propósito es comprobar si el

nivel de apoyo al gasto en cada una de las políticas se corresponde con el nivel de desarrollo económico real, considerando los factores estructurales y las situaciones económicas coyunturales.

- Las teorías relativas a los *factores y variables explicativas de las preferencias* seleccionadas son heterogéneas, ya que, como se recordará, la literatura sugiere que un amplio abanico de variables pueden afectar a las actitudes de los ciudadanos. De entre todas ellas, se han seleccionado una serie de variables de carácter macro para examinar la influencia de las características del contexto económico y, más concretamente, cómo influyen en las actitudes hacia el gasto los ciclos económicos y las crisis financieras. También se han seleccionado un conjunto de variables de carácter micro, de acuerdo a los presupuestos de la *teoría del interés propio* y a la *perspectiva de la predisposiciones simbólicas*, para investigar cuánto y cómo influyen los intereses materiales de los individuos, así como su ideología y sus valores, en la formación de las preferencias de gasto en diferentes políticas públicas.

Por lo que se refiere al análisis de las actitudes hacia los impuestos, debe tenerse en cuenta que este tema se aborda de forma complementaria y más limitada. Con todo, se ha recurrido a diversas teorías —algunas de las cuales coinciden con los enfoques aplicados para el estudio de las preferencias de gasto— para abordar las cuestiones que se han identificado como más relevantes en esta materia, las cuales son:

- Las *teorías sobre las actitudes positivas y negativas* hacia la política fiscal (Citrin, 1979) se han aplicado para estudiar la supuesta generalización de una serie de estereotipos fiscales negativos y comprobar la tesis de aversión al pago de impuestos (Seldon, 1979). Se trata de ahondar en dos temas esenciales, a saber, para qué pagan impuestos los ciudadanos y cuáles son sus percepciones sobre el nivel de carga fiscal soportada para financiar los gastos públicos.
- La *teoría del intercambio* se centra en investigar el denominado balance impuestos-gastos, con la finalidad de comprender la correspondencia que establecen los contribuyentes entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos (Lewis, 1982). Este balance, presumiblemente, condicionará las valoraciones del sistema fiscal por parte de la ciudadanía y la predisposición a pagar tributos.
- Las *teorías sobre la ética o moral fiscal* resultan pertinentes para examinar el comportamiento fiscal de la sociedad (Confalonieri y Newton, 1995), y contestar a la pregunta «¿por qué los ciudadanos pagan impuestos?».
- En el análisis de los condicionantes de las actitudes fiscales se consideran nuevamente las *teorías del interés propio* (Sears y Citrin, 1982) y de las *predisposiciones simbólicas* (Beck et al., 1990).

A partir de aquí, se abordarán estas cuestiones aplicando el marco teórico desarrollado. El análisis de las opiniones en cada una de los programas seleccionados, incorporando todas estas aproximaciones, permite obtener una panorámica bastante integral y completa de las actitudes y preferencias de los ciudadanos en un amplio rango de políticas públicas. Obviamente, las distinciones utilizadas son puramente analíticas, porque las actitudes observadas responden simultáneamente a distintos fenómenos que son estudiados de forma separada por cada teoría, pero que están profundamente interrelacionados.

## CAPÍTULO II

### GASTO PÚBLICO E IMPUESTOS EN ESPAÑA

#### 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es describir y examinar la evolución del gasto público y de determinados tributos en España desde mediados de la década de los ochenta hasta la actualidad, a través del análisis de diversas categorías de datos cuantitativos referidos a ambas magnitudes. En última instancia, se pretende conocer la situación efectiva del gasto y de los impuestos para, con posterioridad, poner en relación la realidad presupuestaria con las percepciones de los ciudadanos sobre aquella.

La elección de este periodo de estudio no es casual. La revisión de los datos comienza en 1985, además de por una razón exógena cómo es la propia disponibilidad de la información, porque en esta fecha el sector público español, y en concreto el gasto, habían adquirido una dimensión cuantitativamente relevante. En ese momento ya se habían realizado diversas reformas estructurales, las políticas básicas de gasto empezaban a consolidarse y se habían puesto en marcha los principales procesos político-administrativos posteriores a la transición. Asimismo, existe una razón metodológica, ya que la serie de datos de opinión pública sobre actitudes hacia el gasto y los impuestos del CIS, que se utilizará en los siguientes capítulos, arranca en 1985.

En las siguientes páginas se indaga acerca de la dinámica del gasto público y de los impuestos en España durante los últimos treinta años, aunque se recurre en ocasiones a la perspectiva comparada para situar el caso español en el contexto internacional, utilizando como referencias básicas la media de la UE y de los Estados de la OCDE. En el primer epígrafe, se ofrece una breve panorámica de la evolución del gasto público en nuestro país a lo largo de una serie temporal que abarca cuatro décadas distintas, comparando esta evolución con la que han seguido, durante ese mismo periodo, el resto de países de la UE. Posteriormente, la exposición se centra en el estudio de su distribución del gasto entre las diferentes políticas públicas a través de los datos sobre su composición funcional. Se presta especial atención a cómo han ido variando las prioridades presupuestarias con el transcurso del tiempo, a medida que cambiaban los Gobiernos y las cir-

cunstancias económicas y sociales. A continuación se describe, sucintamente, uno de los procesos que más ha afectado a la política presupuestaria en esta etapa: la descentralización del gasto.

En la segunda parte del capítulo se analiza la evolución de la presión fiscal y de los principales impuestos, los cuales han sufrido reformas significativas desde la década de los ochenta. Se examinan las variaciones en los niveles de presión fiscal soportados por los ciudadanos, poniéndolos también en relación con los cambios políticos, administrativos y económicos que se van sucediendo durante el periodo seleccionado. Finalmente, se identifican algunos rasgos distintivos del sistema fiscal español, que son comparados *grossa modo* con las características de los sistemas tributarios del resto de países de la Unión Europea.

Es importante reiterar que, así como existe una tradición relativamente extensa en el estudio de los impuestos y del sistema tributario en nuestro país, fundamentalmente a cargo de la escuela de hacienda pública y también del área de economía política, los trabajos referidos específicamente al estudio del gasto público han sido menos abundantes, puesto que el gasto se ha utilizado en las investigaciones como indicador para abordar otros temas, como el tamaño y el crecimiento del Estado, la intervención pública en diferentes áreas, etc. Pero la preocupación académica por la indagación sobre el gasto público desde una perspectiva no meramente presupuestaria es relativamente reciente, aunque ha adquirido gran relevancia.

El sector público español y la Hacienda Pública han experimentado una transformación radical en los últimos treinta años, tanto desde la perspectiva del gasto como de los impuestos, como se establecerá en las siguientes páginas.

## 2. LA DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO

Uno de los rasgos más destacados de los Estados occidentales a lo largo de la segunda mitad del siglo xx ha sido la enorme expansión que ha experimentado el gasto, como consecuencia del constante incremento de las actividades públicas. Los datos sobre participación del gasto público en la riqueza nacional de las democracias desarrolladas son ilustrativos de este fenómeno: a comienzos del pasado siglo representaba aproximadamente un 10% del PIB, y a finales se situaba entre el 40% y el 50% del PIB.

En términos generales, y desde una perspectiva sistémica, pueden aducirse dos razones que provocan el crecimiento del tamaño del Estado y del gasto público (Easton, 1965): un aumento en la demanda de intervención pública y/o un cambio en las preferencias sociales respecto la intensidad con la que el Gobierno debe participar en las distintas áreas. En otras palabras, la actividad gubernamental se extiende porque aparecen nuevas necesidades colectivas

que requieren de una respuesta pública, o porque los ciudadanos desean mayor intervención en áreas de política ya existentes que consideran prioritarias.

A partir de los años sesenta, se produjeron una serie de transformaciones sociales que generaron la aparición de nuevas necesidades. Así, un elemento esencial fueron los *procesos demográficos* que tuvieron lugar en la mayoría de los países occidentales durante la segunda mitad del siglo xx. Como explica Goldsmith (1995: 25 y 26), el incremento de la población y las variaciones en la estructura demográfica, fundamentalmente la elevación del número de personas dependientes debido al envejecimiento, han dado lugar a una ampliación exponencial de la demanda de bienes y servicios públicos.

En España puede observarse nítidamente cómo se desarrollaron estos procesos sociodemográficos desde 1970 (Tabla 2.1). A lo largo de los últimos cuarenta años, la población española ha crecido algo más del 10% por década. Este ritmo se ralentizó entre 1991 y 2011 (último año en que se realizó el censo de población), pero se recuperó en la primera década del siglo xxi gracias a las migraciones.

Tabla 2.1.  
Evolución de la población española (1970-2016)

| Año <sup>1</sup>  | Población           | Tasa de variación (%) |
|-------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>1970</b>       | 33.956.047          | 11,0                  |
| <b>1981</b>       | 37.742.561          | 11,1                  |
| <b>1991</b>       | 39.433.942          | 4,5                   |
| <b>2001</b>       | 41.116.842          | 4,3                   |
| <b>2011</b>       | 47.190.493          | 14,8                  |
| <b>2016</b>       | 46.468.102          | -1,6                  |
| <b>△1970-2016</b> | <b>+12. 512.055</b> | <b>36,8</b>           |

<sup>1</sup> Desde la década de los ochenta, los censos de población comenzaron a realizarse el segundo año de la década. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (series históricas de población, Censo de 2011 y cifras de población de 2016).

El dato más impactante es que desde 1970 a 2011 el número de habitantes creció casi un tercio, y entre los años ochenta y la primera década de los dos mil aumentó un 25%. Resulta lógico suponer que en un país donde se ha sufrido este drástico incremento poblacional, las presiones sobre el gasto público, sobre los servicios y las prestaciones deben ser ingentes.

No solo es relevante el tamaño total de la población, también lo es su estructura. Dos grupos poblacionales, los jóvenes menores de 16 años y los mayores de 64 años, son particularmente importantes por su nivel de dependencia respecto a las prestaciones públicas. Estos dos colectivos son usuarios preferentes de algunas de las principales prestaciones de bienestar: los menores y los ancianos de los servicios de salud, los jóvenes de los servicios de educación y la tercera edad de los programas de pensiones y servicios sociales. En la Tabla 2.2 pueden apreciarse los cambios en la estructura de población en las últimas cuatro décadas.

Tabla 2.2.  
Estructura de la población en España (1970-2011)

| Año         | Población menor de 16 años (%) | Tasa de variación anual (%) | Población mayor de 64 años (%) | Tasa de variación anual (%) | Tasa de dependencia <sup>1</sup> (%) | Tasa de variación anual (%) |
|-------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1970        | 29,4                           |                             | 9,7                            |                             | 65,5                                 |                             |
| 1981        | 27,5                           | -6,7                        | 11,2                           | 16,3                        | 63,2                                 | -3,5                        |
| 1991        | 21,1                           | -23,1                       | 13,8                           | 22,7                        | 53,8                                 | -14,9                       |
| 2001        | 15,6                           | -26,0                       | 16,9                           | 22,5                        | 48,6                                 | -9,6                        |
| 2011        | 15,8                           | 1,0                         | 17,1                           | 1,0                         | 49,4                                 | 1,7                         |
| △ 1970-2011 | -13,6                          | -46,4                       | 7,4                            | 76,6                        | -16,1                                | -24,5                       |

<sup>1</sup> La *tasa de dependencia* se define como el cociente entre la población residente en España a 1 de enero del año *t* menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años, expresado en porcentaje. Este indicador, con un claro significado económico, representa la medida relativa de la población potencialmente inactiva sobre la potencialmente activa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (series históricas de población y Censo de 2011).

Los factores *económicos* han sido, asimismo, determinantes. El elevado desempleo estructural ha afectado directamente al nivel de gastos e ingresos públicos, así como los profundos problemas y cambios en los sectores productivos, que obligaron a los distintos Gobiernos a implantar caros programas de reestructuración económica en los años ochenta. Por otra parte, la necesidad de invertir en infraestructuras y en ámbitos estratégicos para promocionar la economía nacional fueron también algunas de las causas que están detrás del crecimiento imparable del gasto público.

Y, cómo no, hay que considerar los factores de índole *socioeconómica*, como pueda ser la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, cuya consecuencia inmediata fue que la familia dejó de ser el sistema de protección social básico, trasladándose esta responsabilidad al Estado (Moreno, 2001).

Evidentemente, es muy difícil cuantificar en qué medida afectan estos procesos al nivel de gasto público y al nivel de recaudación fiscal de un país pero, en cualquier caso, han tenido un impacto notable en las opiniones sociales respecto a qué temas son o deben ser responsabilidad del Estado. Los ciudadanos, de forma mayoritaria, esperan que sus Gobiernos se responsabilicen del bienestar general de sus ciudadanos y que den respuesta a las nuevas necesidades y demandas que surgen con motivo de los cambios descritos, lo que implica intervenir en un número creciente de áreas, y cada vez con mayor intensidad (Goldsmith, 1995: 26). En los siguientes capítulos se podrá comprobar que, efectivamente, ha aumentado la demanda social de intervención pública en numerosos ámbitos.

Puede decirse, anticipando conclusiones, que la principal causa del aumento del gasto público ha sido la consolidación y ampliación del Estado de bienestar. Es un sistema que comporta numerosos intereses creados, genera derechos y hábitos en la sociedad, y responde a un sistema de valores solidarios y redistributivos (Alvira *et al.*, 2000: 46), por lo que crea una dinámica expansiva difícil de detener, una demanda que, por definición, es ilimitada e insaciable porque el individuo no es capaz de calcular con exactitud lo que paga en impuestos a cambio de consumir bienes y servicios públicos.

En definitiva, que las actividades de los Estados han cambiado, cuantitativa y cualitativamente, es un hecho; y que estos cambios pueden comprobarse analizando la evolución del gasto público y de los impuestos, también. Hasta qué punto estas transformaciones están relacionadas con las actitudes hacia el Estado y sus funciones, o en qué medida las actuaciones del Estado tienen un impacto sobre los ciudadanos y sus preferencias es lo que se investigará posteriormente.

## 2.1. La evolución del gasto público

El análisis de la dinámica del gasto público en España debe realizarse desde dos perspectivas. La primera, estudiando las variaciones en el nivel global del gasto a lo largo del tiempo; la segunda, considerando los cambios específicos en las diferentes partidas o funciones de este, en su finalidad. Con este enfoque podemos obtener información sobre las pautas evolutivas de la actividad pública en nuestro país durante un periodo amplio y, al mismo tiempo, conocer en qué políticas públicas se ha centrado dicha actividad.

Si hay una característica que resume el panorama del gasto en España, es su continua expansión tanto en términos absolutos como en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), al menos hasta el comienzo de la actual crisis económica (Tabla 2.3). Abundando un poco más, en la evolución del sector público español desde 1975 se pueden distinguir cuatro periodos, en los que se suceden fases alternativas de expansión del gasto (1977-1985 y 1989-1993) y de consolidación fiscal (1986-88 y 1994-2008) (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007: 186; Álvarez *et al.*, 2003: 48 y ss.). Obviamente, habría que añadir una última fase, desde 2009, en la que tiene lugar una reducción sin precedentes del gasto público.

En la primera etapa (1977-1985), anterior al periodo de estudio de esta investigación, se produce el primer incremento extraordinario del gasto público en España, crece casi 15 puntos porcentuales sobre el PIB en menos de diez años<sup>1</sup>. Curiosamente, este destacable crecimiento tiene lugar en un momento en el que la mayoría de democracias occidentales están tratando de contener el gasto<sup>2</sup> como reacción a la crisis económica internacional de 1973. En nuestro país la situación era netamente distinta, el triple proceso de democratización, descentralización e implantación del Estado de bienestar que se estaba desarrollando genera una expansión súbita del gasto.

A ese macro proceso político-administrativo habría que añadir otros factores económicos, demográficos y socioculturales, ya mencionados, que contribuyen a esta expansión<sup>3</sup> (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007: 187): el aumento de las demandas sociales, la intervención del Estado para paliar los efectos de las crisis económicas de los años setenta y ochenta, el rápido incremento de las cargas financieras que deben pagarse por el imparable déficit, el crecimiento demográfico y los cambios en la estructura poblacional, la ampliación de la cartera de servicios y prestaciones para equipararnos a los países de nuestro entorno, etc. Y todo ello acontece en un marco político y social favorable a que la Administración Pública interviniera directamente en la provisión y producción de numerosos bienes y servicios sociales preferentes para la sociedad.

---

<sup>1</sup> Para una mayor profundización sobre la evolución del gasto público en España durante el periodo 1975-1985, puede consultarse Alcaide (1988) así como Salinas y Álvarez (2003).

<sup>2</sup> Muchos autores afirman que, en realidad, no se llegaron a producir estos ajustes en el gasto público y que, de hecho, el ritmo de crecimiento del gasto se aceleró en casi todos los países de Europa Occidental en la década de los setenta (Goldsmith, 1995: 40), con algunas excepciones como el caso del Reino Unido.

<sup>3</sup> A este respecto, puede resultar también de interés el trabajo de Castells (1991).

Tabla 2.3.  
Evolución del gasto público no financiero (1985-2016)<sup>1</sup>

| Año  | Gasto público<br>(millones de<br>euros) | Tasa de<br>variación<br>anual (%) | Gasto público<br>(porcentaje<br>sobre PIB<br>pm <sup>2</sup> ) | Tasa de<br>variación<br>anual (%) |
|------|-----------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1985 | 71.783                                  |                                   | 31,7                                                           |                                   |
| 1986 | 81.885                                  | 14,07                             | 33,6                                                           | 5,99                              |
| 1987 | 91.018                                  | 11,15                             | 34,6                                                           | 2,98                              |
| 1988 | 100.448                                 | 10,36                             | 33,2                                                           | -4,05                             |
| 1989 | 118.193                                 | 17,67                             | 33,0                                                           | -0,60                             |
| 1990 | 133.242                                 | 12,73                             | 33,2                                                           | 0,61                              |
| 1991 | 149.555                                 | 12,24                             | 33,7                                                           | 1,51                              |
| 1992 | 165.783                                 | 10,85                             | 35,8                                                           | 6,23                              |
| 1993 | 182.407                                 | 10,03                             | 42,8                                                           | 19,55                             |
| 1994 | 187.429                                 | 2,75                              | 44,1                                                           | 3,04                              |
| 1995 | 203.628                                 | 8,64                              | 44,3                                                           | 0,45                              |
| 1996 | 209.767                                 | 3,01                              | 43,0                                                           | -2,93                             |
| 1997 | 215.539                                 | 2,75                              | 41,6                                                           | -3,26                             |
| 1998 | 227.326                                 | 5,47                              | 41,0                                                           | -1,44                             |
| 1999 | 237.335                                 | 4,40                              | 39,9                                                           | -2,68                             |
| 2000 | 252.608                                 | 6,44                              | 39,1                                                           | -2,01                             |
| 2001 | 269.026                                 | 6,50                              | 38,5                                                           | -1,53                             |
| 2002 | 289.390                                 | 7,57                              | 38,6                                                           | 0,26                              |
| 2003 | 307.526                                 | 6,27                              | 38,3                                                           | -0,78                             |
| 2004 | 333.269                                 | 8,37                              | 38,7                                                           | 1,04                              |
| 2005 | 356.470                                 | 6,96                              | 38,3                                                           | -1,03                             |
| 2006 | 385.793                                 | 8,23                              | 38,3                                                           | 0,00                              |
| 2007 | 420.680                                 | 9,04                              | 38,9                                                           | 1,57                              |
| 2008 | 459.294                                 | 9,18                              | 41,1                                                           | 5,66                              |
| 2009 | 493.865                                 | 7,53                              | 45,8                                                           | 11,44                             |
| 2010 | 493.106                                 | -0,15                             | 45,6                                                           | -0,44                             |

| Año                    | Gasto público<br>(millones de<br>euros) | Tasa de<br>variación<br>anual (%) | Gasto público<br>(porcentaje<br>sobre PIB<br>pm <sup>2</sup> ) | Tasa de<br>variación<br>anual (%) |
|------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>2011</b>            | 490.234                                 | -0,58                             | 45,8                                                           | 0,44                              |
| <b>2012</b>            | 500.054                                 | 2,00                              | 48,1                                                           | 5,02                              |
| <b>2013</b>            | 467.433                                 | -6,52                             | 45,6                                                           | -5,20                             |
| <b>2014</b>            | 465.592                                 | -0,39                             | 44,9                                                           | -1,54                             |
| <b>2015(P)</b>         | 470.667                                 | 1,09                              | 43,8                                                           | -2,45                             |
| <b>2016(A)</b>         | 472.248                                 | 0,34                              | 42,4                                                           | -3,20                             |
| <b>△1985-<br/>2016</b> | <b>+400.465</b>                         | <b>552,6</b>                      | <b>+10,7</b>                                                   | <b>36,6</b>                       |

<sup>1</sup> Hasta 1994 los datos que se ofrecen se basan en los criterios de SEC-79, año base 1986. A partir de 1995 los datos se basan en los criterios de SEC-2010, año base 2010. Estos cambios en la contabilidad nacional explican algunas distorsiones en las cifras.

<sup>2</sup> Los datos del PIB utilizados desde el año 1985 al año 1994, ambos incluidos, están en base 2000.

\* (P) previsión/(A) avance.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la IGAE e INE (Serie Contabilidad Nacional de España).

En esta etapa, el Gobierno de la UCD decidió elevar considerablemente el presupuesto, sobre todo las partidas destinadas a protección social (desempleo, seguridad social y prejubilaciones) y a subvenciones para empresas. El Gobierno del PSOE, inicialmente, sigue centrando sus esfuerzos económicos en finalizar el proceso de reconversión industrial para, en una segunda fase, incrementar aún más el gasto, pero esta vez dirigido, principalmente, a financiar educación e infraestructuras.

Puede afirmarse que es en esta época cuando se produce en España una primera equiparación a los parámetros presupuestarios propios de los países europeos avanzados, en cuanto al nivel de gasto total y a su distribución. Se trata, no obstante, de un momento de fuerte inestabilidad económica.

La segunda etapa (1986-1988) viene marcada por el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea, proceso que trajo consigo la consolidación fiscal y el incremento de los ingresos impositivos, con el consiguiente alivio para el déficit y el nivel de endeudamiento (Tabla 2.4). El gasto no financiero continuaba creciendo a un ritmo superior al 10% anual, y ya representaba más de un tercio del PIB.

A continuación comienza otro periodo de fuerte expansión del gasto, que se prolongará hasta la crisis económica de los noventa. La economía española crecía por encima de la media europea, y el Ministro de Economía y Hacienda de la época, Carlos Solchaga, denominó a esta etapa los «años dorados». Esta dinámica alcista se traduce en una elevación del gasto no financiero en más de

nueve puntos porcentuales del PIB en solo cinco años. Las causas de tal aumento son complejas e interdependientes. Por una parte, la consolidación del Estado de las autonomías y del Estado de bienestar, supuso una notable ampliación de los servicios públicos y de las prestaciones sociales, justificada en gran medida por las presiones sociales<sup>4</sup>. El efecto de la descentralización es igualmente significativo, pues lleva aparejado una notable inflación del gasto de los niveles subnacionales de gobierno a medida que producen los traspasos de competencias<sup>5</sup>, es decir, cuando los Gobiernos autonómicos reciben nuevas competencias, la tendencia inicial es incrementar los recursos consignados a estas materias.

Tabla 2.4.  
**Déficit no financiero<sup>1</sup> y endeudamiento<sup>2</sup> de las Administraciones públicas (1985-2016<sup>3</sup>) (en millones de euros y en porcentaje sobre el PIB pm)<sup>4</sup>**

| Año  | Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (mill. euros) | Tasa de variación anual (%) | Capacidad o necesidad (% sobre PIB pm) | Deuda (mill. euros) | Tasa de variación anual (%) | Deuda (% sobre PIB pm) |
|------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|---------------------|-----------------------------|------------------------|
| 1985 | -10.832                                                     |                             | -6,17                                  | 87.094              |                             | 42,3                   |
| 1986 | -11.158                                                     | 3,0                         | -5,55                                  | 101.521             | 16,6                        | 43,7                   |
| 1987 | -8.366                                                      | -25,0                       | -3,72                                  | 112.325             | 10,6                        | 44,0                   |
| 1988 | -8.228                                                      | -1,7                        | -3,29                                  | 115.804             | 3,1                         | 40,3                   |
| 1989 | -9.950                                                      | 20,9                        | -3,55                                  | 133.323             | 15,1                        | 41,7                   |
| 1990 | -13.036                                                     | 31,0                        | -4,17                                  | 136.775             | 2,6                         | 43,8                   |
| 1991 | -14.818                                                     | 13,7                        | -4,33                                  | 152.672             | 11,6                        | 44,6                   |
| 1992 | -14.727                                                     | -0,6                        | -3,99                                  | 174.047             | 14,0                        | 47,2                   |
| 1993 | -25.700                                                     | 74,5                        | -6,73                                  | 225.627             | 29,6                        | 59,1                   |
| 1994 | -24.870                                                     | -3,2                        | -6,13                                  | 248.967             | 10,3                        | 61,3                   |
| 1995 | -32.327                                                     | 30,0                        | -7,0                                   | 283.076             | 13,7                        | 63,3                   |

<sup>4</sup> Durante los años 1986 y 1987 en España se implantó una política de contención del gasto público que, hasta entonces, había crecido vertiginosamente. En 1988 el proceso quedó interrumpido debido a las presiones sindicales y las protestas sociales contra el recorte del gasto que desembocaron en la huelga general del 14 de diciembre de 1988.

<sup>5</sup> Distintos investigadores han afirmado que la expansión del gasto de los niveles regionales y locales de gobierno es uno de los principales factores explicativos del crecimiento del gasto público en diferentes países europeos (Gould, 1983; Goldsmith, 1995).

| Año    | Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (mill. euros) | Tasa de variación anual (%) | Capacidad o necesidad (% sobre PIB pm) | Deuda (mill. euros) | Tasa de variación anual (%) | Deuda (% sobre PIB pm) |
|--------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|---------------------|-----------------------------|------------------------|
| 1996   | -26.216                                                     | -18,9                       | -5,4                                   | 319.600             | 12,9                        | 67,4                   |
| 1997   | -20.272                                                     | -22,7                       | -3,9                                   | 333.199             | 4,3                         | 66,1                   |
| 1998   | -16.338                                                     | -19,4                       | -2,9                                   | 345.968             | 3,8                         | 64,1                   |
| 1999   | -7.861                                                      | -51,9                       | -1,3                                   | 361.775             | 4,6                         | 62,4                   |
| 2000   | -6.608                                                      | -15,9                       | -1,0                                   | 374.033             | 3,4                         | 58,0                   |
| 2001   | -3.839                                                      | -41,9                       | -0,5                                   | 378.247             | 1,1                         | 54,2                   |
| 2002   | -3.106                                                      | -19,1                       | -0,4                                   | 383.435             | 1,4                         | 51,3                   |
| 2003   | -2.960                                                      | -4,7                        | -0,4                                   | 382.032             | -0,4                        | 47,6                   |
| 2004   | -364                                                        | -87,7                       | 0,0                                    | 389.142             | 1,9                         | 45,3                   |
| 2005   | 11.229                                                      | -3.184,9                    | 1,2                                    | 392.497             | 0,9                         | 42,3                   |
| 2006   | 22.144                                                      | 97,2                        | 2,2                                    | 391.055             | -0,4                        | 38,9                   |
| 2007   | 21.620                                                      | -2,4                        | 2,0                                    | 382.307             | -2,2                        | 35,6                   |
| 2008   | -49.385                                                     | -328,4                      | -4,4                                   | 436.984             | 14,3                        | 39,5                   |
| 2009   | -118.237                                                    | 139,4                       | -11,0                                  | 565.082             | 29,3                        | 52,8                   |
| 2010   | -101.429                                                    | -14,2                       | -9,4                                   | 643.136             | 13,8                        | 60,1                   |
| 2011   | -102.881                                                    | 1,4                         | -9,6                                   | 734.961             | 14,3                        | 69,5                   |
| 2012   | -108.886                                                    | 5,8                         | -10,5                                  | 890.993             | 21,2                        | 85,7                   |
| 2013   | -71.836                                                     | -34,                        | -7,0                                   | 966.181             | 8,4                         | 95,5                   |
| 2014   | -62.161                                                     | -13,5                       | -6,0                                   | 1.034.077           | 7,0                         | 100,4                  |
| 2015 P | -55.128                                                     | -11,3                       | -5,1                                   | 1.073.189           | 3,8                         | 99,0                   |
| 2016 A | -50.576                                                     | -8,3                        | -4,5                                   | 1.106.952           | 3,1                         | 99,4                   |

<sup>1</sup> Saldo de la cuenta de adquisiciones de activos no financieros, esto es, la diferencia entre el total de recursos y empleos no financieros. Es la medida del déficit público en términos de contabilidad nacional.

<sup>2</sup> Desde 1990 las cifras corresponden a la «Deuda según Protocolo de Déficit Excesivo» (SEC-95 y SEC-2010).

<sup>3</sup> Hasta 1994 los datos que se ofrecen se basan en los criterios de SEC-79, año base 1986. A partir de 1995 los datos se basan en los criterios de SEC-95. A partir de 1995 los datos se basan en los criterios de SEC-2010, año base 2010. El cambio en la contabilidad nacional genera variaciones en los datos.

<sup>4</sup> Los datos del PIB utilizados desde el año 1985 al año 1999, ambos incluidos, están en base 2000.

*Fuente:* Elaboración propia a partir los datos del Boletín Estadístico del Banco de España, de la IGAE (Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores) y del INE (Contabilidad Nacional de España).

El efecto simultáneo de todos estos factores explica que en 1994 el gasto no financiero superase el 44% del PIB, con una tasa de crecimiento anual en 1993 respecto al año anterior cercana al 20%. En menos de 10 años las cifras del gasto se habían triplicado. Como resultado de esta progresión, tanto el déficit como el endeudamiento alcanzan cotas desconocidas. En la Tabla 2.4 puede comprobarse que en 1993 el déficit marca un primer máximo histórico del 6,64% del PIB, al tiempo que la deuda llega al 60% del PIB.

La penúltima etapa, que transcurre entre 1994 y 2008, se caracteriza por la ralentización del ritmo de crecimiento del gasto público. No obstante podemos diferenciar dos periodos. El primero, que se extenderá hasta 1999, marcado por una clara contención presupuestaria para superar la crisis económica de los noventa y adaptarse a los estrictos criterios de convergencia para acceder a la Unión Económica y Monetaria. En estos años el gasto reduce, por primera vez, su participación en el PIB y lo mismo ocurre con los niveles de déficit y endeudamiento, que en el año 2000 eran inferiores al 1% y al 60% del PIB, respectivamente. La recuperación económica, el esfuerzo de consolidación fiscal y una política más restrictiva en cuanto al gasto permitieron a España cumplir sin problemas los requisitos de convergencia para implantar la moneda única. El segundo periodo se desarrollará entre los años 2000 y 2008, y supone una vuelta a la dinámica expansiva del gasto público, aunque más contenida.

En estos años, en los que España disfruta del ciclo de crecimiento económico más prolongado desde la transición, el gasto aumenta a un ritmo superior al 7% anual, incluso supera el 9% en los años inmediatamente anteriores a la crisis. No obstante, el gasto no financiero representa tan solo entre el 38% y el 39% del PIB, ya que el ritmo de crecimiento de la riqueza nacional es notoriamente superior. En este contexto se produce un hecho inédito: a pesar de este incremento, por primera vez en 25 años de democracia, se alcanzaba el equilibrio presupuestario y, en 2005, se lograba cerrar el ejercicio con superávit.

Es un nuevo escenario financiero en el que, tanto el aumento de la recaudación tributaria gracias al crecimiento económico sostenido —soportado en gran parte por la intensa actividad inmobiliaria— como la destacable reducción de los intereses de la deuda representan un papel determinante en el saneamiento de las finanzas, sin que sea necesario controlar el nivel de gasto público. Por un lado, la recaudación procedente de los principales impuestos sube significativamente, sin tener que elevar los tipos impositivos (Tabla 2.12). Por otro lado, asistimos a una importante disminución de la deuda, hasta situarse en el 36,2% del PIB en 2007 (Tabla 2.4). A lo anterior se añade el descenso de la carga financiera del endeudamiento gracias a los bajos tipos de interés de la UE. Habría otros factores a tener en cuenta en la reducción del déficit y el endeudamiento, como la prolongada contención de los

salarios de los empleados públicos, incluyendo las congelaciones salariales de 1994 y 1997. En este marco, el gasto no financiero se mantuvo, hasta 2007, por debajo del 40% del PIB, niveles que no se daban desde la década de los ochenta. Insistir en que estos discretos porcentajes se explican, no por una reducción de las distintas partidas, sino por el extraordinario crecimiento del PIB.

La última etapa se inicia con el comienzo de la actual crisis económica, denominada oficialmente *Gran Recesión*, hito que puede situarse en 2008. En este periodo nos hemos adentrado en terrenos desconocidos en lo que a la dinámica del gasto público se refiere. En apenas cinco años, España ha pasado de ser uno de los países con las finanzas públicas más saneadas, incluso con superávit presupuestario, a ser uno de los Estados miembros de la UE que ha efectuado los recortes de gasto más severos, a pesar de lo cual ha seguido soportando niveles de déficit público y de endeudamiento inviables.

El hecho más destacable es que, por primera vez en la historia reciente, el gasto público se reduce en términos absolutos, lo que ha venido ocurriendo desde el año 2011 hasta la actualidad. Curiosamente, su participación en la riqueza nacional ha aumentado, situándose en 2009 en el 46,26% del PIB, la cifra máxima de toda la serie estudiada. Este máximo se debe al brusco descenso del PIB, que experimentó una vertiginosa caída antes de que adoptaran políticas de estímulo fiscal en los primeros años y políticas de consolidación fiscal después. Realmente, solo desde 2012 el ajuste del gasto ha sido significativo.

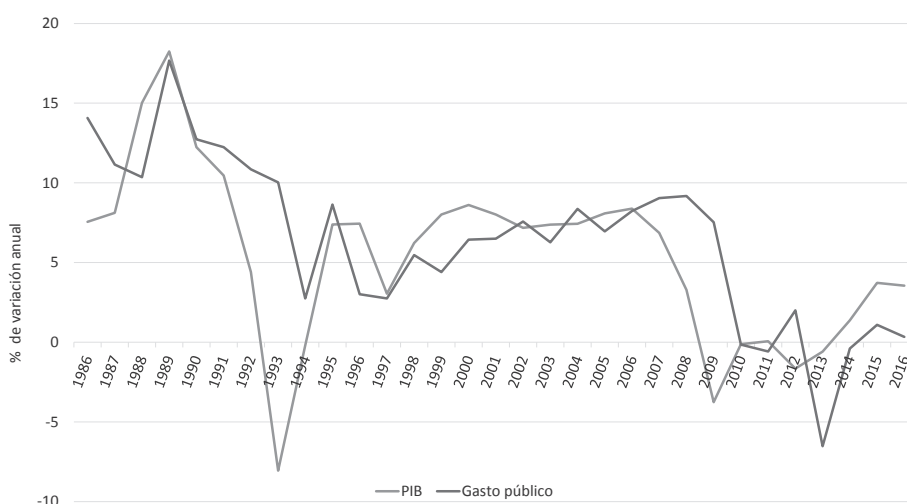
Como es de sobra conocido, este importante reajuste del gasto sigue sin ser proporcional a la reducción que han experimentado los ingresos fiscales pues, a pesar de haberse elevado los tipos impositivos, la recaudación ha caído en picado a partir del año 2007 (Tabla 2.12). La consecuencia inmediata es que en el año 2008 el déficit creció un 341%, llegando a representar más del 11% del PIB, y que la deuda superaba en 2014 el 100% del PIB, cota que no había alcanzado ni siquiera durante la crisis de los noventa.

La situación en 2015 parece haber llegado a un punto de inflexión, y los datos son más optimistas (Ruiz, 2015: 5): se aprecia un ligero aumento en el PIB, se reduce el coste de la deuda por el incremento de la confianza de los mercados en la economía española y crece la recaudación tributaria, disminuyendo el déficit.

Los expertos han investigado si el crecimiento del gasto público, y por ende de la actividad gubernamental, ha evolucionado de forma similar al crecimiento de la riqueza o prosperidad económica a lo largo de las etapas estudiadas. Pues bien, los datos del Figura 2.1 indican que así es, el aumento de la

riqueza disponible en el país, medida a través del PIB a precios de mercado, permite financiar las imparable demandas de gasto público y ampliar numerosas políticas. Esto explicaría por qué el rápido y constante incremento de la riqueza en España hasta 2008 se correspondió con una rápida expansión del gasto. Destaca que desde 2013 el gasto público desciende más acentuadamente que el PIB.

Figura 2.1.  
**Comparativa de la evolución del gasto público no financiero y del PIB pm (1985-2016) (Tasa de variación anual)**



Fuente: Eurostat para datos del PIB e IGAE para gasto público (Fecha de descarga: 30 de abril de 2017).

Una cuestión de notable interés es indagar acerca del nivel de gasto público en España en comparación con los países de nuestro entorno. Los datos de la Tabla 2.5 muestran que en nuestro país la ratio gasto/PIB se encuentra por debajo de la media de la UE y de la eurozona, en concreto es 6 puntos porcentuales inferior al promedio de la Europa de los 15 (UE-15). En el *ranking* de gasto de la UE para el año 2015 (Figura 2.2) ocupamos el decimoctavo lugar, solo algunos países excomunistas, Reino Unido y Luxemburgo tienen un porcentaje menor. Asimismo, nos encontramos por debajo del promedio de la OCDE. Otro aspecto característico es que la evolución del gasto público español ha sido muy fluctuante desde los años ochenta, frente a una evolución más estable en otros Estados europeos.

Tabla 2.5.  
**Evolución del gasto público en los países de la Unión Europea (1995-2015)**  
**(gasto total en porcentaje sobre el PIB)**

|                    | 1995        | 1997        | 1999        | 2001        | 2003        | 2005        | 2007        | 2009        | 2011        | 2013        | 2015        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>UE (28 p.)</b>  | 52,2        | 48,2        | 46,8        | 46,1        | 47,2        | 46,8        | 45,6        | 51,1        | 49,1        | 48,5        | 47,4        |
| <b>UE (15 p.)</b>  | 52,4        | 48,4        | 46,9        | 46,3        | 47,4        | 47,1        | 46,0        | 51,6        | 49,6        | 49,1        | 47,9        |
| <b>Eurozona</b>    |             |             | 48,1        | 47,2        | 48,0        | 47,4        | 46,1        | 51,2        | 49,4        | 49,4        | 48,7        |
| <b>Alemania</b>    | 54,9        | 48,2        | 48,2        | 47,6        | 48,5        | 46,9        | 43,5        | 48,1        | 45,6        | 44,3        | 43,9        |
| <b>Austria</b>     | 56,3        | 53,5        | 53,4        | 51,3        | 51,3        | 50,0        | 48,6        | 52,9        | 50,5        | 50,9        | 51,7        |
| <b>Bélgica</b>     | 52,1        | 51,2        | 50,1        | 49,1        | 51,0        | 51,9        | 48,3        | 53,8        | 53,3        | 54,4        | 53,9        |
| <b>Bulgaria</b>    | 45,4        | 32,9        | 40,0        | 40,6        | 39,1        | 37,3        | 39,8        | 40,7        | 35,2        | 38,3        | 40,2        |
| <b>Chipre</b>      | 33,4        | 36,5        | 36,7        | 38,0        | 44,6        | 43,1        | 41,3        | 46,2        | 47,3        | 41,4        | 40,1        |
| <b>Dinamarca</b>   | 59,3        | 56,7        | 55,5        | 54,2        | 55,1        | 52,8        | 50,8        | 58,0        | 57,9        | 56,7        | 55,7        |
| <b>Eslovaquia</b>  | 48,6        | 48,9        | 48,1        | 44,5        | 40,1        | 38,0        | 34,2        | 41,5        | 38,2        | 41,0        | 45,6        |
| <b>Eslovenia</b>   | 52,3        | 44,5        | 46,2        | 47,3        | 46,2        | 45,3        | 42,5        | 49,3        | 50,9        | 59,7        | 48,0        |
| <b>España</b>      | <b>44,4</b> | <b>41,6</b> | <b>39,9</b> | <b>38,7</b> | <b>38,4</b> | <b>38,4</b> | <b>39,2</b> | <b>46,3</b> | <b>45,8</b> | <b>45,1</b> | <b>43,3</b> |
| <b>Estonia</b>     | 41,3        | 37,4        | 40,1        | 34,8        | 34,8        | 33,6        | 34,0        | 45,2        | 38,2        | 38,9        | 39,5        |
| <b>Finlandia</b>   | 61,5        | 56,6        | 51,8        | 48,0        | 50,3        | 50,4        | 47,4        | 56,1        | 54,0        | 57,8        | 58,3        |
| <b>Francia</b>     | 54,4        | 54,2        | 52,6        | 51,7        | 53,4        | 53,6        | 52,6        | 56,8        | 55,9        | 57,1        | 56,8        |
| <b>Grecia</b>      | 45,7        | 44,9        | 44,4        | 45,3        | 44,7        | 44,6        | 47,6        | 53,8        | 50,1        | 59,2        | 55,3        |
| <b>Holanda</b>     | 56,4        | 47,5        | 46,0        | 45,4        | 47,1        | 44,8        | 45,3        | 51,5        | 50,1        | 46,8        | 45,1        |
| <b>Hungría</b>     | 55,8        | 49,9        | 49,2        | 47,8        | 49,7        | 50,1        | 50,7        | 51,4        | 48,7        | 49,7        | 50,7        |
| <b>Irlanda</b>     | 40,9        | 36,5        | 33,9        | 33,0        | 33,1        | 33,8        | 36,6        | 48,8        | 48,7        | 40,5        | 35,1        |
| <b>Italia</b>      | 52,2        | 50,0        | 47,9        | 47,7        | 48,1        | 47,9        | 47,6        | 51,9        | 49,9        | 50,5        | 50,5        |
| <b>Letonia</b>     | 38,6        | 36,3        | 41,9        | 35,0        | 34,9        | 35,8        | 36,0        | 44,4        | 39,1        | 35,7        | 37,2        |
| <b>Lituania</b>    | 34,4        | 49,6        | 39,9        | 36,6        | 33,0        | 33,2        | 34,6        | 43,8        | 37,5        | 35,5        | 35,1        |
| <b>Luxemburgo</b>  | 39,7        | 40,7        | 39,2        | 38,1        | 41,8        | 41,5        | 36,3        | 43,0        | 42,0        | 43,8        | 41,5        |
| <b>Malta</b>       | 39,7        | 42,9        | 43,1        | 42,4        | 46,7        | 44,6        | 42,8        | 43,5        | 43,0        | 42,5        | 43,3        |
| <b>Noruega</b>     | 50,9        | 46,8        | 47,7        | 44,1        | 48,2        | 41,8        | 40,3        | 46,7        | 44,6        | 44,7        | 48,6        |
| <b>Polonia</b>     | 47,7        | 46,4        | 42,7        | 43,8        | 44,7        | 43,4        | 42,2        | 44,5        | 43,6        | 42,2        | 41,5        |
| <b>Portugal</b>    | 41,9        | 41,6        | 41,5        | 43,2        | 44,7        | 46,6        | 44,4        | 49,8        | 48,9        | 50,1        | 48,3        |
| <b>Reino Unido</b> | 43,9        | 40,5        | 38,9        | 40,2        | 42,1        | 44,1        | 43,9        | 51,5        | 49,0        | 45,3        | 43,0        |
| <b>Rep. Checa</b>  | 53,0        | 42,6        | 42,2        | 43,9        | 50,0        | 43,0        | 41,0        | 44,9        | 43,4        | 42,0        | 42,6        |
| <b>Rumanía</b>     | 34,1        | 34,6        | 39,2        | 36,2        | 33,5        | 33,6        | 38,2        | 41,1        | 37,7        | 35,1        | 25,5        |
| <b>Suecia</b>      | 64,9        | 60,7        | 58,1        | 54,5        | 55,7        | 53,9        | 51,0        | 54,9        | 51,3        | 53,2        | 50,4        |

Fuente: Eurostat (fecha de descarga: 30 de abril de 2017).

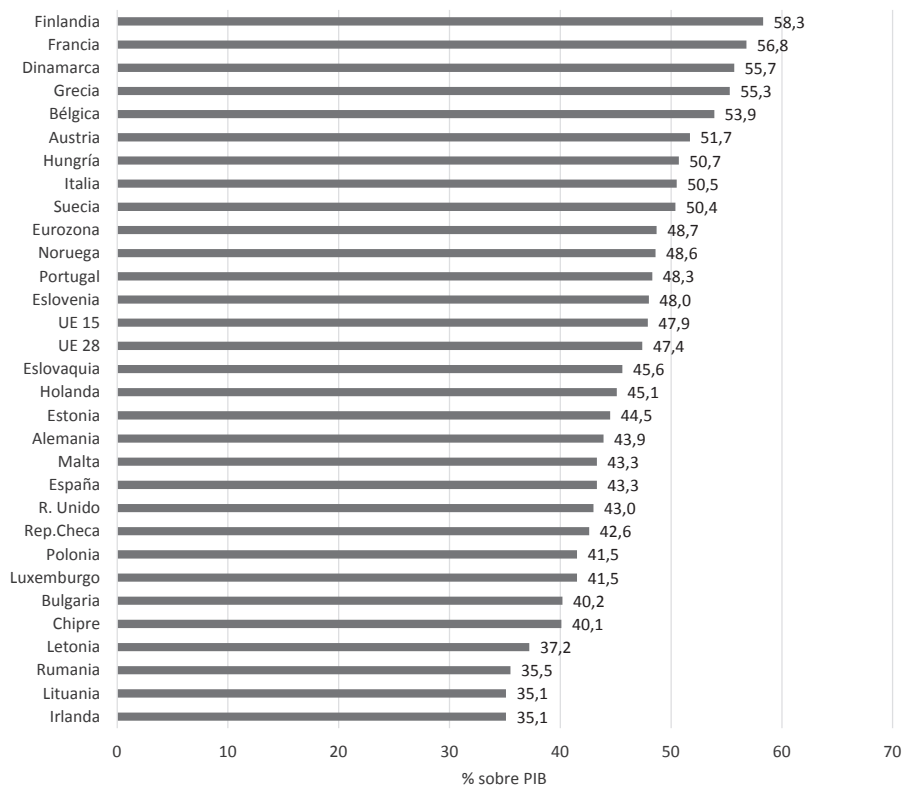
Es muy difícil establecer una valoración general sobre el tamaño del gasto público en las democracias occidentales, ya que existen ostensibles diferencias. De la lectura de los datos de la OCDE y de la UE, se concluye que, a un lado de la clasificación encontramos países como Australia, Estados Unidos, Canadá, Japón o Suiza (no figuran en la tabla) donde el gasto público supone entre el 35% y el 40% del PIB y, al otro lado del *ranking*, se sitúan Dinamarca, Francia, Finlandia o Suecia, donde el gasto supera el 50% del PIB nacional. Puede identificarse un tercer grupo de países, aquellos en los que se ha producido un rápido crecimiento del gasto —sería el caso de España, Portugal y Grecia en los noventa o los países excomunistas en la actualidad— para equiparar sus presupuestos a los niveles propios de los Estados de la UE o a la media de la OCDE. Según la tipología de Esping-Andersen (1990: 2 y ss.), los mencionados países anglosajones y Japón pertenecerían al *régimen liberal*, caracterizado por redes de asistencia dirigidas a colectivos de rentas bajas y escasos programas de carácter universal. El segundo grupo de países corresponderían al *régimen socialdemócrata*, que integra a todos los estratos sociales en los programas de bienestar y que tiende al universalismo de los derechos sociales y a extender las principales prestaciones a todas las clases. Finalmente, están los países pertenecientes al *régimen conservador*, en el que las diferentes clases son beneficiarias de los mismos programas públicos de bienestar, aunque las prestaciones concretas variarán en función de la clase social y la situación económica del individuo o su familia. En este tercer grupo puede incluirse a España, que ocuparía una posición intermedia por su cota de gasto público en comparación con otros países europeos continentales.

El gasto público en la UE también ha experimentado un descenso continuado en la década de los noventa en relación con la dimensión de sus economías. Así, en 1995, la media del nivel de gasto en la UE-15 era superior al 52% del PIB; en el año 2000, el porcentaje había bajado al 44,9% del PIB. Esta desaceleración rompía con la tendencia alcista de años anteriores, ya que en las dos décadas precedentes se había seguido la senda del crecimiento, alcanzando un máximo del 52,9% en 1993. Tal desaceleración responde a diversos factores (Alvira *et al.*, 2000: 47): la disciplina presupuestaria impuesta por la UE, el alarmismo generado por la crisis de los noventa respecto a la viabilidad y sostenibilidad del sistema de prestaciones sociales, los problemas de exclusión de sectores sociales amplios y la caída de los regímenes comunistas, los cuales encarnaban el sistema social que servía de contraste.

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por el saneamiento de las finanzas europeas para cumplir los criterios del Plan de Convergencia y por la integración de un amplio número de países en la moneda única. Hasta 2008 el gasto creció a un ritmo más lento, aunque los Estados de la eurozona se habían mantenido en una media destacable. El punto de inflexión se produce en 2009 y 2010 al superar el umbral del 50% del PIB debido al brusco retroceso de las economías, como ya se ha explicado. En 2011 comienza la reducción de

los niveles de gasto debido al azote de la crisis<sup>6</sup>, reducción que continuó hasta 2015, situándose el porcentaje de gasto en la eurozona en el 48,7% del PIB, unas décimas más alto que en los países de la UE-28.

Figura 2.2.  
**Ranking de gasto público en la Unión Europea (2015)**  
(porcentaje sobre el PIB pm)



Fuente: Eurostat (fecha de descarga: 30 de abril de 2017).

En la Tabla 2.5 puede observarse que la evolución del gasto público en los Estados miembros de la UE presenta tendencias similares pero, al mismo tiempo, tiene rasgos específicos en cada país, como es lógico. De ahí la heterogeneidad en los niveles de gasto existentes, que oscilan entre el 57,9% del PIB en Dinamarca y el 35,2% en Bulgaria. Baste señalar que cinco países tenían en 2015 un nivel de gasto inferior al 40% del PIB, mientras que nueve

<sup>6</sup> Sobre la evolución del gasto en este último periodo véase el monográfico de *Papeles de Economía Española*, «Gasto público en España: presente y futuro» (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2016).

países tienen un nivel superior al 50% del PIB, y algunos de ellos están más cercanos al 60%. Este contexto tan desigual se explica en función de las diferencias históricas, institucionales, económicas e ideológicas, que se traducen sectores públicos y Estados de bienestar diferentes que dan lugar a niveles y programas de gasto también diferentes (Utrilla y Pérez, 2001: 10).

## 2.2. Las políticas de gasto

La cuantificación del gasto destinado a las diversas políticas y programas públicos, y la comparación entre estas, es un aspecto esencial para poder evaluar la intensidad con que el Estado interviene en cada área de política y cómo se priorizan los temas por parte de los distintos Gobiernos. Este análisis facilitará, posteriormente, la comparación entre las prioridades de gasto establecidas por los decisores públicos y las preferencias manifestadas por los ciudadanos.

La clasificación funcional del gasto, adaptada a la contabilidad internacional desde 1995, permite establecer una imagen precisa de la evolución de las políticas de gasto a lo largo de treinta años (Tablas 2.6 y 2.7). Se advierte que las variaciones en el conjunto del gasto público a lo largo del periodo estudiado han afectado de forma desigual a los diferentes programas. En cuanto a las tendencias durante la etapa 1985-1995, las únicas partidas que se redujeron fueron los servicios generales y la defensa —los denominados gastos comunes—, que limitaron un 20% y un 33%, respectivamente, su participación en el gasto total. Por el contrario, la función *orden público* aumentó más del 50% en términos absolutos. Muy distinta es la tendencia en los gastos correspondientes a las políticas de distribución de la renta (seguridad social y bienes sociales redistributivos como educación, sanidad o vivienda, y ciertos servicios colectivos) que suponen entre el 55% y el 60% del total. Sanidad y educación han ido ganando peso paulatinamente, hasta situarse por encima del 10% y del 11% del conjunto del gasto. La política que más recursos consume es *seguridad social y asistencia social*, ya que las pensiones y las prestaciones por desempleo son programas intensivos en capital, y a ellos se destinaba un tercio del presupuesto.

Tabla 2.6.

**Distribución funcional<sup>1</sup> del gasto público no financiero (1985-1995) (en porcentaje sobre el gasto total no financiero)**

| Funciones            | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ser generales        | 5,4  | 3,1  | 3,0  | 3,3  | 3,3  | 4,1  | 3,6  | 3,3  | 3,8  | 3,6  | 3,8  |
| Defensa              | 4,7  | 5,0  | 5,3  | 4,4  | 4,1  | 3,5  | 3,3  | 2,7  | 3,4  | 3,1  | 3,2  |
| Orden público        | 3,1  | 2,9  | 3,1  | 3,1  | 3,0  | 3,1  | 3,2  | 3,3  | 4,6  | 4,5  | 4,7  |
| Enseñanza            | 8,9  | 9,0  | 9,5  | 9,5  | 9,4  | 9,4  | 9,7  | 9,7  | 10,1 | 10,0 | 10,1 |
| Sanidad              | 11,0 | 10,8 | 10,9 | 11,3 | 11,6 | 11,6 | 11,9 | 12,7 | 12,0 | 12,1 | 11,5 |
| Seguridad social     | 34,9 | 34,0 | 33,1 | 33,7 | 32,4 | 33,6 | 34,5 | 35,7 | 32,8 | 33,1 | 31,7 |
| Vivienda             | 4,7  | 4,4  | 4,4  | 4,7  | 5,1  | 5,2  | 5,2  | 4,8  | 3,5  | 3,4  | 3,7  |
| S. recreativos       | 2,2  | 2,1  | 2,2  | 2,6  | 2,8  | 2,7  | 2,7  | 2,5  | 2,5  | 3,0  | 2,7  |
| Combustibles         | 0,9  | 0,8  | 0,4  | 0,6  | 0,4  | 0,3  | 0,4  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,3  |
| Agricultura          | 2,5  | 1,8  | 1,5  | 1,9  | 3,0  | 2,0  | 1,9  | 1,7  | 1,9  | 1,7  | 2,1  |
| Minería              | 2,6  | 3,5  | 1,3  | 1,9  | 1,0  | 0,8  | 0,7  | 0,75 | 0,8  | 0,7  | 0,9  |
| Transportes          | 6,4  | 5,1  | 5,0  | 5,8  | 5,9  | 6,5  | 6,2  | 5,5  | 6,0  | 6,5  | 5,9  |
| Servicios económicos | 4,7  | 2,6  | 4,3  | 4,2  | 4,0  | 4,0  | 3,8  | 3,4  | 4,1  | 4,3  | 4,6  |
| No clasificado       | 8,2  | 14,7 | 16,1 | 13,1 | 14,0 | 13,3 | 13,0 | 13,8 | 14,1 | 14,2 | 15,0 |

<sup>1</sup> Antigua clasificación funcional, según los criterios de SEC-79 (año base 1986): servicios generales; defensa; orden público y seguridad; enseñanza; sanidad; seguridad social y asistencia social; vivienda y ordenamiento público y urbanístico; servicios recreativos, culturales y religiosos; combustibles y energía; agricultura, pesca y caza; minería y recursos minerales; transportes y comunicaciones; otros servicios económicos; gastos no clasificados.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (Datos históricos de la Contabilidad Nacional).

Tabla 2.7.

**Distribución funcional<sup>1</sup> del gasto público no financiero (1996-2014)**  
**(en porcentaje sobre el gasto total no financiero)**

| Funciones                                | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Servicios generales</b>               | 17,6 | 16,6 | 14,5 | 14,0 | 12,4 | 12,2 | 11,5 | 11,4 | 12,8 | 15,6 |
| <b>Defensa</b>                           | 3,0  | 2,9  | 2,8  | 2,9  | 2,8  | 2,7  | 2,5  | 2,4  | 2,0  | 1,9  |
| <b>Orden público</b>                     | 4,4  | 4,5  | 4,4  | 4,8  | 4,7  | 4,8  | 4,9  | 4,9  | 4,4  | 4,6  |
| <b>Asuntos económicos</b>                | 11,0 | 11,6 | 12,1 | 12,0 | 13,3 | 12,5 | 12,6 | 12,1 | 16,1 | 9,9  |
| <b>Medio ambiente</b>                    | 1,8  | 2,0  | 1,8  | 2,3  | 2,2  | 2,4  | 2,2  | 2,1  | 1,7  | 1,9  |
| <b>Vivienda y servicios comunitarios</b> | 2,3  | 2,7  | 3,0  | 2,7  | 2,1  | 2,0  | 2,6  | 1,6  | 0,9  | 1,1  |
| <b>Sanidad</b>                           | 12,5 | 12,7 | 13,3 | 13,3 | 14,1 | 14,7 | 14,7 | 14,3 | 12,9 | 13,7 |
| <b>Ocio y cultura</b>                    | 3,1  | 3,2  | 3,5  | 3,4  | 3,6  | 3,9  | 4,0  | 3,7  | 2,7  | 2,6  |
| <b>Educación</b>                         | 10,7 | 10,7 | 11,2 | 11,2 | 11,3 | 11,2 | 11,1 | 10,7 | 9,4  | 9,1  |
| <b>Protección social</b>                 | 33,6 | 33,2 | 33,3 | 33,3 | 33,4 | 33,5 | 34,0 | 36,8 | 37,1 | 39,6 |

<sup>1</sup> Actual clasificación funcional, según la nomenclatura propuesta por Naciones Unidas en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN-93) y en sus posteriores modificaciones. COFOG (Classification of the Functions of Government): servicios generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; sanidad; ocio, cultura y religión; educación; protección social.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de la IGAE (Contabilidad Nacional, 2017 [Clasificación funcional del gasto del sector Administraciones públicas]. Fecha de descarga: 30 de abril de 2017).

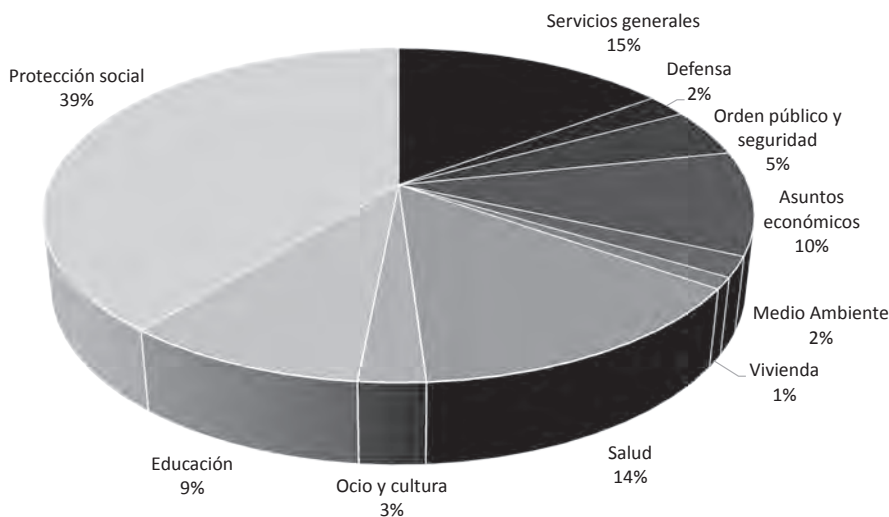
Los gastos en intervención económica —agricultura, caza y pesca, combustibles y energía, minería, transportes y comunicaciones— perdieron peso en el presupuesto desde 1985, decreciendo cuatro puntos porcentuales en diez años, hasta ubicarse en el 13,5%. La intervención del Estado en todos los sectores económicos se ha recortado gradualmente, a medida que concluían los procesos de reconversión económica y de liberalización de mercados.

A continuación se analizará la distribución del gasto público en el periodo 1996-2014, según la nueva clasificación internacional —COFOG— (Tabla 2.7). En primer lugar, destacar el fuerte contenido social que sigue teniendo el presupuesto en España, con un 60%, aproximadamente, que corresponde a protección social y servicios públicos preferentes (educación y sanidad). Los datos muestran que protección social era y es la principal política, a la que se destina en torno a un 33% del total, porcentaje que se ha incrementado desde el comienzo de la crisis. La política de sanidad llega a absorber más del 14% del dinero público, con una propensión siempre alcista. Esa tendencia es común a la política de educación hasta 2008, año en que comienza a reducir su participación en el gasto, que se sitúa actualmente en algo más del 10%.

Bajo la rúbrica *asuntos económicos* se encuentran las políticas públicas de transporte, industria y otros sectores económicos, a las que se dedica entre el 11% y el 12% del gasto, es decir, la intervención en economía tiene todavía un peso relativo importante. Las políticas de seguridad ciudadana y justicia suponen cerca del 5% del presupuesto, mientras que defensa no llega al 3%, y continúa disminuyendo. Por otra parte, los recursos destinados a los denominados *servicios generales* oscilan entre el 17% y el 11%, por lo que constituye un destacado objetivo de gasto en el que se incluyen partidas destacadas como la carga financiera de la deuda y las transferencias entre Administraciones. El 8% restante corresponde a los programas de medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, y actividades culturales.

En conclusión, a lo largo de los últimos treinta años se han producido una serie de modificaciones sustanciales en las políticas de gasto que reflejan los cambios en la estructura y configuración del Estado de bienestar, los cambios en las prioridades políticas así como los cambios económicos, sociodemográficos y culturales de nuestra sociedad. La distribución de los recursos públicos pone de manifiesto la relevancia que han tenido, y tienen, las políticas que conforman el núcleo duro del Estado de bienestar (protección social, educación y sanidad), donde el aumento del gasto ha sido constante. Incluso ahora, en crisis, pierden peso todas las partidas a favor de protección social y sanidad.

Figura 2.3.  
**Distribución funcional del gasto público no financiero en 2015<sup>1</sup>**  
**(estructura porcentual)**



<sup>1</sup> Previsión.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la IGAE (fecha de descarga: 30 de abril de 2017).

Por otra parte, se potencian nuevas áreas de actividad como la protección del medio ambiente, mientras que pierden peso en el presupuesto los servicios de defensa y la intervención en determinados sectores económicos. Estas pautas evolutivas confirman el proceso de transformación del Estado a favor de la prestación de bienes y servicios colectivos preferentes, de contenido social y de carácter productivo (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007: 194).

La pregunta que surge a continuación es si estamos, o no, muy alejados de los criterios de distribución del gasto entre políticas públicas propios de otros países de la UE. Los datos de la Tabla 2.8 ofrecen la respuesta en una fotografía fija correspondiente al año 2015. Primero, poner el acento en el peso presupuestario de las políticas de protección social, que ha alcanzado unos niveles muy destacados en aquellos Estados donde el sistema de bienestar está consolidado. Así, los recursos destinados a las políticas de pensiones ascienden, en la UE-28 al 41% del total, superando en dos puntos porcentuales los recursos que se dedican en España. En Alemania, Francia, Luxemburgo y Finlandia el gasto en protección social se sitúa por encima del 43%. Con alguna excepción, como Irlanda, en el resto de Estados miembros se ha producido un aumento, en algunos casos sustancial, del peso del gasto social en sus economías. Con todo, en España la cifra total de gasto en relación con el PIB que se dedica a protección social es significativamente inferior a la media de la UE.

Tabla 2.8.  
**Distribución funcional del gasto público en la Unión Europea (2015)<sup>1</sup>**  
**(en porcentaje sobre el gasto total)**

|            | Serv. gral. | Def.       | Orden púb. | Asun. econ. | Medio amb. | Vivienda y serv. com. | Sanid.      | Ocio cult. | Educ.      | Protec. social |
|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|------------|----------------|
| UE (28)    | 13,1        | 2,9        | 3,7        | 9,0         | 1,7        | 1,2                   | 15,2        | 2,2        | 10,3       | 40,6           |
| Eurozona   | 13,6        | 2,5        | 3,5        | 9,2         | 1,7        | 1,2                   | 14,9        | 2,2        | 9,7        | 41,5           |
| Alemania   | 13,5        | 2,3        | 3,6        | 7,1         | 1,4        | 0,9                   | 16,3        | 2,3        | 9,6        | 43,1           |
| Austria    | 13,3        | 1,1        | 2,7        | 11,9        | 0,9        | 0,7                   | 15,5        | 2,4        | 9,6        | 42,0           |
| Bélgica    | 15,1        | 1,6        | 3,3        | 12,0        | 1,6        | 0,6                   | 14,2        | 2,2        | 11,9       | 37,5           |
| Bulgaria   | 7,8         | 3,4        | 6,8        | 14,9        | 1,9        | 5,2                   | 13,4        | 4,2        | 9,8        | 32,6           |
| Chipre     | 25,5        | 3,5        | 4,2        | 8,7         | 0,9        | 4,5                   | 6,4         | 2,3        | 14,2       | 29,9           |
| Croacia    | 19,5        | 2,9        | 4,7        | 10,6        | 1,0        | 1,8                   | 14,1        | 3,1        | 10,1       | 32,3           |
| Dinamarca  | 13,5        | 2,0        | 1,8        | 6,7         | 0,8        | 0,4                   | 15,6        | 3,2        | 12,8       | 43,0           |
| Eslovaquia | 14,2        | 2,3        | 5,2        | 13,9        | 2,3        | 1,9                   | 15,7        | 2,3        | 9,3        | 33,0           |
| Eslovenia  | 13,6        | 1,8        | 3,3        | 12,5        | 2,1        | 1,3                   | 14,0        | 3,4        | 11,6       | 36,4           |
| España     | <b>14,9</b> | <b>2,2</b> | <b>4,6</b> | <b>10,0</b> | <b>2,0</b> | <b>1,1</b>            | <b>14,2</b> | <b>2,6</b> | <b>9,3</b> | <b>39,1</b>    |
| Estonia    | 10,6        | 4,7        | 4,5        | 11,8        | 1,7        | 0,9                   | 13,7        | 4,9        | 15,1       | 32,1           |
| Finlandia  | 14,9        | 2,4        | 2,2        | 8,3         | 0,4        | 0,7                   | 12,6        | 2,6        | 11,0       | 44,9           |
| Francia    | 11,0        | 3,1        | 2,9        | 10,0        | 1,8        | 1,9                   | 14,3        | 2,3        | 9,6        | 43,1           |
| Grecia     | 17,8        | 4,9        | 3,8        | 16,0        | 2,7        | 0,4                   | 8,2         | 1,3        | 7,8        | 37,0           |
| Holanda    | 11,1        | 2,5        | 4,0        | 8,8         | 3,2        | 0,7                   | 17,7        | 3,1        | 12,0       | 36,8           |
| Hungría    | 17,8        | 1,1        | 4,1        | 17,3        | 2,5        | 2,2                   | 10,6        | 4,3        | 10,3       | 29,9           |
| Irlanda    | 13,9        | 1,2        | 3,7        | 11,5        | 1,4        | 2,0                   | 19,3        | 2,0        | 12,4       | 32,7           |
| Italia     | 16,6        | 2,4        | 3,7        | 8,1         | 1,9        | 1,2                   | 14,1        | 1,5        | 7,9        | 42,6           |
| Letonia    | 14,0        | 2,7        | 5,4        | 11,5        | 1,9        | 2,6                   | 10,3        | 4,4        | 16,2       | 31,0           |
| Lituania   | 12,5        | 3,8        | 4,5        | 10,4        | 1,5        | 0,9                   | 16,5        | 2,7        | 15,4       | 31,7           |
| Luxemburgo | 10,5        | 0,7        | 2,4        | 11,9        | 2,6        | 1,2                   | 10,9        | 2,8        | 12,4       | 44,8           |
| Malta      | 16,4        | 2,0        | 3,0        | 12,4        | 4,9        | 0,9                   | 14,2        | 2,8        | 13,3       | 30,1           |
| Noruega    | 9,6         | 3,1        | 2,2        | 10,5        | 1,8        | 1,5                   | 17,2        | 3,0        | 11,2       | 39,8           |
| Polonia    | 11,8        | 3,8        | 5,3        | 11,1        | 1,5        | 1,7                   | 11,2        | 2,7        | 12,6       | 38,3           |
| Portugal   | 16,8        | 2,2        | 4,3        | 10,5        | 0,8        | 1,0                   | 12,7        | 1,6        | 12,4       | 37,8           |
| R. Unido   | 10,6        | 5,0        | 4,7        | 7,1         | 1,8        | 1,1                   | 17,8        | 1,5        | 12,0       | 38,4           |
| Rep. Checa | 10,3        | 2,2        | 4,4        | 15,6        | 2,6        | 1,6                   | 18,2        | 3,2        | 11,8       | 30,1           |
| Rumanía    | 13,5        | 2,7        | 6,3        | 14,9        | 2,8        | 3,9                   | 11,8        | 3,4        | 8,6        | 32,1           |
| Suecia     | 14,1        | 2,3        | 2,6        | 8,4         | 0,6        | 1,5                   | 13,8        | 2,2        | 13         | 41,6           |

<sup>1</sup> Previsión.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (fecha de la última descarga: 30 de abril de 2017).

Por lo que se refiere a las otras dos políticas públicas esenciales del sistema de bienestar, educación y sanidad, la media de gasto destinado en la UE-28 es del 10,6% a la primera, y del 14,9% a la segunda, porcentajes prácticamente idénticos a los españoles. Dadas las características de estos programas, que tienen una fuerte relación con la evolución demográfica y que aumentan sistemáticamente por encima del crecimiento económico al tratarse de un bien superior, no suelen producirse automáticamente cambios de tendencia (Utrilla y Pérez, 2001: 17), salvo que se realicen reformas estructurales, como está sucediendo actualmente en nuestro país. El porcentaje de gasto sanitario en relación al PIB en España era similar al existente en otros Estados europeos, pero esta homogeneización no ha continuado debido a la reducción de los recursos sanitarios durante la crisis. Asimismo, el gasto en educación es apreciablemente inferior, pauta que se ha acentuado debido a los últimos reajustes presupuestarios (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2016: 5).

En definitiva, los recursos públicos dirigidos a financiar las principales políticas del Estado de bienestar tienen, en la mayoría de los países analizados, un elevado peso en sus presupuestos, que ha ido aumentando paulatinamente. Este incremento ha resultado especialmente significativo, desde los años noventa, en países como España y Portugal por la consolidación del sistema de bienestar y, actualmente, en los países más recientemente incorporados a la UE, que están siguiendo este mismo proceso. El denominado *gasto social* (Tabla 2.9) es la principal partida en todos los Estados, y ha crecido de forma ininterrumpida hasta superar ampliamente el 50% del gasto total en trece de los casos estudiados. Incluso en los países del antiguo sistema comunista, la proporción del gasto social supera el umbral del 40%. En 2013, España era el país que destinaba un porcentaje mayor de su presupuesto a esta materia. Los socios de la UE dedican, de media, casi dos tercios de sus recursos al núcleo duro del Estado de bienestar.

Cabe añadir que, aunque las previsiones a corto y medio plazo sobre la evolución del gasto público en la UE indican que continuará la tendencia decreciente o al menos la moderación en estos programas debido a las medidas de ajuste, los factores socioeconómicos que inciden en las dos principales políticas de gasto —seguridad social y sanidad— no facilitan la reducción. En nuestro país, el envejecimiento de la población, por ejemplo, hace que haya unos gastos insoslayables en pensiones y salud.

Tabla 2.9.  
**Evolución del gasto social<sup>1</sup> en la Unión Europea (1995-2016)**  
**(en porcentaje sobre el PIB pm)**

|                    | 1995        | 2000        | 2005        | 2010        | 2015        | 2016        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Alemania</b>    | 25,2        | 25,4        | 26,3        | 25,9        | 25,0        | 25,3        |
| <b>Austria</b>     | 26,0        | 25,5        | 25,9        | 27,6        | 28,0        | 27,8        |
| <b>Bélgica</b>     | 25,2        | 23,5        | 25,3        | 28,3        | 29,2        | 29,0        |
| <b>Dinamarca</b>   | 25,5        | 23,8        | 25,2        | 28,9        | 28,8        | 28,7        |
| <b>Eslovaquia</b>  | 18,4        | 17,6        | 15,8        | 18,1        | 19,4        | 18,6        |
| <b>Eslovenia</b>   | 5,7         | 22,4        | 21,4        | 23,4        | 22,4        | 22,8        |
| <b>España</b>      | <b>20,7</b> | <b>19,5</b> | <b>20,4</b> | <b>25,8</b> | <b>25,4</b> | <b>24,6</b> |
| <b>Estonia</b>     | —           | 13,8        | 13,0        | 18,3        | 17,0        | 17,4        |
| <b>Finlandia</b>   | 28,9        | 22,6        | 23,9        | 27,4        | 30,6        | 30,8        |
| <b>Francia</b>     | 28,3        | 27,5        | 28,7        | 30,7        | 31,7        | 31,5        |
| <b>Grecia</b>      | 16,6        | 18,4        | 20,4        | 23,8        | 26,4        | 27,0        |
| <b>Holanda</b>     | 22,3        | 18,4        | 20,5        | 22,1        | 22,3        | 22,0        |
| <b>Hungría</b>     | —           | 20,1        | 21,9        | 23,0        | 20,7        | 20,6        |
| <b>Irlanda</b>     | 17,5        | 12,6        | 14,9        | 22,4        | 17,0        | 16,1        |
| <b>Italia</b>      | 21,0        | 22,6        | 24,1        | 27,6        | 28,9        | 28,9        |
| <b>Letonia</b>     | —           | 14,8        | 12,2        | 18,7        | 14,4        | 14,5        |
| <b>Luxemburgo</b>  | 19,7        | 18,6        | 22,4        | 22,9        | 22,2        | 21,8        |
| <b>Noruega</b>     | 22,5        | 20,4        | 20,7        | 21,9        | 23,9        | 25,1        |
| <b>Polonia</b>     | 21,8        | 20,2        | 20,9        | 20,6        | 19,4        | 20,2        |
| <b>Portugal</b>    | 16,0        | 18,5        | 22,3        | 24,5        | 24,1        | 24,1        |
| <b>Reino Unido</b> | 18,3        | 17,7        | 19,4        | 22,8        | 21,5        | 21,5        |
| <b>Rep. Checa</b>  | 16,1        | 18,0        | 18,1        | 19,8        | 19,5        | 19,4        |
| <b>Suecia</b>      | 30,6        | 26,8        | 27,4        | 26,3        | 26,7        | 27,1        |
| <b>△OCDE</b>       | 18,8        | 18,0        | 18,8        | 21,1        | 21,0        | 21,0        |

<sup>1</sup> El gasto social incluye: recursos, tanto en transferencias como en prestaciones, destinados a la tercera edad, supervivientes, discapacitados, salud, familia, políticas activas de empleo, prestaciones por desempleo, vivienda y otras áreas de política social.

Fuente: OCDE (Fecha de la descarga: 30 de abril de 2017).

En cuanto al resto de políticas de gasto, se observan importantes diferencias territoriales. En otra de las partidas principales, «asuntos económicos», la media europea está en torno al 9% del total. Algunos países destinan a las actividades económicas un porcentaje más elevado, como Hungría con un 17%, Grecia con un 16% o República Checa con un 15,6%. Por el contrario, Alemania, Dinamarca y Reino Unido solo dedican a este programa alrededor del 7% de sus recursos. Estos datos muestran las divergencias que existen en el nivel de intervencionismo económico en los Estados miembros. España está un poco por encima de la media de la eurozona, al destinar a esta función un 10% del total pero, en relación con el PIB, nuestro nivel de gasto es similar al del resto.

Otra tendencia interesante es la notable reducción de los gastos correspondientes a *defensa*, cuya media es inferior al 3% del gasto total en la UE. También presentan una pauta decreciente los recursos correspondientes a políticas de seguridad ciudadana, a las que se les destina, de media, un 3,7% del presupuesto, aunque en España la inversión en orden público en relación con el PIB es algo más elevada. En la Tabla 2.8 se observa que los países nórdicos han rebajado significativamente el porcentaje de gasto en esta área: Dinamarca se sitúa en el 1,8%, Noruega en el 2,2% y Suecia en el 2,6%.

Finalmente, señalar que el gasto en *servicios generales* suele ser elevado, representa más del 13% del total, tomando la media europea. A los programas de *medio ambiente y vivienda y servicios comunitarios* se dedica un promedio del 1,7% y del 1,6% del gasto, respectivamente.

De acuerdo con esta evolución, la estructura actual del gasto muestra unas pautas comunes en los países de la Unión Europea, aunque siempre existen diferencias relevantes. Pese a estas divergencias en la distribución porcentual, las prioridades básicas de gasto se centran en las mismas políticas, aquellas que constituyen la razón de ser del Estado de bienestar: protección social, sanidad, educación y, en menor medida, asuntos económicos. Durante el siglo XXI, incluso en un contexto restrictivo de la actividad pública y del gasto, las políticas directamente vinculadas al sistema de bienestar han mantenido su peso relativo.

### 2.3. Los agentes responsables del gasto público

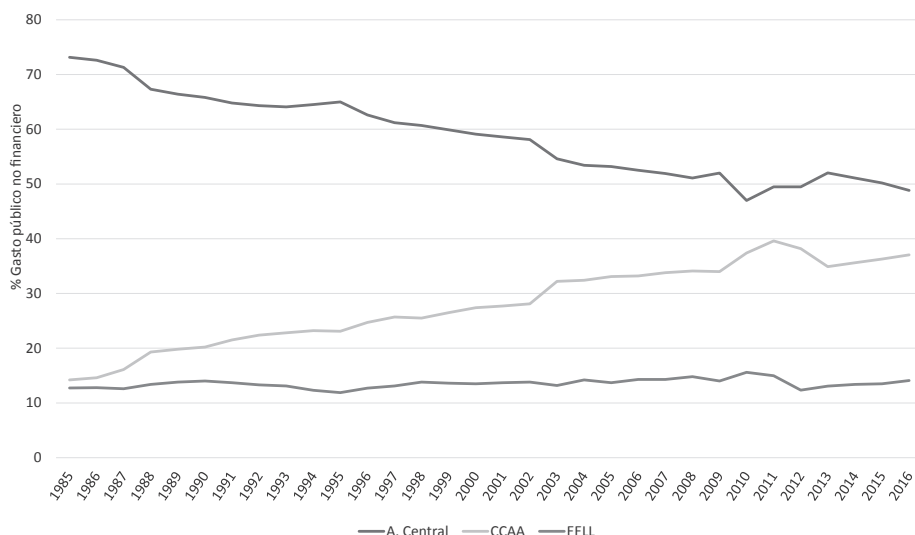
El último aspecto a considerar en el análisis del gasto público es quién gasta, esto es, qué responsabilidad tiene cada nivel de gobierno en la dimensión y estructura del gasto público en España. En la Figura 2.4 se muestra cuál ha sido la evolución del proceso de distribución del presupuesto entre los tres niveles de gobierno en los últimos treinta años. La primera conclusión que puede establecerse es que se ha avanzado progresivamente hacia un modelo descentralizado de gasto, en el que las comunidades autónomas (CCAA) han

pasado a gestionar una parte sustancial de los recursos a medida que iban asumiendo nuevas materias, de acuerdo al sistema competencial establecido en la Constitución Española (CE) y desarrollado en los estatutos de autonomía.

El proceso de descentralización del gasto público experimenta unos puntos de inflexión que coinciden con el curso del propio proceso de descentralización de competencias (Monasterio, 2003: 80). Durante la década de los ochenta, las CCAA reciben el grueso de los traspasos de los denominados servicios comunes y las autonomías de vía rápida asumen, además, las competencias en educación y sanidad. Esto se traduce en un aumento constante del porcentaje de recursos gestionados por las comunidades que, a finales de los años ochenta, representaba un 20% del total, mientras que la Administración central gestionaba el 65,8%.

Figura 2.4.

**La distribución del gasto público entre niveles de gobierno (1985-2016)<sup>1</sup>**  
(en porcentaje sobre el gasto público no financiero)



<sup>1</sup> Los datos de 2015 son una previsión y los datos de 2016 son un avance.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas e IGAE (serie de Contabilidad Nacional 2010-2016).

En la década de los noventa el gasto autonómico se estabiliza en torno al 25%, al ralentizarse los traspasos. Pero, en los últimos años de esa década, comienza otra oleada descentralizadora: las comunidades de vía lenta asumen la

competencia en educación, y en el año 2002 el Estado traspasa la competencia en materia de sanidad a las once autonomías que lo tenían pendiente. Estos trasposos implican un fuerte incremento del peso relativo del gasto autonómico que, en el año 2007, llega al 37% del total. De esta forma, las CCAA pasan a ser importantísimos agentes de gasto en nuestro país.

En el momento actual, cuando las autonomías casi han alcanzado los techos competenciales previstos en sus estatutos, y casi todas las materias que no son competencia exclusiva del Estado han sido transferidas, la distribución del gasto no financiero es la siguiente (Figura 2.4): la Administración central gestiona el 48,8% del conjunto de los recursos, incluyendo el presupuesto correspondiente a la Seguridad Social; las comunidades gestionan el 37,1% del gasto y las entidades locales el 14,1% del mismo. Tal como se ha puesto de manifiesto en numerosas publicaciones, la transferencia de gasto público se ha producido fundamentalmente a favor de las CCAA, principales beneficiarias del proceso de descentralización político-administrativa.

Por lo que se refiere a las entidades locales (EELL), resulta palmario que han sido actores secundarios en ese proceso de descentralización administrativa y, por tanto, en la descentralización del gasto. Por supuesto, en la Administración local, como en el resto de niveles de gobierno, se ha producido un fuerte incremento de las cifras absolutas del presupuesto en las últimas tres décadas, pero el ritmo de crecimiento del gasto local no tiene parangón en relación al nivel autonómico. Esto explica que, desde 1985, la cuantía de gasto que gestionan las autonomías haya aumentado un 163,4%, mientras que en el caso de los Gobiernos locales ese aumento haya sido de tan solo un 22,5%.

En los años ochenta, el gasto local apenas ganó peso en el presupuesto público, pasando del 12% al 14%, pero el gasto autonómico, en cinco años, aumentó seis puntos porcentuales. En la década de los noventa, el porcentaje correspondiente a las EELL apenas varía —se sitúa entre el 13% y el 13,5%—, pero el gasto autonómico superaba el 27% del total. En los siguientes años la evolución sigue la misma progresión, el gasto local se estanca en torno al 14% y el gasto autonómico continúa incrementando su peso porcentual hasta el 37% del conjunto del presupuesto. Así, el porcentaje de gasto gestionado por las entidades locales apenas ha variado en tres décadas.

Obviamente, este reparto porcentual entre niveles de gobierno tiene una relación directa con el reparto de competencias y servicios entre aquellos. El volumen de recursos que gestiona cada nivel de gobierno no depende únicamente del número de materias que gestiona, sino del tipo de políticas gestionadas. La Administración central tiene encomendadas, *grosso modo*, las denominadas *políticas del área de soberanía* —defensa, relaciones exteriores, seguridad ciudadana y justicia—, que no son las políticas «más caras», aunque desarrolla una de las políticas básicas del Estado de bienestar y la más costosa, la protección social, que para este nivel de gobierno suponía en 2015

nada menos que un 40% de su presupuesto, y un 17% del PIB (Eurostat, 2017). Las CCAA centran sus responsabilidades en la oferta de los bienes y servicios públicos directamente relacionados con el bienestar, intensivos tanto en fuerza de trabajo como en capital y, por tanto, con un alto coste en términos de gasto público. En concreto, en 2015, el 60% del gasto autonómico correspondía a las políticas de sanidad y educación, y el 10% a políticas económicas, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura.

Por lo que se refiere a las EELL, sus responsabilidades están más repartidas entre distintas políticas, es el nivel de gobierno que más diversifica su oferta de servicios pese a gestionar, en términos globales, un volumen de gasto mucho más reducido. Además de los servicios generales (a los que destinan más del 35% de los recursos), destaca que en 2009 el principal programa de gasto local era vivienda y bienestar comunitario, que representaba más del 13% de su presupuesto, mientras que ahora solo supone el 5%. Subrayar que dedican el 11% a actividades culturales y recreativas, el 9% a servicios sociales y el 10% a medio ambiente.

Este sucinto repaso permite tener una idea exacta de qué parte del gasto público es responsabilidad de cada nivel de gobierno y quién es responsable de establecer las prioridades de gasto en algunas de las materias más importantes para el ciudadano.

### 3. LOS IMPUESTOS: LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La financiación y la viabilidad de los Estados actuales, que gestionan exorbitantes cantidades de gasto público, precisa de sólidos sistemas tributarios que permitan obtener recursos suficientes de la sociedad. Estos sistemas tributarios han de suministrar ingresos proporcionales a las políticas, programas y servicios que el Estado debe desarrollar y, al tiempo, respetar los principios de justicia, equidad, redistribución y proporcionalidad para que los ciudadanos acepten determinados niveles de presión fiscal, para que estén dotados de legitimidad.

En otras palabras, puede afirmarse que los impuestos son el precio que los ciudadanos pagan por disponer de programas y servicios públicos de calidad, y por el mantenimiento de determinados niveles de bienestar que, según los expertos, en la actualidad solo son posibles gracias a la existencia de cotas de presión fiscal superiores, como mínimo, al 30% del PIB (Ruíz-Huerta *et al.*, 2011: 7).

### 3.1. La evolución de la presión fiscal

En anteriores epígrafes se ha constatado el extraordinario crecimiento que ha caracterizado al gasto público en España durante las últimas cuatro décadas, crecimiento soportado, lógicamente, por el correspondiente incremento de los ingresos públicos, especialmente de los impuestos.

Los ingresos públicos han seguido una evolución paralela, y a la vez diferenciada. El indicador principal de la política tributaria —la presión fiscal o proporción que representan los tributos sobre el PIB— ha tenido una tendencia alcista, aunque palmariamente inferior a la del gasto (Tabla 2.10).

Al igual que el gasto público, la fiscalidad ha experimentado ciclos de expansión-ajuste-expansión (Gago *et al.*, 2002: 254). Al comienzo de la transición, la presión fiscal española era muy baja, alrededor del 20% del PIB, frente a un 40% de media en la Unión Europea. Sin embargo, a finales de la década de los setenta comienza un ciclo de expansión, marcado por los efectos de la reforma fiscal iniciada en 1978 con la Ley 50/1977 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, cuyo elemento central fue la creación de un moderno impuesto personal sobre la renta, similar al existente en otras democracias occidentales.

Una de las principales consecuencias de la Reforma fue la progresión ascendente que adoptó la presión fiscal, pasando del 21,5% en 1978 al 27,6% en 1985, lo que supone un crecimiento superior al 22% en siete años, y representa un enorme esfuerzo fiscal para la ciudadanía. Esto permitió recortar notablemente la distancia que nos separaba de los países de nuestro entorno (Blanco y Gutiérrez, 2011: 7 y 8). No obstante, estas cifras estaban todavía alejadas de la media de la OCDE, que se situaba en el 32,5% en 1985, o de la media existente en los principales países de la UE, que oscilaba entre el 40% y el 45% del PIB.

La década de los ochenta, desde el punto de vista de la política fiscal, estuvo marcada por tres objetivos básicos del gobierno socialista de Felipe González: la pretensión de sanear la economía para comenzar a crecer, la integración de España en la CEE y la consolidación del Estado autonómico. El primer objetivo suponía ajustar la fiscalidad para obtener más ingresos pero protegiendo ciertos sectores económicos, todo ello en pleno proceso de reconversión industrial. Por otro lado, la integración en la CEE implicaba perder un margen de maniobra importante en la política tributaria e incrementar apreciablemente la presión fiscal. Finalmente, la consolidación del Estado autonómico se saldó en esta etapa con la cesión a las comunidades de impuestos con escasa capacidad recaudatoria.

Tabla 2.10.

**Evolución de la presión fiscal en España desde la transición (1976-2015)**  
**(total ingresos tributarios en porcentaje sobre el PIB)**

| <b>Año</b>  | <b>Presión fiscal</b> | <b>Año</b>  | <b>Presión fiscal</b> |
|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| <b>1976</b> | 17,9                  | <b>1996</b> | 31,0                  |
| <b>1977</b> | 19,7                  | <b>1997</b> | 32,0                  |
| <b>1978</b> | 20,9                  | <b>1998</b> | 32,4                  |
| <b>1979</b> | 21,4                  | <b>1999</b> | 33,3                  |
| <b>1980</b> | 22,0                  | <b>2000</b> | 33,4                  |
| <b>1981</b> | 23,2                  | <b>2001</b> | 33,0                  |
| <b>1982</b> | 23,5                  | <b>2002</b> | 33,4                  |
| <b>1983</b> | 25,4                  | <b>2003</b> | 33,3                  |
| <b>1984</b> | 25,7                  | <b>2004</b> | 34,3                  |
| <b>1985</b> | 26,8                  | <b>2005</b> | 35,3                  |
| <b>1986</b> | 28,2                  | <b>2006</b> | 36,1                  |
| <b>1987</b> | 30,0                  | <b>2007</b> | 36,5                  |
| <b>1988</b> | 30,1                  | <b>2008</b> | 32,3                  |
| <b>1989</b> | 31,8                  | <b>2009</b> | 30,0                  |
| <b>1990</b> | 31,6                  | <b>2010</b> | 31,5                  |
| <b>1991</b> | 31,9                  | <b>2011</b> | 31,4                  |
| <b>1992</b> | 32,9                  | <b>2012</b> | 32,4                  |
| <b>1993</b> | 32,0                  | <b>2013</b> | 33,3                  |
| <b>1994</b> | 32,0                  | <b>2014</b> | 33,8                  |
| <b>1995</b> | 31,3                  | <b>2015</b> | 33,8                  |

*Fuente:* OCDE (Revenue Statistics, 1965-2015) (Fecha de la descarga: 30 de abril de 2017).

En estas fechas los ingresos impositivos están determinados, fundamentalmente, por el impulso reformista que supuso la integración europea, que potenció una política fiscal centrada en «la reforma y el ajuste» (Costas y Serrano, 1995: 133). Los recursos obtenidos mediante el nuevo IVA, por los resultados de la lucha contra el fraude así como por la consolidación del IRPF y del nuevo Impuesto sobre Sociedades, el incremento del gasto y la realización de cambios estructurales en el sector público (Gago *et al.*, 2002: 255). Estas medidas supusieron una profunda transformación de la tributación de

nuestro país y permitieron la expansión de la capacidad fiscal del Estado, lo que, a su vez, permitía la expansión del gasto. Baste mencionar que entre 1985 y 1990 la recaudación procedente de impuestos directos crece en un 188%, al tiempo que la procedente de impuestos indirectos aumenta un 156% (Tabla 2.12).

Este ciclo expansivo termina en 1988, debido a lo que entonces se denominó el *giro social* como respuesta a la huelga general del 14-D. A comienzo de los noventa, las cuestiones fiscales están marcadas por los conflictos políticos de los últimos años del gobierno de Felipe González, por la crisis económica y por el control de las finanzas.

La década de los noventa se inicia con un cierto retraso en los temas fiscales, ya que en España estábamos centrados en la salida de la crisis, pero en los países europeos más avanzados comenzaba a desarrollarse un nuevo proceso de reforma fiscal (Gago *et al.*, 2002: 255). A pesar de los esfuerzos por crear una hacienda pública moderna al «estilo europeo», el modelo tributario se alejaba del existente en la UE-15, pues estos Estados estaban inmersos en la implantación de un nuevo sistema fiscal caracterizado por la reducción de los tipos y el aumento del peso de la imposición indirecta (Gago, 2000). Aquí, sin embargo, esta nueva propuesta apenas tuvo incidencia, lo que produjo un cierto alejamiento de las medias de la Unión Europea. El resultado final es una participación porcentual mayor del IRPF en la financiación pública que en los regímenes tributarios de nuestro entorno, y un menor peso del IVA y, en general, de todos los impuestos indirectos.

Debe hacerse referencia a un dato que tiene gran trascendencia en la percepción ciudadana sobre la carga fiscal y es el nivel del tipo de gravamen máximo del IRPF, conocido como el *tipo marginal*, que afecta a la progresión del impuesto. En los años ochenta y noventa este tipo máximo en España se mantuvo en niveles muy superiores a los de la media europea, por lo que el esfuerzo fiscal relativo —el cociente entre la presión fiscal relativa y la renta per cápita relativa— ha sido ingente (De Miguel y De Miguel, 2001: 50).

El ritmo de crecimiento de la presión fiscal se ralentizó coincidiendo con el cambio de ciclo económico, quedando en suspenso el proceso de convergencia experimentado en años anteriores. Pese a todo, la presión fiscal durante esta década evolucionó de forma similar a la media de los países de la OCDE, aunque estaba cinco o seis puntos porcentuales por debajo de la media UE-15 (Tabla 2.11). En España, el porcentaje de ingresos tributarios sobre el PIB se estabilizó en torno al 32%, a consecuencia de la recesión de los años noventa. En 1999 este indicador subió hasta superar el 34% del PIB.

Por tanto, empezamos el siglo XXI con una presión fiscal en aumento, que alcanzará su máximo histórico en el año 2007 —37,2%, casi el doble del nivel existente al comienzo de la serie—. Pero el ciclo expansivo se truncó a partir de esa fecha y, con el comienzo de la crisis actual, los niveles se desploman

hasta retroceder al 30% del PIB, porcentaje en el que estábamos en 1988. En 2010 la presión fiscal se recupera ligeramente, más por la bajada del PIB que por el crecimiento de la recaudación tributaria.

Los años dos mil podrían ser calificados como la década de los contrastes. En diez años se experimentó uno de los mayores crecimientos económicos de nuestra historia, con la correspondiente expansión del gasto público y de los ingresos tributarios, y se consiguió sanear las finanzas públicas hasta alcanzar el superávit. Y, seguidamente, se entró en una de las crisis financieras más graves, que ha traído como consecuencia una reducción nunca experimentada del gasto público y de la recaudación, acompañada de un gran aumento del déficit y del endeudamiento. En este último hecho, desempeña también un papel fundamental la disminución drástica de recursos fiscales, vinculada al descenso de los beneficios empresariales, la caída del consumo, la disminución del nivel de empleo y el derrumbamiento de la actividad inmobiliaria (Ruiz, 2015: 6).

Numerosos investigadores han señalado que, en el caso español, el proceso de consolidación y expansión fiscal experimentado entre 1995 y 2007, periodo en el que la presión fiscal aumentó un 15,6%, se basó, al menos en parte, en la existencia de unos ingresos extraordinarios procedentes, entre otras fuentes, de la excepcional evolución de los mercados inmobiliario y financiero. Cuando comienza la recesión, los ingresos tributarios disminuyen bruscamente, lo que acaba con el superávit y arrasa con el ahorro público.

En el año 2012 se adoptaron diversas medidas para incrementar la recaudación tributaria, centradas en la subida de los tipos del IVA, ante la perspectiva de un estancamiento duradero de los ingresos impositivos, y también ante las exigencias de la UE de mayores compromisos para asegurar la consolidación fiscal. Estas medidas orientadas a elevar la presión han sido percibidas por la sociedad como un cambio de perspectiva en cuanto al reparto de los costes de la crisis que, según los contribuyentes, parecen haber recaído, básicamente, en el *ciudadano medio*. A esto se añade que no se obtuvieron las repercusiones esperadas por la fuerte contracción de las bases imponibles.

Es preceptivo hacer una breve referencia al fraude fiscal. Los expertos en la materia consideran que se trata de una lacra que ha puesto en jaque al sistema fiscal desde la Reforma de 1977. El fraude no solo afecta a la capacidad recaudatoria real, también a la progresividad del sistema y su grado de justicia, ya que se produce una falta de igualdad *de facto*, y el ciudadano considera que son precisamente los más ricos los que más defraudan (Alvira *et al.*, 2000: 133 y 134). Bien es cierto que es muy difícil cuantificar el nivel y las características del fraude, o el peso de la economía sumergida, por lo que su valoración social muchas veces no se corresponde con los índices objetivos de fraude.

La Tabla 2.11 muestra una comparativa de la evolución de la presión fiscal en los Estados miembros desde 1975, aprovechando la disponibilidad de datos para una serie tan extensa. En los setenta, España estaba muy alejada de los niveles registrados por el resto de países. En concreto, la diferencia era de 13 puntos porcentuales respecto a la media de la UE-15, y de 11 puntos porcentuales respecto a la media de la OCDE.

En los años noventa, se alcanzan ya unos niveles de presión fiscal similares a los registrados en el Reino Unido, y cercanos a la media de la OCDE, aunque todavía nos separaban casi nueve puntos del promedio europeo. Desde entonces, se acelera el proceso de convergencia con nuestros socios europeos, de forma que en 2005 la presión fiscal en España está a tan solo cuatro puntos de distancia de la media correspondiente a la eurozona.

La principal diferencia entre España y otros Estados miembros no es el nivel de presión fiscal *per se*, sino la considerable velocidad de crecimiento de esta ratio en el caso español, situación por la cual los incrementos son mucho más perceptibles y gravosos para el ciudadano, aunque en otros países la presión sea objetivamente más alta. Es decir, nuestro esfuerzo fiscal —la comparación entre el incremento de los ingresos fiscales y el incremento del PIB— ha sido notablemente mayor durante dos décadas.

La crisis económica ha supuesto un retroceso importante en los niveles europeos de presión fiscal, a pesar de las subidas de impuestos en diversos países.

Tabla 2.11.  
Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea (1975-2015)  
(ingresos tributarios totales en porcentaje sobre el PIB)

|                   | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>UE (28)</b>    | —    | —    | —    | —    | 40,0 | 41,6 | 40,1 | 39,6 | 40,0 |
| <b>UE (15)</b>    | —    | —    | —    | —    | 41,0 | 42,0 | 40,6 | 40,2 | 40,6 |
| <b>Zona euro</b>  | —    | —    | —    | —    | 41,5 | 42,4 | 40,8 | 40,3 | 41,5 |
| <b>△OCDE</b>      | 29,4 | 30,9 | 32,5 | 33,1 | 34,6 | 35,3 | 34,8 | 32,6 | 34,3 |
| <b>Alemania</b>   | 34,3 | 36,4 | 36,1 | 34,8 | 36,2 | 36,3 | 33,9 | 36,6 | 36,9 |
| <b>Austria</b>    | 36,6 | 38,9 | 40,8 | 39,7 | 41,4 | 42,1 | 40,8 | 40,9 | 43,5 |
| <b>Bélgica</b>    | 38,8 | 40,6 | 43,5 | 41,2 | 42,8 | 43,8 | 43,4 | 42,4 | 44,8 |
| <b>Dinamarca</b>  | 37,8 | 42,3 | 45,4 | 45,8 | 48,0 | 48,1 | 49,5 | 45,1 | 46,6 |
| <b>Eslovaquia</b> | —    | —    | —    | —    | 39,6 | 33,6 | 30,8 | 28,1 | 32,3 |
| <b>Eslovenia</b>  | —    | —    | —    | —    | 38,4 | 36,6 | 38,0 | 36,9 | 36,6 |

|                   | 1975        | 1980        | 1985        | 1990        | 1995        | 2000        | 2005        | 2010        | 2015        |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>España</b>     | <b>18,0</b> | <b>22,0</b> | <b>26,8</b> | <b>31,6</b> | <b>31,3</b> | <b>33,4</b> | <b>35,3</b> | <b>31,5</b> | <b>33,8</b> |
| <b>Estonia</b>    | —           | —           | —           | —           | 36,2        | 30,9        | 30,4        | 33,2        | 33,6        |
| <b>Finlandia</b>  | 36,1        | 35,3        | 39,1        | 42,9        | 44,5        | 45,8        | 42,1        | 40,8        | 44,0        |
| <b>Francia</b>    | 34,9        | 39,4        | 41,9        | 41,0        | 41,9        | 43,1        | 42,8        | 42,0        | 45,5        |
| <b>Grecia</b>     | 18,6        | 20,6        | 24,4        | 25,0        | 27,6        | 33,1        | 31,3        | 32,2        | 36,8        |
| <b>Holanda</b>    | 38,4        | 40,4        | 39,9        | 40,4        | 39,0        | 36,8        | 36,4        | 36,1        | 36,7        |
| <b>Hungría</b>    | —           | —           | —           | —           | 41,0        | 38,7        | 36,8        | 36,1        | 37,8        |
| <b>Irlanda</b>    | 27,9        | 30,1        | 33,7        | 32,4        | 31,8        | 30,9        | 29,5        | 27,1        | 23,6        |
| <b>Italia</b>     | 24,5        | 28,7        | 32,5        | 36,4        | 38,6        | 40,6        | 39,1        | 41,9        | 43,3        |
| <b>Luxemburgo</b> | 31,2        | 33,9        | 37,5        | 33,9        | 35,3        | 37,2        | 38,2        | 38,0        | 37,0        |
| <b>Noruega</b>    | 38,8        | 41,9        | 41,9        | 40,2        | 40,0        | 41,9        | 42,6        | 41,9        | 38,1        |
| <b>Polonia</b>    | —           | —           | —           | —           | 36,1        | 32,7        | 32,9        | 31,1        | 31,9        |
| <b>Portugal</b>   | 18,9        | 21,9        | 24,1        | 26,5        | 28,9        | 30,6        | 30,2        | 30,4        | 34,5        |
| <b>R. Unido</b>   | 33,6        | 33,5        | 35,6        | 33,9        | 32,1        | 34,7        | 33,8        | 32,8        | 32,5        |
| <b>Rep. Checa</b> | —           | —           | —           | —           | 34,9        | 32,5        | 34,5        | 32,5        | 33,5        |
| <b>Suecia</b>     | 38,9        | 43,7        | 44,8        | 49,5        | 45,6        | 49,0        | 46,6        | 43,2        | 43,3        |

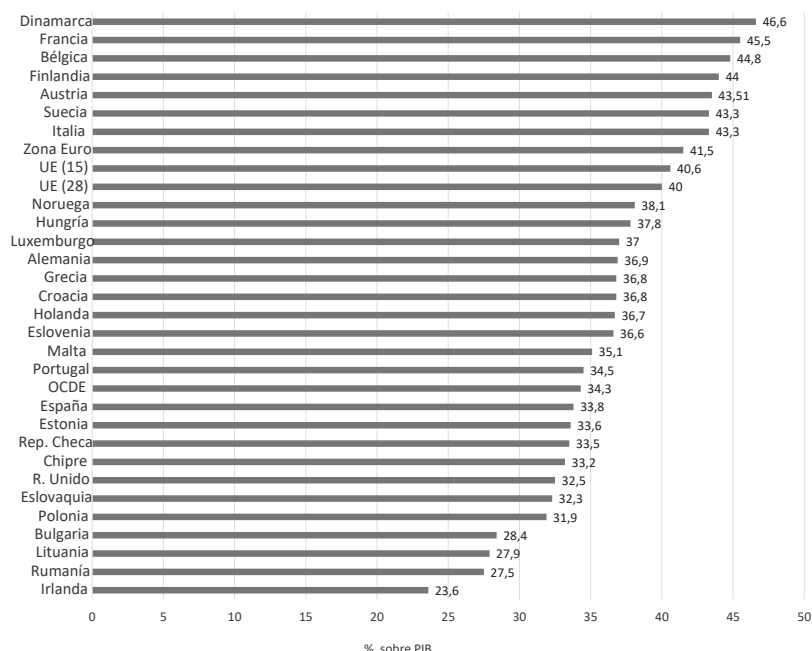
\* Los datos referentes a Bulgaria no están disponibles.

Fuente: OCDE para los datos por países y Eurostat para las medias de la UE (Fecha de la última descarga: 30 de abril de 2017).

En España, como se ha remarcado, la recesión ha provocado una importante reducción de la recaudación tributaria por lo que, en 2010, volvíamos a estar más de ocho puntos porcentuales por debajo de la presión fiscal media de la eurozona. En la Figura 2.5 puede observarse que, en 2015, nos situábamos en la parte inferior del *ranking*, con niveles similares a los de Estonia, República Checa y Chipre, y bastante alejados de la media comunitaria.

Como es lógico, la cuña fiscal entre todos los países analizados es muy elevada, con una diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre los países con presión fiscal más baja y más alta. Sin embargo, los socios más antiguos presentan niveles más homogéneos, con algunas excepciones, como Reino Unido y Alemania.

Figura 2.5.  
**Ranking de presión fiscal en la Unión Europea (2015)**  
 (ingresos fiscales en porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat y OCDE (Fecha de la última descarga: 30 de abril de 2017).

Los diversos datos analizados hasta el momento permiten comparar la evolución del gasto público y de los impuestos a lo largo del periodo seleccionado. La conclusión principal es que los españoles no hemos pagado la factura total del gasto público (Alvira *et al.*, 2000: 92). La presión fiscal ha pasado del 18,4% del PIB en 1975 al 33,8% en 2015, pero este incremento ha sido insuficiente para sufragar el gasto, que ha crecido a mayor ritmo, por lo que ha sido necesario recurrir a la deuda pública que, como se ha visto, ha aumentado desde un 13,2% del PIB en 1975 hasta el 99,3% en 2015.

Las cifras a este respecto resultan incuestionables<sup>7</sup>. Durante la década de los años ochenta, el gasto público tuvo una tasa de crecimiento de un 25,5% mientras que la presión fiscal creció un 17,8%; a lo largo de los años noventa, la tasa de crecimiento del gasto fue del 12,3%, pero la presión solo aumentó un 4,4%. Finalmente, hasta 2008 —cuando no había empezado la crisis—, el crecimiento del gasto fue del 37%, al tiempo que el nivel de presión subió un 9%.

<sup>7</sup> Elaboración propia de los índices de crecimiento anual a partir de los datos de gasto público de la IGAE y de los datos sobre presión fiscal de Eurostat.

### 3.2. La estructura del sistema fiscal: principales impuestos

La estructura del sistema fiscal en España mantiene la tradicional división entre impuestos directos, impuestos indirectos y cotizaciones sociales, aunque el peso relativo de los distintos tipos de tributos ha ido variando a lo largo de las últimas tres décadas (Tabla 2.12).

La evolución de los ingresos tributarios en los años ochenta, tras la Reforma Fiscal de 1977, se caracteriza por la creciente importancia de los impuestos directos, aquellos más visibles para los ciudadanos. Hasta 1988 la recaudación estatal por imposición directa era similar a la obtenida por imposición indirecta pero, a partir de ese año y hasta 1998, los impuestos directos permitieron recaudar al Estado 50 millones más de euros, y ello a pesar del impacto positivo de la creación del IVA en 1986, a resultas de la integración en la CEE.

El impuesto protagonista de la política fiscal española ha sido el IRPF que, durante todos estos años, ha proporcionado mayor cantidad de recursos que el IVA. Además, en la década de los ochenta se produce un importante incremento de su capacidad recaudatoria, al generalizarse el cobro del IRPF. Este hecho también tiene gran alcance social, el impuesto casi alcanza su tope de cobertura, y los ciudadanos son conscientes de esta «universalización».

En los noventa, la recaudación del IRPF prácticamente doblaba la recaudación procedente del IVA, situación lógica si se tiene en cuenta que durante la etapa del gobierno socialista el impuesto de la renta duplicó el número de declaraciones, quintuplicó las bases declaradas e incrementó en un 300 por cien los recursos aportados. Y todo esto pudo conseguirse sin necesidad de modificar los tipos de gravamen, gracias a su elevada progresividad formal, lo que favoreció una imagen positiva del impuesto entre la opinión pública (Gago *et al.*, 2002: 257). Debe señalarse que el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio deberían haber sido, junto con el IRPF, la base del sistema fiscal según los objetivos de la Reforma de 1977. Pero ninguno de estos dos impuestos ha tenido la progresión esperada.

Tabla 2.12.  
Evolución de los principales impuestos en España (1985-2015)<sup>1</sup> (En millones de euros)

| Año  | Total impuestos | IRPF   | IVA    | Impuesto Sociedades | Impuesto Patrimonio | Cotizaciones sociales <sup>2</sup> |
|------|-----------------|--------|--------|---------------------|---------------------|------------------------------------|
| 1985 | 30.781          | 8.749  |        | 2.406               | 46                  | 20.386                             |
| 1986 | 36.762          | 10.244 | 9.075  | 3.350               | 193                 | 23.096                             |
| 1987 | 45.386          | 15.634 | 11.737 | 4.251               | 268                 | 26.010                             |
| 1988 | 50.829          | 17.004 | 13.435 | 5.204               | 341                 | 28.604                             |
| 1989 | 61.259          | 21.362 | 15.242 | 8.054               | 156                 | 33.102                             |

GASTO PÚBLICO E IMPUESTOS EN ESPAÑA

| <b>Año</b>         | <b>Total impuestos</b> | <b>IRPF</b>  | <b>IVA</b>   | <b>Impuesto Sociedades</b> | <b>Impuesto Patrimonio</b> | <b>Cotizaciones sociales<sup>2</sup></b> |
|--------------------|------------------------|--------------|--------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------------|
| <b>1990</b>        | 66.780                 | 22.542       | 16.324       | 9.141                      | 637                        | 37.712                                   |
| <b>1991</b>        | 72.791                 | 26.635       | 17.745       | 8.791                      | 462                        | 42.272                                   |
| <b>1992</b>        | 79.761                 | 29.839       | 20.620       | 8.140                      | 512                        | 48.329                                   |
| <b>1993</b>        | 81.531                 | 30.751       | 18.496       | 7.336                      | 569                        | 51.091                                   |
| <b>1994</b>        | 85.150                 | 31.666       | 21.151       | 6.958                      | 644                        | 53.035                                   |
| <b>1995</b>        | 92.620                 | 34.521       | 22.990       | 8.417                      | 628                        | 52.861                                   |
| <b>1996</b>        | 100.391                | 37.441       | 25.274       | 9.546                      | 655                        | 56.909                                   |
| <b>1997</b>        | 108.128                | 35.811       | 27.807       | 13.624                     | 765                        | 60.637                                   |
| <b>1998</b>        | 118.272                | 38.502       | 30.476       | 13.728                     | 898                        | 64.488                                   |
| <b>1999</b>        | 129.320                | 39.139       | 35.137       | 16.447                     | 1.031                      | 69.531                                   |
| <b>2000</b>        | 141.100                | 41.991       | 37.806       | 19.778                     | 1.200                      | 76.046                                   |
| <b>2001</b>        | 148.844                | 46.379       | 39.622       | 19.449                     | 1.185                      | 83.530                                   |
| <b>2002</b>        | 162.767                | 51.157       | 41.000       | 23.128                     | 1.171                      | 89.165                                   |
| <b>2003</b>        | 173.405                | 50.901       | 45.908       | 24.848                     | 1.203                      | 95.952                                   |
| <b>2004</b>        | 193.521                | 55.235       | 51.137       | 29.656                     | 1.227                      | 102.732                                  |
| <b>2005</b>        | 218.998                | 61.524       | 57.782       | 35.754                     | 1.395                      | 110.653                                  |
| <b>2006</b>        | 245.400                | 71.459       | 62.265       | 41.421                     | 1.667                      | 119.906                                  |
| <b>2007</b>        | 267.610                | 83.034       | 62.672       | 50.118                     | 2.059                      | 128.715                                  |
| <b>2008</b>        | 229.579                | 80.676       | 54.231       | 31.026                     | 2.416                      | 133.894                                  |
| <b>2009</b>        | 198.109                | 74.718       | 41.045       | 24.185                     | 93                         | 130.960                                  |
| <b>2010</b>        | 215.266                | 78.104       | 57.649       | 19.755                     | 110                        | 129.733                                  |
| <b>2011</b>        | 212.419                | 80.138       | 55.904       | 19.159                     | 56                         | 128.988                                  |
| <b>2012</b>        | 218.696                | 80.413       | 56.652       | 22.359                     | 784                        | 123.325                                  |
| <b>2013</b>        | 225.128                | 79.543       | 60.951       | 21.285                     | 1.370                      | 120.138                                  |
| <b>2014</b>        | 230.398                | 80.589       | 63.422       | 20.891                     | 1.168                      | 122.129                                  |
| <b>2015(P)</b>     | 243.036                | 79.189       | 68.589       | 25.945                     | 1.184                      | 124.543                                  |
| <b>△ 1985-2015</b> | <b>648,5</b>           | <b>821,1</b> | <b>598,9</b> | <b>768,3</b>               | <b>2439,1</b>              | <b>499,0</b>                             |

<sup>1</sup> Los datos correspondientes a los años 1985-1994 están en SEC 79 [Base 1986] y los datos correspondientes a los años 1995-2015 están en SEC 2010 [Base 2010]).

<sup>2</sup> Los datos corresponden a las cotizaciones sociales efectivas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la IGAE (Contabilidad nacional. Impuestos y cotizaciones sociales de las Administraciones públicas. Fecha de la última descarga: 30 de abril de 2017) e INE (series de la Contabilidad Nacional de España, datos históricos).

Esto explica, en parte, el papel relativamente secundario que tuvo el IVA —y en general los tributos sobre el consumo— en esta época, a pesar de las dosis de modernidad que este impuesto introdujo en el sistema fiscal, y a pesar de que es responsable de algunos incrementos históricos en la recaudación tributaria. En 1986, el IVA aportaba a la recaudación total del Estado un 27,4% y en 1996 aportaba un 26,9%. En opinión de políticos y expertos, esta estructura del sistema impositivo estaba en consonancia con el objetivo de una mayor progresividad fiscal, que procedía del IRPF. A cambio se impone un modelo fiscal donde predomina la *visibilidad*.

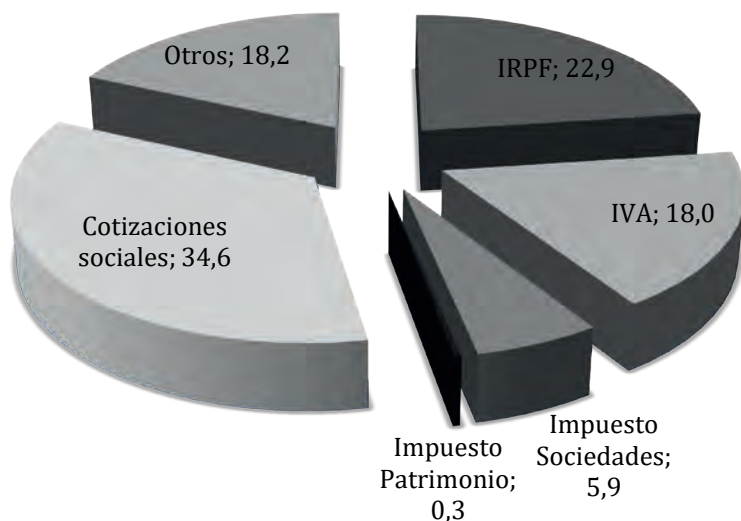
Las cotizaciones sociales constituyen el tercer gran componente en los ingresos tributarios. En 1980 eran el instrumento con mayor poder recaudador, siendo responsables de un 48,6% de los ingresos totales y de un 13,1% del PIB. Su peso, en términos de PIB, ha seguido una evolución relativamente estable en estas tres décadas, situándose entre un mínimo del 9,5% en 1988 y un máximo de 12,8% en 2000. Aun así, su participación en el conjunto de los ingresos del sector público ha ido reduciéndose ante el empuje de la imposición directa e indirecta. Tal como afirman Gago *et al.* (2002: 264), en nuestro sistema tributario las cotizaciones sociales tienen gran peso, característica por la cual el porcentaje de recursos que representan tanto la imposición directa como la indirecta se sitúan por debajo de la media europea.

La crisis, lógicamente, ha supuesto un punto de inflexión. Entre los años 2008 y 2009 la recaudación por impuestos directos se redujo un 21% respecto al año anterior, y por impuestos indirectos un 23,6%. Un dato concluyente es que la recaudación procedente del IRPF en el año 2009 disminuyó un 27,7% respecto a 2008, mientras que la recaudación del IVA se contrajo un 32,9%. Bien es cierto que a partir de 2010 los ingresos tributarios aumentaron por las medidas adoptadas en relación con la subida de los tipos del IVA, del IRPF y de algunos impuestos especiales.

En la actualidad, más del 90% del total de ingresos fiscales de las Administraciones se obtienen a partir de tres fuentes: a) las cotizaciones sociales que, hasta el año 2008, registraron un notable crecimiento debido a la favorable evolución del empleo; b) el impuesto sobre la renta, que en la década de los dos mil ha aportado, de media, el 30% de los ingresos tributarios; c) y el IVA, que en ese mismo periodo ha proporcionado, de promedio, un 23,4% de los recursos tributarios. Por tanto, el principal impuesto de nuestro sistema fiscal es de carácter directo, aunque la imposición indirecta tiene un peso relativo también considerable.

Figura 2.6.

**La estructura de los ingresos tributarios en España (2015) (porcentaje sobre el total de impuestos + cotizaciones sociales)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de IGAE (Contabilidad Nacional. Impuestos y cotizaciones sociales de las Administraciones públicas. Fecha de la última descarga: 30 de abril de 2017).

Si comparamos la estructura de los sistemas fiscales en los principales miembros de la UE en 2015<sup>8</sup>, puede comprobarse que todavía existen diferencias significativas entre grupos de países en esa clásica división entre impuestos indirectos, impuestos directos y cotizaciones sociales. Primero, el IVA supone algo más del 16% de los ingresos tributarios en la eurozona, mientras que en España supone casi el 19%. Respecto a este dato, nuestro país está en la zona baja de la tabla, pues en Estados como Irlanda, Finlandia o Suecia la recaudación del IVA representa más del 21% de sus ingresos<sup>9</sup>. Curiosamente, en Rumanía, Bulgaria u otros países procedentes de la Europa del Este se sitúa en torno al 8%, observándose un claro predominio de la imposición directa en estos nuevos miembros. Segundo, la imposición sobre los ingresos personales supone, de media, un 30% de los recursos tributarios, en la UE-28; en España, representa el 21,5%. Todavía estamos muy alejados de la estructura impositiva de los países nórdicos y anglosajones, donde se produce una cla-

<sup>8</sup> Datos de Eurostat correspondientes al año 2015 (*Main National Accounts Tax Aggregates*, última actualización efectuada el 30 de abril de 2017).

<sup>9</sup> Debe tenerse en cuenta que desde 2008 la caída en la recaudación del IVA ha sido generalizada, pero particularmente intensa en los países del Sur de Europa y, más aún, en España debido a la reducción del consumo y al desplazamiento del mismo hacia los bienes y servicios gravados a tipos inferiores.

ra preponderancia de la imposición directa, puesto que el impuesto de la renta genera más del 40% de los ingresos —el 63% en Dinamarca o el 43% en Noruega—, pero estamos situados en la zona media del *ranking*, con cifras similares a Francia o Alemania. Finalmente, destacar que las cotizaciones sociales en la UE tienen un peso en los ingresos tributarios de casi un 34%, mientras en nuestro país representan el 36,5%. En Holanda, Alemania o Francia las contribuciones tienen un peso elevado en la financiación impositiva, superando el 40%, un porcentaje cercano las cifras españolas. En general, en los denominados Estados de bienestar continentales las contribuciones tienen una notable importancia, en contraposición con los sistemas nórdicos.

Las tendencias fiscales que pueden observarse en la Unión Europea desde finales de los años noventa, siempre considerando la heterogeneidad de los países, pueden resumirse en dos (Ruiz-Huerta, 2011: 74). Primera, parece producirse una reducción de la participación de los impuestos directos, más evidente en el caso del impuesto sobre la renta personal aunque también se observa en el impuesto de sociedades. Ello es debido a la bajada de los tipos nominales en ambos tributos, a la introducción de importantes desgravaciones y, también, a la extensión del fraude. Segundo, el peso proporcional de los impuestos indirectos y de las cotizaciones sociales se mantiene, incluso en los años de crisis. Por supuesto, hay que destacar la caída de la recaudación del IVA al comenzar la recesión, y la consiguiente subida de los tipos a partir del año 2010, aunque estos datos siempre deben interpretarse con cierta cautela debido a las diferentes respuestas fiscales de los Estados miembros.

En conclusión, en la UE, tomando los promedios de los datos presupuestarios como referencia, la principal fuente de financiación son las contribuciones sociales, seguidas muy de cerca por el impuesto sobre la renta y, en tercer lugar, aunque con menor peso, el IVA. Esto implica que la fiscalidad europea descansa excesivamente en las rentas del trabajo, y que se está orientando, quizá también en exceso, hacia la imposición indirecta, de hecho el IVA (VAT en sus siglas en inglés) ha aumentado en 15 de los países miembros desde 2008, al tiempo que las cotizaciones sociales no se han recortado (Comisión Europea, 2012).

### CAPÍTULO III

## ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

### 1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo introductorio se especificaba que uno de los objetivos básicos de la investigación era describir y analizar las actitudes y preferencias de los españoles durante el periodo comprendido entre 1985 y 2016. Con ese propósito, en esta sección del libro se estudia la evolución de las opiniones de los ciudadanos respecto al nivel total del gasto público y respecto al nivel de gasto asignado para financiar los diferentes programas. Tal distinción analítica es relevante, ya que, como se recordará, una de las teorías básicas, que los expertos han tratado de contrastar desde los años sesenta, es que los individuos manifiestan distintas actitudes cuando se refieren al sector público en general y cuando se refieren a políticas o servicios concretos. Ese argumento es el punto de partida de esta parte del trabajo: la diferencia entre actitudes generales y actitudes específicas hacia la hacienda pública.

La descripción de las opiniones ciudadanas se estructura en varios apartados. En el primero, se examinan las actitudes hacia el conjunto del gasto público y hacia las distintas partidas de este. La explotación de la información disponible hace posible indagar sobre ambas cuestiones, pese a que los datos sobre la valoración del nivel total de gasto son escasos. Para establecer una adecuada aproximación al tema, se han construido una serie de indicadores, utilizados en trabajos similares, que permiten comparar actitudes generales y específicas.

En el segundo apartado, se describen las preferencias de gasto en un amplio abanico de políticas públicas, con la finalidad de establecer cuáles son las principales pautas en cada área, cuáles son las demandas concretas de los ciudadanos y cuáles son las disparidades esenciales por sectores de política. Además, se analiza la evolución de las preferencias en cada programa público a lo largo de casi cuatro décadas para identificar las tendencias más significativas, comprobar cómo han ido variando las demandas concretas o descubrir cómo se han transformado las prioridades sociales. El estudio de la evolución de la opinión pública durante ese periodo también se realiza con el objetivo de

comprender cómo han afectado los principales cambios políticos, económicos, presupuestarios, etc., que han acontecido en esos años a las orientaciones y percepciones de la ciudadanía.

En la última parte del capítulo se investiga acerca de algunos factores que condicionan las preferencias de gasto, y en cómo han ido variando con el paso del tiempo. Especialmente, se ha considerado cómo influye la prioridad que los ciudadanos otorgan a los distintos problemas públicos sobre la demanda de recursos.

## 2. ACTITUDES GENERALES: EL SUPUESTO APOYO AL CRECIMIENTO ILIMITADO DEL GASTO PÚBLICO

En el estudio de las actitudes hacia el gasto público hay un interrogante que ha ocupado el centro del debate académico: ¿predomina, o no, una actitud inherentemente favorable al aumento continuado del conjunto del gasto público?

Con el propósito de profundizar en esta cuestión, aplicando para ello algunas de las teorías analizadas en el Capítulo I al caso español, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo: *las actitudes hacia el conjunto del gasto público son negativas (actitud general), mientras que las actitudes hacia el gasto en programas o políticas concretos son positivas (actitud específica)*. Según el comportamiento previsto por la teoría, los ciudadanos demandarían una limitación o reducción del volumen total de gasto público, al tiempo que reclamarían un incremento, o al menos el mantenimiento, del gasto asignado a numerosas políticas. Esta postura implicaría que las personas muestran en este ámbito actitudes incongruentes, en línea con lo que defiende la tesis de la ambivalencia, como se verá posteriormente.

Es útil recordar que Free y Cantril (1967) argumentan que las preferencias de los ciudadanos en materia de gasto público no evidencian incongruencia ni son contradictorias, sino que su posición varía según se trate de opiniones referidas a cuestiones abstractas o generales —llamadas «actitudes ideológicas» o *ideological spectrum*—, o se trate de opiniones referidas a cuestiones concretas —denominadas «actitudes operacionales» u *operational spectrum*—. Esto explicaría que se pronuncien de diferente forma al preguntarles por temas relacionados con el Estado en general o por temas relacionados con políticas públicas determinadas. En este mismo sentido se pronunciaban Katz *et al.* (1975: 178) al distinguir, en las actitudes, un «nivel ideológico» referido a cuestiones más globales sobre el sector público y otro «nivel pragmático» referido a experiencias concretas. En consecuencia, es posible que las personas revelen una actitud desfavorable hacia el gasto público —que correspondería al *ideological spectrum*— y, al tiempo, manifies-

ten actitudes favorables hacia programas concretos de gasto —que corresponderían al *operational spectrum*—.

Otros autores aseguran que la opinión pública es congruente, en el sentido de que es intrínsecamente favorable al aumento del gasto público total (actitud general o ideológica) y de casi todas las partidas de este (actitud específica u operacional) o, al menos, es partidaria de mantener el *statu quo* en esta materia (Mueller, 1963: 213).

A partir de los diversos argumentos, se plantea una nueva hipótesis (Ladd *et al.*, 1979: 131): *existe un fuerte compromiso con los distintos programas públicos que se evidencia a través del fuerte apoyo social al gasto destinado a financiarlos, apoyo que es compartido entre los distintos grupos de población.*

Atendiendo a lo expuesto hasta ahora, el primer aspecto a investigar es si existe una actitud positiva o negativa respecto a la cantidad de recursos que gestiona el Estado, es decir, si la sociedad prefiere, en abstracto, más o menos gasto público. Es importante puntualizar que no existen estudios demoscópicos en los que se haya preguntado a los entrevistados por esta cuestión de forma directa.

Con la información disponible, puede afirmarse que en España los ciudadanos mantienen una actitud general hacia el gasto público negativa, aunque con matices (Tabla 3.1). Debe insistirse en que las conclusiones no pueden ser categóricas debido a que solo se cuenta con los datos correspondientes a dos años en los que se llevaron a cabo sendos estudios —realizados por encargo del ISSP al CIS— que incluyeron un ítem relativo a este tema. Se trata de una pregunta en la que únicamente se consulta al entrevistado sobre una posible reducción del gasto total. En la encuesta de los años noventa, el indicador *acuerdo neto a favor de reducir el gasto público* revelaba que la gran mayoría de los españoles eran partidarios de reducir los recursos públicos (el 71%). El porcentaje de respuestas más alto, el 46%, corresponde a aquellos encuestados que están *a favor*, mientras que el 31% está *muy a favor*. Solo el 5% se declara *en contra*, y un imperceptible 1% *muy en contra*. Once años después se replica la encuesta de 1996, y el hecho más destacable es que se había producido cierto cambio de tendencia, pues había aumentado el apoyo social al gasto público. De hecho, el acuerdo neto a favor de la reducción había disminuido dos tercios, situándose en el 25%. En 2007, aún en plena expansión económica en nuestro país, había bajado hasta el 12% la proporción de consultados que estaban *muy a favor* del recorte, si bien el 39% sigue estando *a favor*. Aquellos que defienden el *statu quo* o mantenimiento de los niveles de gasto representan el 15%. La variación más notable es que en esta segunda fecha más del 19% se declaraba directamente *en contra* de restringir los recursos públicos.

Tabla 3.1.

**Actitudes hacia la reducción del gasto público total (porcentajes horizontales)**

|                    | Muy a favor  | A favor     | Ni a favor ni en contra | En contra   | Muy en contra | Acuerdo neto <sup>1</sup> a favor |
|--------------------|--------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------|-----------------------------------|
| <b>1996</b>        | 31,1         | 45,8        | 7,6                     | 4,9         | 1,0           | 71,0                              |
| <b>2007</b>        | 12,1         | 39,1        | 14,5                    | 19,3        | 6,5           | 51,4                              |
| <b>△ 1996-2007</b> | <b>-19,0</b> | <b>-6,3</b> | <b>6,9</b>              | <b>14,4</b> | <b>5,5</b>    | <b>-19,6</b>                      |

<sup>1</sup> El indicador *acuerdo neto* a favor del recorte del gasto público se calcula de la siguiente manera: (muy a favor + a favor) – (en contra + muy en contra). Excluida la opción *NS/NC*.

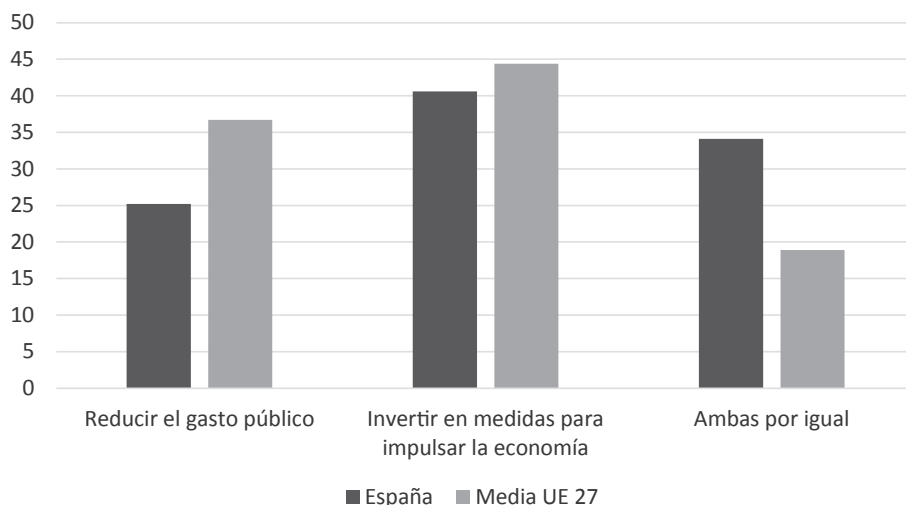
Pregunta: A continuación le voy a leer algunas medidas que el Gobierno podría adoptar en relación con la economía. Dígame, por favor, si Vd. está muy a favor, a favor, ni a favor ni en contra, en contra o muy en contra de cada una de ellas: *reducir el gasto público*.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996 y 2.671 de 2007 del CIS («Los ciudadanos y el Estado» I y II).

En definitiva, las cifras indican que en los noventa una parte significativa de la sociedad era contraria al aumento del conjunto del gasto público, es decir, las actitudes generales hacia el gasto eran negativas: el 77% estaba muy a favor o a favor de la reducción. En la siguiente década, esta cifra había bajado hasta el 51,2% pero, en cualquier caso, la mayoría seguía apoyando la reducción.

Es importante plantearse a qué puede deberse este relativo cambio de tendencia. A falta de más información, puede deducirse que tiene relación con el periodo económico y político en el que se realiza cada estudio. En 1996, España estaba saliendo de una grave crisis económica que había afectado al país desde 1992 y, en este momento, se había instalado entre los políticos, los académicos y los ciudadanos el discurso de la austeridad y de la necesidad de contener el gasto, que tan rápidamente había aumentado desde la transición hasta generar un déficit del 7% del PIB. Además, acababa de ganar las elecciones un partido de centro-derecha con un discurso neoliberal que había incidido en la necesidad de reducir el tamaño de un sector público supuestamente ineficaz e ineficiente. En este contexto, es razonable colegir que la sociedad era partidaria de la reducción. Frente a este panorama, en 2007, se está atravesando el periodo de crecimiento económico más prolongado desde la transición, en el que se produce una fuerte expansión del sector público y del gasto, expansión que la opinión pública no parecía rechazar, sino todo lo contrario.

Figura 3.1.

**Preferencias de los ciudadanos respecto a las políticas financieras de respuesta a la crisis (2010) (porcentaje de entrevistados a favor de cada medida)**

Pregunta: *Personally, would you say that to emerge from the crisis rapidly, EU Member States should first reduce their public spending or should they first invest in measures to boost the economy?: 1 First reduce their public spending; 2 First invest in measures to boost the economy; 3 Both equally (SPONTANEOUS).*  
 Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarómetro 74.1 (2010) de la Comisión Europea.

En el Eurobarómetro 74.1 de 2010, en pleno apogeo de la Gran Recesión, se les pregunta a los entrevistados sobre las medidas a adoptar para salir de la crisis con rapidez, entre la cuales figura reducir el gasto público destinado a educación, sanidad, etc. Los resultados que se muestran en la Figura 3.1 prueban que los españoles se oponen mayoritariamente a los recortes como política de respuesta a la crisis. De hecho, en España solo el 25% apoya la opción de reducir el gasto, mientras que casi el 41% considera que, en primer lugar, hay que invertir en medidas para impulsar la economía —esto significa incrementar la intervención del Estado y obviamente el presupuesto—, y un 34% afirma que ambas soluciones son válidas por igual. Conviene reseñar que en la UE una media del 37% de los consultados entiende que la primera medida ha de ser contener el gasto. En Francia respalda esta acción un 50% de la población, en Reino Unido más del 46%, y en Finlandia o Suecia casi el 38%. Por el contrario, el 44,4% del conjunto de la UE secunda el planteamiento de que primero se debe invertir para fomentar la economía. En Dinamarca se decanta por esta iniciativa más del 70% de los entrevistados, y en Suecia, Finlandia e Irlanda más del 50%.

A tenor de la información disponible, no es posible verificar de forma concluyente la premisa inicial de las hipótesis de Mueller (1963) y Ladd *et al.* (1979) porque, aunque prevalece el apoyo a la reducción del nivel de gasto, no

es una postura generalizada. El siguiente paso del análisis debe ser comprobar si esta opinión es común a los diferentes segmentos de población, o corresponde a un determinado perfil de ciudadanos.

Para ello, se identifican las características socioeconómicas e ideológicas que definen a los individuos que son favorables al recorte del gasto y las que definen a aquellos que son contrarios a la reducción del mismo. Pero, antes de continuar, se procede a definir detalladamente las variables independientes construidas aprovechando distintas preguntas de los Estudios del CIS y establecer los valores que adoptan. Estas variables y/o características de los individuos se utilizarán a lo largo de los diferentes capítulos. Por tal motivo, en el Cuadro 3.1 figura una descripción detallada.

Cuadro 3.1.  
**Descripción de las principales variables de la investigación**

| <b>Variables independientes</b> | <b>Preguntas tomadas como indicador</b>                                | <b>Valores de la variable</b>                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tamaño del hábitat              | Tamaño del municipio de residencia del entrevistado                    | 1 = Menos o igual a 2.000 hab.<br>2 = 2.001 a 10.000 hab.<br>3 = 10.001 a 50.000 hab.<br>4 = 50.001 a 100.000 hab.<br>5 = 100.001 a 400.000 hab.<br>6 = 400.001 a 1.000.000 hab.<br>7 = Más de 1.000.000 hab. |
| Sexo                            | Sexo de la persona entrevistada                                        | 1 = Hombre<br>2 = Mujer                                                                                                                                                                                       |
| Edad                            | ¿Cuántos años cumplió Ud. en su último cumpleaños?                     | Edad del entrevistado en años, de 18 a 99 años                                                                                                                                                                |
| Nivel de estudios               | ¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que Ud. ha cursado? | 1 = Sin estudios<br>2 = Primaria<br>3 = Secundaria<br>4 = Formación Profesional<br>5 = Universitarios medios<br>6 = Universitarios superiores                                                                 |
| Estatus socioeconómico          | Estatus socioeconómico de la persona entrevistada                      | 1 = Clase alta/media-alta<br>2 = Nuevas clases medias<br>3 = Viejas clases medias<br>4 = Obreros/as cualificados/as<br>5 = Obreros/as no cualificados/as                                                      |

| Variables independientes                   | Preguntas tomadas como indicador                                                                                                                                          | Valores de la variable                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Situación laboral                          | ¿En cuál de las siguientes situaciones se encuentra Ud. actualmente?                                                                                                      | 1 = Trabaja<br>2 = Jubilado o pensionista (ha trabajado antes)<br>3 = Pensionista (no ha trabajado)<br>4 = Parado y ha trabajado antes<br>5 = Parado y busca su primer empleo<br>6 = Estudiante<br>7 = Trabajo doméstico no remunerado |
| Religiosidad                               | ¿Cómo se define Ud. en materia religiosa?                                                                                                                                 | 1 = Católico/a<br>2 = Creyente de otra religión<br>3 = No creyente<br>4 = Ateo/a                                                                                                                                                       |
| Autoubicación ideológica                   | Al hablar de política se utilizan las expresiones <i>izquierda</i> y <i>derecha</i> . En estas casillas que van de izquierda a derecha, ¿en qué casilla se colocaría Ud.? | Escala de 1 a 10, donde 1 equivale a extrema izquierda y 10 a extrema derecha                                                                                                                                                          |
| Comportamiento político (recuerdo de voto) | En las últimas elecciones generales, ¿podría decirme a qué partido o coalición votó?                                                                                      | Listado de partidos políticos que se presentan a las elecciones. Respuestas precodificadas                                                                                                                                             |

En la Tabla 3.2 se ordenan las características socioeconómicas e ideológicas que definen a las personas favorables al recorte del gasto. La primera conclusión es que la actitud favorable hacia la reducción del gasto público es, efectivamente, compartida por todos los grupos de población, independientemente de sus características sociodemográficas, laborales e ideológicas. En ese sentido, podría hablarse de una constante actitudinal. Profundizando más en el análisis, se advierte, en primer lugar, que la población de la tercera edad y los jóvenes son menos favorables a la restricción de los recursos, mientras que los individuos entre 25 y 54 años son los más partidarios. Podría argumentarse que quienes desean el recorte del gasto son los contribuyentes netos al sistema de bienestar, mientras que se oponen aquellos que resultan sus principales beneficiarios. Se comprueba que apenas existen disparidades en función del tamaño del municipio donde se reside, ni entre hombres y mujeres.

Se detectan ciertas diferencias en función del nivel de estudios, aunque no en el sentido que predicen algunas teorías. Las personas con mayor formación —estudios universitarios superiores— son mayoritariamente propicios a la

reducción del gasto, aunque los porcentajes más altos de apoyo al recorte se encuentran entre los que únicamente han finalizado los estudios de secundaria o FP. Curiosamente, las opiniones entre los universitarios están muy polarizadas, ya en el año 2007 más del 50% de quienes tenían estudios superiores afirmaban ser favorables o muy favorables al reajuste, al tiempo que el 33% estaba en contra o muy en contra.

Tabla 3.2.  
Actitudes hacia la reducción del gasto público total según diferentes variables  
(1996 y 2007) (porcentajes verticales)

| Actitudes hacia la<br>reducción del gasto | Variables                          |                   |                    |                     |                      |                  |
|-------------------------------------------|------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|------------------|
|                                           | Tamaño del municipio de residencia |                   |                    |                     |                      |                  |
|                                           | ≤2.000<br>hab                      | 2.001 a<br>10.000 | 10.001 a<br>50.000 | 50.001 a<br>100.000 | 100.001 a<br>400.000 | >400.001<br>hab. |
| <b>1996</b>                               |                                    |                   |                    |                     |                      |                  |
| Muy a favor + a favor                     | 75,6                               | 77,2              | 78,3               | 72,5                | 73,3                 | 82,6             |
| Ni a favor ni en contra                   | 7,5                                | 6,6               | 8,2                | 11,4                | 8,2                  | 5,4              |
| En contra + muy en contra                 | 4,4                                | 5,7               | 3,6                | 2,2                 | 8                    | 8,2              |
| <b>2007</b>                               |                                    |                   |                    |                     |                      |                  |
| Muy a favor + a favor                     | 49,0                               | 47,9              | 50,9               | 50,7                | 52,1                 | 54,0             |
| Ni a favor ni en contra                   | 13,0                               | 13,4              | 16,6               | 15,7                | 12,6                 | 14,8             |
| En contra + muy en contra                 | 26,0                               | 25,7              | 23,3               | 26,2                | 27,9                 | 27,0             |
|                                           | Edad                               |                   |                    |                     |                      |                  |
|                                           | 18 a 24                            | 25 a 34           | 35 a 44            | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más         |
| <b>1996</b>                               |                                    |                   |                    |                     |                      |                  |
| Muy a favor + a favor                     | 76,0                               | 80,1              | 80,4               | 80,1                | 76,7                 | 69,0             |
| Ni a favor ni en contra                   | 9,3                                | 8,3               | 5,6                | 7,3                 | 7,2                  | 7,5              |
| En contra + muy en contra                 | 10,1                               | 7,4               | 6,1                | 3,9                 | 3,6                  | 3,8              |
| <b>2007</b>                               |                                    |                   |                    |                     |                      |                  |
| Muy a favor + a favor                     | 45,4                               | 53,6              | 52,3               | 51,5                | 57,4                 | 46,0             |
| Ni a favor ni en contra                   | 22,7                               | 16,1              | 12,2               | 13,4                | 13,9                 | 12,8             |
| En contra + muy en contra                 | 26,2                               | 25,0              | 30,9               | 30,1                | 19,9                 | 21,1             |

ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

| Actitudes hacia la<br>reducción del gasto | Variables         |                             |                                |                        |                                   |                      |
|-------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------|
|                                           | Sexo              |                             |                                |                        |                                   |                      |
|                                           | Hombre            | Mujer                       |                                |                        |                                   |                      |
| 1996                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 80,6              | 73,7                        |                                |                        |                                   |                      |
| Ni a favor ni en contra                   | 8,2               | 7,1                         |                                |                        |                                   |                      |
| En contra + muy en contra                 | 6,7               | 5,2                         |                                |                        |                                   |                      |
| 2007                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 52,2              | 50,2                        |                                |                        |                                   |                      |
| Ni a favor ni en contra                   | 14,1              | 14,8                        |                                |                        |                                   |                      |
| En contra + muy en contra                 | 28,0              | 23,6                        |                                |                        |                                   |                      |
|                                           | Nivel de estudios |                             |                                |                        |                                   |                      |
|                                           | Sin<br>estudios   | Primaria                    | Secundaria                     | FP                     | Univers.<br>medios                | Univers.<br>superior |
| 1996                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 65,4              | 78,2                        | 78,0                           | 81,7                   | 81,6                              | 86,8                 |
| Ni a favor ni en contra                   | 7,1               | 6,4                         | 8,6                            | 10,0                   | 8,9                               | 4,9                  |
| En contra + muy en contra                 | 3,6               | 4,1                         | 8,2                            | 5,8                    | 6,7                               | 4,9                  |
| 2007                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 46,3              | 51,0                        | 50,2                           | 56,9                   | 44,7                              | 54,4                 |
| Ni a favor ni en contra                   | 12,2              | 14,5                        | 16,7                           | 16,4                   | 17,3                              | 9,6                  |
| En contra + muy en contra                 | 17,6              | 24,4                        | 28,7                           | 24,2                   | 34,1                              | 32,5                 |
|                                           | Situación laboral |                             |                                |                        |                                   |                      |
|                                           | Trabaja           | Pension.<br>ha<br>trabajado | Pension.<br>no ha<br>trabajado | Parado ha<br>trabajado | Parado 1. <sup>er</sup><br>empleo | Estudiante           |
| 1996                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 79,0              | 76,8                        | 66,0                           | 77,6                   | 72,0                              | 81,0                 |
| Ni a favor ni en contra                   | 8,0               | 7,2                         | 6,0                            | 6,8                    | 12,0                              | 8,6                  |
| En contra + muy en contra                 | 7,5               | 3,0                         | 2,0                            | 8,4                    | 10,0                              | 7,4                  |
| 2007                                      |                   |                             |                                |                        |                                   |                      |
| Muy a favor + a favor                     | 53,2              | 47,9                        | 43,6                           | 49,7                   | 25,0                              | 44,6                 |
| Ni a favor ni en contra                   | 14,8              | 14,6                        | 11,7                           | 12,7                   | 0                                 | 20,7                 |
| En contra + muy en contra                 | 27,2              | 23,7                        | 14,9                           | 27,9                   | 25,0                              | 28,3                 |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

| Actitudes hacia la<br>reducción del gasto | Variables                                  |                         |                         |                    |                       |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------|
|                                           | Estatus socioeconómico                     |                         |                         |                    |                       |
|                                           | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas clases<br>medias | Viejas clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |
| <b>1996</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 81,7                                       | 78,4                    | 77,4                    | 77,9               | 69,1                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 7,8                                        | 8,8                     | 8,4                     | 7                  | 6,9                   |
| En contra + muy en contra                 | 7,3                                        | 8                       | 4,5                     | 4,6                | 6,1                   |
| <b>2007</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 48,0                                       | 52,4                    | 51,4                    | 50,7               | 53,2                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 14,7                                       | 16,7                    | 11,9                    | 16,8               | 11,4                  |
| En contra + muy en contra                 | 34,1                                       | 27,2                    | 25,3                    | 23,1               | 21,8                  |
|                                           | Autoubicación ideológica                   |                         |                         |                    |                       |
|                                           | Izda. (1-2)                                | (3-4)                   | (5-6)                   | (7-8)              | Dcha. (9-10)          |
| <b>1996</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 74,2                                       | 78,9                    | 80,1                    | 85,3               | 84,0                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 8,0                                        | 7,5                     | 9,0                     | 5,6                | 10                    |
| En contra + muy en contra                 | 11,5                                       | 5,7                     | 4,4                     | 4,8                | 4,0                   |
| <b>2007</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 53,5                                       | 48,0                    | 53,8                    | 59,2               | 65,7                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 8,6                                        | 15,3                    | 16,6                    | 10,9               | 15,6                  |
| En contra + muy en contra                 | 33,6                                       | 32,4                    | 24,2                    | 24,2               | 12,5                  |
|                                           | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                         |                         |                    |                       |
|                                           | PP                                         | PSOE                    | IU                      | CIU                | PNV                   |
| <b>1996</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 84,5                                       | 77                      | 75,4                    | 79,5               | 46,2                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 5,8                                        | 6,2                     | 10,8                    | 11,5               | 30,8                  |
| En contra + muy en contra                 | 3,6                                        | 4,8                     | 11,4                    | 2,6                | 15,4                  |
| <b>2007</b>                               |                                            |                         |                         |                    |                       |
| Muy a favor + a favor                     | 48,4                                       | 59,1                    | 48,0                    | 52,2               | 47,1                  |
| Ni a favor ni en contra                   | 14,5                                       | 13,3                    | 9,3                     | 21,7               | 0,0                   |
| En contra + muy en contra                 | 30,6                                       | 21,4                    | 40                      | 17,4               | 41,2                  |

Pregunta: A continuación le voy a leer algunas medidas que el Gobierno podría adoptar en relación con la economía. Dígame, por favor, si Ud. está muy a favor, a favor, ni a favor ni en contra, en contra o muy en contra de cada una de ellas: *reducir el gasto público*. Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996 y 2.671 de 2007 del CIS.

La situación laboral tampoco resulta un factor determinante, pues en todos los segmentos es superior el porcentaje de quienes tienen una actitud positiva hacia la reducción de recursos públicos. No obstante, este porcentaje es más alto en el caso de personas que trabajan, mientras que disminuye perceptiblemente en el caso de parados en busca de su primer empleo y en el de pensionistas que no han trabajado. Quienes más se oponen al recorte son los desempleados y estudiantes.

En la misma línea, el estatus socioeconómico tampoco influye de forma significativa en las actitudes. La proporción de quienes son favorables o contrarios a la reducción del gasto apenas difiere entre las distintas clases sociales. Al examinar los porcentajes horizontales se observa que tanto en 1996 como en 2007 son los obreros cualificados el grupo más favorable a la contracción, por el contrario las nuevas clases medias y las clases medias-altas son los grupos más reacios al recorte.

Finalmente, se han considerado las posibles diferencias en función de la ideología. Como cabría esperar, son más partidarios de la reducción del gasto los ciudadanos situados a la derecha del espectro ideológico que los situados más a la izquierda. Pero lo que llama la atención es que el contraste de opiniones según su ideología son menores de lo que podría preverse. Así, las diferencias entre quienes se sitúan en cada extremo de la escala son de poco más diez puntos porcentuales: en 2007 un 54% de los electores situados en el extremo izquierdo de la escala apoyan la reducción, y un 66% de los electores situados en el extremo derecho. Sin embargo, un 34% de los electores de izquierda se oponen a la reducción, y solo un 13% de los electores de derecha, patrón que se ajusta a lo previsto por las teorías al uso.

Ya que no se dispone de una serie temporal amplia que permita observar la evolución y los cambios esenciales de las actitudes generales hacia el gasto público en España, resulta necesario comparar las preferencias de la opinión pública española con las preferencias de la opinión pública de otros países, donde existen distintos niveles de gasto y distintos regímenes de bienestar<sup>1</sup>.

A nivel internacional predomina una actitud negativa hacia el gasto público considerado en su conjunto. En 1996 el promedio del acuerdo neto a favor de la contracción del gasto, correspondiente a todos los países seleccionados del Estudio del ISPP, se situaba en el 42,6% y, en 2006, en el 47,1%. Las cifras concretas del indicador muestran que en 1996 el porcentaje a favor del recorte superaba el 60% en Alemania o Francia. Al otro lado de la clasificación, se encuentran Reino Unido e Irlanda, donde el apoyo al gasto es bastante más amplio, aunque destaca la elevada proporción de quienes no están ni a favor ni

---

<sup>1</sup> Los datos demoscópicos internacionales que se comentan a partir de aquí se han recopilado de los Estudios del ISSP *Role of Government III & IV* (1996 y 2006). Los países incluidos en la comparación son Alemania, Francia, Reino Unido, Irlanda, Noruega y Suecia.

en contra de la reducción. En posiciones intermedias se hallan España, Noruega y Suecia.

El dato más destacable es que el nivel de oposición al gasto ha crecido en todos los países entre 1996 y 2006, en mayor o menor medida. Es elocuente el aumento de las opiniones negativas en Irlanda y Noruega, porque en Alemania y Francia solo han crecido levemente los, ya de por sí, elevados porcentajes a favor de la reducción.

Los dos países en que continúa habiendo un importante apoyo social al gasto son Reino Unido y Suecia. En este último caso puede argüirse que Suecia cuenta con un amplio y constante respaldo al Estado de bienestar (Calzada, 2001) y, en el caso de Reino Unido, es preciso considerar lo que supuso el desmantelamiento del sistema de bienestar durante el gobierno de Margaret Thatcher, cuando tuvo lugar un enorme ajuste del gasto público.

En definitiva, puede afirmarse que el primer supuesto de la hipótesis de investigación se cumple, las actitudes generales hacia la cuantía total del gasto público son negativas, aunque en España la proporción de ciudadanos favorables a la reducción no representan una mayoría muy amplia. No existe, como se había afirmado en algunas investigaciones, un apoyo social al crecimiento constante, y casi ilimitado, del gasto. Sin embargo, en 2007 se aprecia un cambio de tendencia que se acentúa notablemente durante la Gran Recesión. En consecuencia, es preceptivo comprobar el segundo argumento de la hipótesis, esto es, si esa actitud general negativa coexiste con una actitud específica positiva.

### 3. ACTITUDES CONCRETAS: LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO DE LOS CIUDADANOS

En contraste con lo que acaba de explicarse sobre las orientaciones generales hacia el gasto público total, puede afirmarse inequívocamente que las opiniones concretas sobre el gasto destinado a políticas, programas y servicios específicos son positivas. Una mayoría, ahora sí, muy amplia de españoles apoya el incremento de los recursos públicos en casi todas las áreas, con alguna excepción (Tabla 3.3). Esto corrobora la hipótesis formulada por Sears y Citrin (1982: 60 y ss.), según la cual las actitudes hacia el gasto en políticas particulares son más congruentes y positivas que las actitudes hacia el gasto en general, o hacia el tamaño del sector público considerado en abstracto.

Para realizar un análisis detallado de estas actitudes específicas se han empleado diversos datos y variables, y se han construido dos indicadores que evalúan las preferencias de gasto público, de formas diferentes pero complementarias. El primero mide las valoraciones respecto al alcance o intensidad de la intervención estatal que los ciudadanos desean en cada política pública, preguntando textualmente al entrevistado si «cree que el Estado

dedica demasiados, los justos o demasiado pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar». El segundo indicador recoge las opiniones respecto a una posible reducción del gasto público en cada programa, y enfrenta directamente al encuestado a una hipotética situación en la que fuera necesario recortar el gasto planteándole la siguiente pregunta: «Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar».

Como punto de partida, se toman los datos sobre la valoración ciudadana respecto a la suficiencia del gasto público en diversos programas, cuyos resultados se exponen en la Tabla 3.3 y la Figura 3.2. Se pueden observar dos tendencias significativas. Primera, un elevado porcentaje de entrevistados percibe que el gasto es insuficiente en todas las áreas de política, excepto en defensa. Segunda, esta percepción se mantiene, con algunas oscilaciones y matices, a lo largo de treinta años, es una actitud persistente en el tiempo. De hecho podría hablarse de un *patrón actitudinal*.

Estas dos tendencias se ponen de manifiesto al repasar los datos del indicador que se ha elaborado, el saldo o acuerdo neto<sup>2</sup> que recoge el nivel de apoyo agregado al gasto. Puntualizar que un saldo neto negativo muestra una actitud favorable hacia el gasto en esa política, los ciudadanos consideran que los recursos son insuficientes y demandan que se incrementen, mientras que un saldo neto positivo indica una actitud contraria al aumento de los recursos, se consideran excesivos. Salvo en defensa, el acuerdo neto es negativo para todas las políticas públicas estudiadas, con índices porcentuales superiores al 50% en algunos casos. Y las preferencias se mantienen bastante estables en casi todas las áreas durante los 32 años estudiados. No obstante, el impacto de la crisis en las actitudes hacia el gasto público origina ciertos cambios. Algunos problemas han pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda social, y los ciudadanos desean que el Gobierno intervenga en estos ámbitos con mayor intensidad, lo que se traduce en una percepción de que los recursos son insuficientes.

---

<sup>2</sup> El indicador se basa en el *índice de diferencia porcentual* propuesto por Citrin (1979). Este índice refleja el grado de apoyo agregado al gasto en ámbitos de política pública concretos. Se calcula restando del porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica demasiados pocos recursos a una determinada política el porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica demasiados recursos a esa política. Este índice fue utilizado posteriormente por Smith (1987: 8), que lo denominó *balance of opinions*.

Tabla 3.3.

**La valoración sobre la suficiencia del gasto por sectores de política pública: saldo o acuerdo neto<sup>1</sup> (1985-2016) (en porcentaje)**

| Años | Defensa | Orden público | Justicia | Obras públicas | Transp. y com. | Enseñanza | Sanidad | Pensiones | Desempleo | Vivienda | Cultura | Medio ambte. | Investigación | Cooperación | Dependencia |
|------|---------|---------------|----------|----------------|----------------|-----------|---------|-----------|-----------|----------|---------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| 1985 | 43,0    | -0,5          |          | -25,6          |                | -49,2     | -37,2   |           |           | -41,5    |         |              |               |             |             |
| 1986 | 45,6    | -3,9          |          | -28,8          |                | -47,3     | -45,9   |           |           | -43,8    |         |              |               |             |             |
| 1987 | 47,1    | -5,0          |          | -28,9          |                | -53,3     | -57,0   |           |           | -45,5    |         |              |               |             |             |
| 1988 | 46,3    | -10,1         |          | -36,5          |                | -55,3     | -57,2   |           |           | -47,0    |         |              |               |             |             |
| 1989 | 44,2    | -13,0         | -26,1    | -32,0          | -30,7          | -50,2     | -61,9   | -59,6     |           | -52,4    |         |              |               |             |             |
| 1990 | 44,0    | -8,9          | -17,1    | -23,3          | -26,1          | -47,7     | -59,1   | -54,2     |           | -52,2    |         |              |               |             |             |
| 1991 | 37,0    | -7,4          | -26,5    | -23,7          | -28,5          | -47,4     | -54,3   | -37,4     |           | -54,8    |         |              |               |             |             |
| 1992 | 39,6    | -9,5          | -29,1    | -19,6          | -25,7          | -48,6     | -58,6   | -48,8     |           | -55,0    |         |              |               |             |             |
| 1993 | 34,5    | -9,4          | -26,9    | -9,8           | -19,3          | -43,4     | -51,2   | -41,1     |           | -51,4    |         |              |               |             |             |
| 1994 | 31,4    | -8,9          | -28,8    | -7,4           | -13,1          | -36,3     | -45,6   | -41,7     | -35,7     | -52,0    | -36,4   |              |               |             |             |
| 1995 | 27,5    | -4,1          | -25,9    | 2,0            | -4,9           | -30,5     | -36,4   | -30,8     | -30,5     | -45,8    | -26,3   |              |               |             |             |
| 1996 | 31,8    | -7,3          | -17,9    | 1,6            | -4,6           | -33,9     | -42,0   | -37,4     | -30,3     | -44,0    | -27,8   |              |               |             |             |
| 1997 | 27,9    | -16,1         | -26,9    | -5,6           | -9,5           | -42,0     | -42,7   | -36,4     | -33,0     | -43,3    | -32,1   | -40,6        |               |             |             |
| 1998 | 32,6    | -11,4         | -22,2    | -1,9           | -13,7          | -37,9     | -35,5   | -38,2     | -33,0     | -39,1    | -30,7   | -36,8        |               |             |             |
| 1999 | 28,7    | -23,7         | -25,9    | -3,6           |                | -41,1     | -38,0   | -39,3     | -30,1     | -40,9    | -29,7   | -39,9        |               |             |             |
| 2000 | 28,2    | -27,0         | -34,6    | -9,3           | -14,1          | -42,4     | -44,1   |           | -32,5     | -43,3    | -32,4   | -38,6        |               |             |             |
| 2005 | 24,2    | -40,8         | -34,9    | -10,0          | -16,4          | -44,3     | -45,4   | -43,5     | -30,0     | -59,1    | -33,9   | -43,9        |               |             |             |
| 2006 | 22,5    | -42,5         | -32,7    | -4,4           | -15,8          | -38,4     | -38,1   | -45,0     | -27,7     | -63,0    |         | -39,2        |               |             |             |
| 2007 | 20,0    | -38,9         | -35,3    | -6,8           | -18,7          | -40,8     | -39,5   | -44,5     | -23,9     | -63,5    | -28,8   | -42,0        |               |             |             |

# ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

| Años | Defensa | Orden público | Justicia | Obras públicas | Transp. y com. | Enseñanza | Sanidad | Pensiones | Desempleo | Vivienda | Cultura | Medio ambte. | Investigación | Cooperación | Dependencia |
|------|---------|---------------|----------|----------------|----------------|-----------|---------|-----------|-----------|----------|---------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| 2008 | 20,2    | -38,1         | -48,7    | -4,5           | -15,1          | -43,3     | -46,2   | -46,9     | -28,7     | -60,7    | -30,4   | -38,9        |               |             |             |
| 2009 | 22,1    | -32,4         | -46,8    | 2,6            | -12,0          | -39,8     | -39,2   | -41,9     | -30,9     | -53,5    | -26,9   | -31,5        |               |             |             |
| 2010 | 26,3    | -21,0         | -32,1    | 6,5            | -6,3           | -36,3     | -35,7   | -47,9     | -31,5     | -38,6    | -19,2   | -23,8        | -25,2         | -12,9       |             |
| 2011 | 23,0    | -20,2         | -32,5    | 2,1            | -10,1          | -41,8     | -40,3   | -51,1     | -42,5     | -48,9    | -25,4   | -27,8        | -29,0         | -17,0       | -50,5       |
| 2012 | 30,8    | -16,7         | -33,0    | -3,4           | -16,5          | -54,7     | -56,8   | -56,7     | -52,0     | -46,5    | -35,4   | -35,0        | -43,4         | -26,1       | -60,5       |
| 2013 | 28,7    | -18,5         | -40,8    | -14,1          | -16,1          | -59,8     | -63,7   | -56,8     | -57,9     | -53,0    | -46,7   | -36,4        | -49,3         | -35,1       | -68,0       |
| 2014 | 24,6    | -18,8         | -45,1    | -13,6          | -19,7          | -62,4     | -67,3   | -63,6     | -59,6     | -55,3    | -50,4   | -41,7        | -54,3         | -39,2       | -71,7       |
| 2015 | 29,4    | -47,5         | -44,0    | -2,9           | -16,7          | -58,3     | -62,7   | -56,5     | -54,2     | -50,8    | -50,2   | -41,8        | -60,7         | -36,2       | -67,1       |
| 2016 | 25,9    | -47,0         | -41,4    | -9,0           | -13,9          | -58,1     | -62,0   | -57,2     | -54,0     | -48,7    | -48,2   | -43,3        | -57,2         | -38,6       | -66,1       |

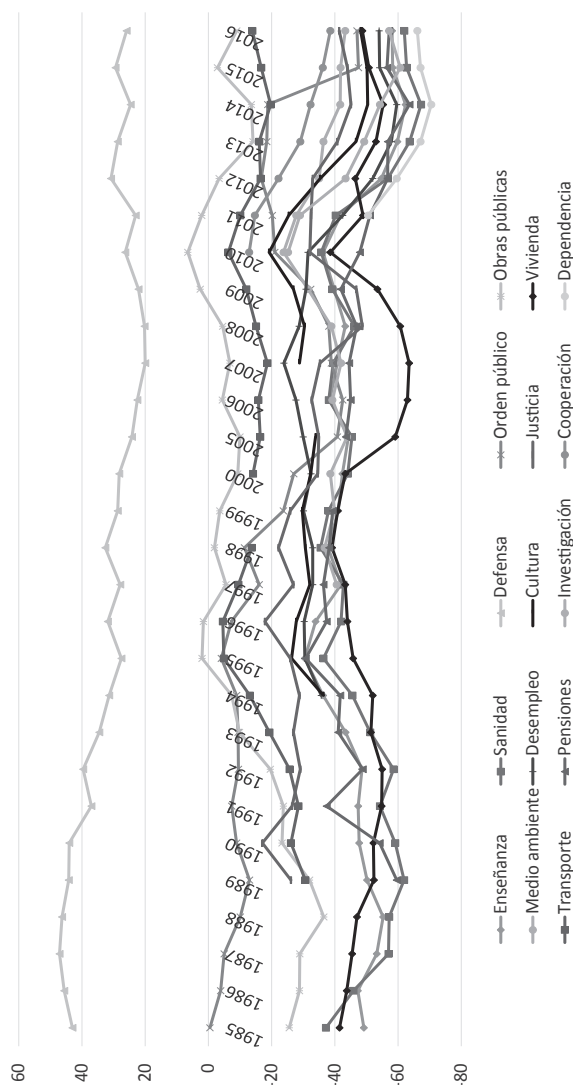
<sup>1</sup> El indicador *saldo o acuerdo neto* se calcula de la siguiente manera: porcentaje de entrevistados que afirman que el Estado dedica demasiados recursos a la política x – porcentaje de entrevistados que afirman que el Estado dedica muy pocos recursos a la política x. Excluida la opción *NS/NC*.

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880 de 1990, 1.971 de 1991, 2.017 de 1992, 2.063 de 1993, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995, 2.219 de 1996, 2.252 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.650 de 2006, 2.727 de 2007, 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016 del CIS.

Figura 3.2.

**Valoración de la suficiencia del gasto por sectores de política pública (Acuerdo neto: demasiados recursos-demasiados pocos) (porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880 de 1990, 1.971 de 1991, 2.017 de 1992, 2.063 de 1993, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995, 2.219 de 1996, 2.252 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.650 de 2006, 2.727 de 2007, 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016, del CIS.

Son cuatro las políticas en las que, invariablemente, se percibe que la financiación es insuficiente: en vivienda una media del 53% de los entrevistados estiman que los recursos son *muy pocos*, en sanidad, un 50%; en pensiones, un 47%, y en enseñanza, un 46% —les siguen, en orden de importancia, medio ambiente, con un 41%, y desempleo, con un 39%—. Por otra parte, aproximadamente la mitad de los consultados afirman que es suficiente la financiación en transporte y comunicaciones, y en torno al 40% opina que los recursos destinados obras públicas, cultura y orden público son *los justos*.

El análisis de las actitudes específicas hacia el gasto por áreas de política pública permite obtener otros hallazgos relevantes. Primero, la sociedad española no solo demanda o desea que el Estado intervenga en un amplio abanico de materias, sino que aspiran a que lo haga cada vez con mayor intensidad. Segundo, la incorporación de nuevos temas o problemas públicos a la agenda social no parece haber afectado a la demanda de gasto público en las políticas más tradicionales. Los ciudadanos reclaman que se incremente el dinero público destinado a los servicios de bienestar clásicos, pero también exigen un aumento de los recursos en ámbitos que son relativamente novedosos —los que se identifican con el posmaterialismo—, como medio ambiente, investigación en ciencia y tecnología, etc. Tercero, la demanda de gasto en las políticas sociales más importantes, esto es, aquellas que conforman el núcleo duro del Estado de bienestar (sanidad, educación y pensiones) parece ser casi insaciable, mientras que se mantiene también en niveles altos en otras materias a lo largo del tiempo, porque se percibe que todavía son asignaturas pendientes en nuestro país. Esto sería lo que ocurre en los programas de justicia, vivienda o medio ambiente. Por último, la percepción constante de insuficiencia de recursos en prácticamente todas las áreas continúa a pesar de que el gasto ha crecido, en términos absolutos, en todas las políticas y durante todo el periodo analizado, como se constató en el anterior capítulo.

Al hilo de estas conclusiones, surge otra reflexión referente a los comportamientos previstos por la teoría *government overload*. Dicha teoría parte de que la expansión del sector público de los Estados de bienestar había generado un elevado nivel de expectativas en los ciudadanos, lo cuales desean que los Gobiernos intervengan en más áreas y también que lo hagan intensivamente (Bell, 1977). Este presupuesto inicial sí se ha cumplido. Pero la tesis vaticinaba que llegaría un punto de inflexión en que los Estados no podrían responder a esa demanda insaciable, lo que provocaría una frustración de las expectativas sociales y, en consecuencia, un aumento de la desafección política, que generaría un clima social propicio al reajuste del sector público y al recorte del gasto (Huseby, 1995). En realidad, esto no ha ocurrido, más bien la situación responde a la tesis enunciada por Sears y Citrin (1982: 65-66): un aumento del apoyo a la reducción del sector público en general y del gasto total, al tiempo que el apoyo a la intervención estatal, y al gasto, en programas concretos sigue siendo muy elevado. Por tanto, el profetizado *backlash* no se produce *de facto*.

Otra de las hipótesis que se pretendía verificar es aquella que contrapone las tendencias *expansionistas* frente a las tendencias *contraccionistas*. En España, la opinión pública ha respaldado invariablemente el aumento del gasto destinado a las principales políticas, es decir, predomina lo que se denominaría *expansionismo*. Se ha podido confirmar que las actitudes específicas de los ciudadanos en materia de gasto son cada vez más expansionistas, frente a la hipótesis contraria de que las preferencias habrían evolucionado paulatinamente hacia el *contraccionismo*. No obstante, se ha comprobado que también ha habido una estabilización de ciertas demandas y oscilaciones puntuales en el nivel de apoyo al gasto en determinados programas, lo cual parece tener una relación con los ciclos económicos, con los intereses y valores de los individuos y con los cambios en el presupuesto asignado a cada programa<sup>3</sup>.

De nuevo, resulta relevante comparar estas pautas actitudinales hacia las políticas concretas de gasto con las pautas observadas en países de nuestro entorno, recurriendo una vez más a la información procedente de las encuestas del ISSP de 1996 y 2006. Puede afirmarse que los datos corroboran las hipótesis de Free y Cantril (1967) y de Sears y Citrin (1982): los ciudadanos mantienen una actitud negativa hacia el aumento del gasto público total —*ideological spectrum*— al tiempo que demandan un incremento del gasto finalista en la mayoría de políticas públicas —*operacional spectrum*—. Señalar en primer lugar que, en España, el nivel de demanda de gasto en casi todas las políticas estudiadas es, comparativamente, elevado en los dos años del estudio, algo superior al del resto de Estados en algunas áreas.

Ya se ha comentado que, entre las cuestiones más interesantes a nivel comparado, destacan las preferencias sobre el gasto en defensa. En todos los países estudiados prevalece la percepción de que se gasta demasiado, tanto en Estados donde el presupuesto destinado a esta política es insignificante —Suecia o Noruega— como en aquellos donde esta partida presupuestaria es más cuantiosa. Se produjo un cambio importante en Reino Unido, pues en 1996 la mayoría de los británicos consideraban insuficiente el gasto en defensa y, en diez años, se ha pasado a la posición contraria.

Asimismo, llama la atención que gran parte de la opinión pública internacional entiende que los recursos reservados a *arte y cultura* son excesivos. El saldo neto es negativo, en 1996 y 2006, en todos los países seleccionados, salvo en España e Irlanda. En las demandas de gasto relativas al seguro de desempleo también existen diferencias relevantes. Mientras que en algunos Estados la opinión generalizada es que el presupuesto para estas prestaciones es demasiado alto, en España o Irlanda —muy castigados por el desempleo—, y cada vez más en Alemania, existe un claro apoyo social a dicho programa. En el resto de políticas analizadas el indicador *saldo neto* es negativo, por tanto, es superior el porcentaje de encuestados para quienes debería gastarse más. Tomando valores

---

<sup>3</sup> En el Capítulo V se analiza en detalle la relación entre las preferencias de gasto público y los ciclos económicos, el interés propio, y el gasto real asignado a cada política.

promedio, el programa en el que debería hacerse un mayor esfuerzo inversor, a juicio de los ciudadanos de casi todos los países, es en sanidad. La segunda política en orden de importancia, según la valoración del gasto, es educación. Finalmente, indicar cuál es la política en la que existe, en cada país, mayor demanda social de recursos: en Alemania es medio ambiente; en España, Reino Unido, Irlanda, Noruega y Suecia es sanidad; en Francia la prioridad es educación.

Para concluir el breve estudio comparado, comentar que resulta significativo el hecho de que, respecto a las preferencias de gasto en las principales políticas del Estado de bienestar, hay un notable consenso entre los ciudadanos de la mayoría de países, y las opiniones tienen un grado apreciable de estabilidad (Ringén, 1987). Según Kaase y Newton (1995), las variaciones observadas se producen por las diferencias en las percepciones que cada grupo socioeconómico tiene sobre el presupuesto asignado a las distintas políticas, percepciones que varían en función del interés propio. También influyen, claro está, los niveles reales de gasto en cada país, y su distribución exacta por programas, así como los problemas y situaciones particulares de cada uno de ellos.

A continuación, se analizan las actitudes específicas hacia el gasto a través del segundo indicador construido al efecto, que evalúa las opiniones respecto a posibles reducciones del gasto en cada política pública.

Tabla 3.4.  
Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto en diversos programas públicos (1985-2012) (en porcentaje)

|                                          | 1985  | 1987  | 1989  | 1991  | 1993  | 1995  | 1997  | 1999  | 2000  | 2005 | 2008 | 2010  | 2012  |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|
| <b>Defensa</b>                           |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |       |
| <b>A favor</b>                           | 58,0  | 60,0  | 63,0  | 58,0  | 57,0  | 53,2  | 51,8  | 53,8  | 51,5  | 44,3 | 41,6 | 50,2  | 58,2  |
| <b>En contra</b>                         | 19,0  | 20,0  | 16,0  | 25,0  | 27,0  | 32,1  | 32,4  | 33,6  | 35,4  | 44,5 | 45,2 | 39,3  | 33,3  |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b>          | -39,0 | -40,0 | -47,0 | -33,0 | -30,0 | -21,1 | -19,4 | -20,2 | -16,1 | 0,2  | 3,6  | -10,9 | -24,9 |
| <b>Orden público/Seguridad ciudadana</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |       |
| <b>A favor</b>                           | 28,0  | 27,0  | 24,0  | 25,0  | 24,0  | 22,3  | 15,3  | 10,5  | 9,6   | 4,4  | 6,7  | 11,8  | 13,3  |
| <b>En contra</b>                         | 47,0  | 50,0  | 54,0  | 56,0  | 59,0  | 64,3  | 70,2  | 78,7  | 80,5  | 88,7 | 86,6 | 82,8  | 81,5  |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b>          | 19,0  | 23,0  | 30,0  | 31,0  | 35,0  | 42,0  | 54,9  | 68,2  | 70,9  | 84,3 | 79,9 | 71,0  | 68,2  |
| <b>Justicia</b>                          |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |      |       |       |
| <b>A favor</b>                           |       |       | 16,0  | 16,0  | 15,0  | 12,8  | 13,4  | 13,3  | 10,2  | 7,7  | 6,2  | 17,7  | 18,4  |
| <b>En contra</b>                         |       |       | 59,0  | 63,0  | 66,0  | 71,6  | 69,9  | 72,1  | 76,5  | 82,0 | 84,1 | 71,5  | 73,1  |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b>          |       |       | 43,0  | 47,0  | 51,0  | 58,8  | 56,5  | 58,8  | 66,3  | 74,3 | 77,9 | 53,8  | 54,7  |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                                    | 1985 | 1987 | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999  | 2000 | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| <b>Obras públicas</b>              |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            | 22,0 | 15,0 | 14,0 | 16,0 | 19,0 | 24,1 | 20,5 | 20,2  | 17,7 | 19,6 | 23,1 | 38,5 | 38,5 |
| En contra                          | 79,0 | 63,0 | 65,0 | 68,0 | 63,0 | 63,9 | 65,2 | 67,5  | 70,8 | 70,2 | 66,1 | 52,3 | 52,8 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          | 57,0 | 48,0 | 51,0 | 52,0 | 44,0 | 39,8 | 44,7 | 47,3  | 53,1 | 50,6 | 43,0 | 13,8 | 14,3 |
| <b>Transporte y comunicaciones</b> |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            |      |      | 16,0 | 13,0 | 18,0 | 16,9 | 16,1 | 13,5  | 13,3 | 11,3 | 12,7 | 20,3 | 18,7 |
| En contra                          |      |      | 62,0 | 68,0 | 63,0 | 68,4 | 68,9 | 74,1  | 74,8 | 78,6 | 76,5 | 71,7 | 75,0 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          |      |      | 46,0 | 55,0 | 45,0 | 51,5 | 52,8 | 60,6  | 61,5 | 67,3 | 63,8 | 51,4 | 56,3 |
| <b>Enseñanza</b>                   |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            | 4,0  | 5,0  | 3,0  | 4,0  | 4,0  | 3,3  | 3,3  | 4,0   | 2,4  | 2,0  | 2,0  | 3,0  | 2,9  |
| En contra                          | 79,0 | 82,0 | 84,0 | 83,0 | 84,0 | 86,5 | 86,8 | 87,6  | 90,3 | 91,9 | 92,0 | 91,1 | 93,8 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          | 75,0 | 77,0 | 81,0 | 79,0 | 80,0 | 83,2 | 83,5 | 83,6  | 87,9 | 89,9 | 90,0 | 88,1 | 90,9 |
| <b>Sanidad</b>                     |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            | 6,0  | 6,0  | 3,0  | 4,0  | 4,0  | 3,7  | 3,2  | 4,0   | 2,5  | 1,7  | 1,8  | 2,7  | 2,3  |
| En contra                          | 75,0 | 81,0 | 84,0 | 84,0 | 85,0 | 87,2 | 87,8 | 88,3  | 90,8 | 94,1 | 93,6 | 93,8 | 95,5 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          | 69,0 | 75,0 | 81,0 | 80,0 | 81,0 | 83,5 | 84,6 | -84,3 | 88,3 | 92,4 | 91,8 | 91,1 | 93,2 |
| <b>Seguridad social/Pensiones</b>  |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            |      |      |      |      | 5,0  | 5,5  | 4,9  | 5,0   | 4,0  | 2,7  | 2,4  | 3,5  | 2,7  |
| En contra                          |      |      |      |      | 85,0 | 85,3 | 84,7 | 86,9  | 88,6 | 92,6 | 92,1 | 92,3 | 94,0 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          |      |      |      |      | 80,0 | 79,8 | 79,8 | 81,9  | 84,6 | 89,9 | 89,7 | 88,8 | 91,3 |
| <b>Protección al desempleo</b>     |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            |      |      |      | 11,0 | 11,0 | 8,1  | 8,4  | 9,5   | 9,0  | 6,5  | 5,8  | 8,1  | 4,6  |
| En contra                          |      |      |      | 73,0 | 74,0 | 80,2 | 78,5 | 79,9  | 79,5 | 86,1 | 84,8 | 85,7 | 91,1 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          |      |      |      | 62,0 | 63,0 | 72,1 | 70,1 | 70,4  | 70,5 | 79,6 | 79,0 | 77,6 | 88,4 |
| <b>Vivienda</b>                    |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            | 12,0 | 11,0 | 8,0  | 7,0  | 8,0  | 6,7  | 7,8  | 8,8   | 7,9  | 5,7  | 6,6  | 17,2 | 20,3 |
| En contra                          | 65,0 | 69,0 | 73,0 | 79,0 | 77,0 | 81,9 | 79,2 | 81,3  | 82,3 | 87,6 | 86,3 | 74,4 | 73,0 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          | 53,0 | 58,0 | 65,0 | 72,0 | 69,0 | 75,2 | 71,4 | 72,5  | 74,4 | 81,9 | 79,7 | 57,2 | 52,7 |
| <b>Asistencia social</b>           |      |      |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |
| A favor                            |      |      | 8,0  | 8,0  |      |      |      |       |      |      | 4,8  | 9,8  | 9,8  |
| En contra                          |      |      | 70,0 | 74,0 |      |      |      |       |      |      | 86,1 | 82,9 | 82,9 |
| Acuerdo neto <sup>1</sup>          |      |      | 63,0 | 66,0 |      |      |      |       |      |      | 81,3 | 73,1 | 73,1 |

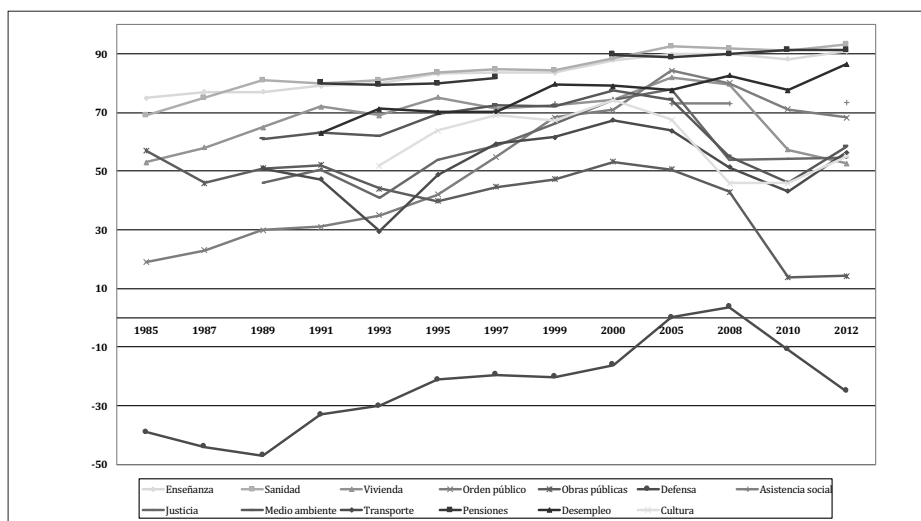
|                                 | 1985 | 1987 | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2005 | 2008 | 2010 | 2012 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Cultura</b>                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>A favor</b>                  |      |      |      |      |      |      | 10,0 | 10,5 | 11,2 | 8,5  | 10,6 | 22,3 | 18,5 |
| <b>En contra</b>                |      |      |      |      |      |      | 76,5 | 78,7 | 78,5 | 82,7 | 78,2 | 68,3 | 73,6 |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b> |      |      |      |      |      |      | 66,5 | 68,2 | 67,3 | 74,2 | 67,6 | 46,0 | 55,1 |
| <b>Medio ambiente</b>           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>A favor</b>                  |      |      | 13,0 | 11,0 | 10,0 | 7,8  | 9,3  | 8,4  | 8,6  | 7,2  | 7,5  | 17,9 | 17,0 |
| <b>En contra</b>                |      |      | 64,0 | 70,0 | 72,0 | 79,7 | 76,6 | 80,1 | 80,8 | 84,7 | 82,0 | 73,0 | 75,4 |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b> |      |      | 51,0 | 59,0 | 62,0 | 71,9 | 67,3 | 71,7 | 72,2 | 77,5 | 74,5 | 55,1 | 58,4 |

<sup>1</sup> El indicador *acuerdo neto* se calcula con la siguiente fórmula: Porcentaje de entrevistados en contra de la reducción – Porcentaje de entrevistados a favor. Indica el porcentaje neto de encuestados que es contrario a reducir el gasto en un determinado programa o servicio. Excluida la opción *NS/NC*.

Pregunta: Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 1.465 de 1985, 1.674 de 1987, 1.849 de 1989, 1.971 de 1991, 2.063 de 1993, 2.187 de 1995, 2.253 de 1997, 2.66 de 1999, 2.394 de 2000, 2.594 de 2005, 2.765 de 2008, 2.840 de 2010 y 2.950 de 2012.

Figura 3.3.  
Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto en diversos programas públicos (1985-2012) (acuerdo neto en contra)



Pregunta: Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880 de 1990, 1.971 de 1991, 2.017 de 1992, 2.063 de 1993, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995, 2.219 de 1996, 2.253 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.594 de 2005, 2.765 de 2008, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011 y 2.953 de 2012 del CIS.

En la Tabla 3.4 y en la Figura 3.3 se puede distinguir cuál ha sido la evolución de las opiniones de los españoles ante una posible reducción del gasto en un listado de políticas o programas a lo largo de casi tres décadas.

Una primera conclusión que puede extraerse del examen de los datos es que, desde el comienzo de la serie, los ciudadanos se oponen a cualquier posible recorte de los recursos en ninguna de las políticas<sup>4</sup>, con la consabida excepción de defensa. Esto viene a corroborar la hipótesis inicial de que los españoles son favorables a la reducción del gasto considerado en abstracto, pero se oponen a la reducción del gasto en políticas y servicios concretos. Y, en función de las tendencias, puede afirmarse que se trata de otro patrón actitudinal. Este patrón responde a lo que Free y Cantril (1967) así como Cantril y Cantril (1999) denominaron *ambivalencia actitudinal*.

Los resultados del indicador *acuerdo neto* en contra de la reducción sugieren que la sociedad rechaza contundentemente los recortes en casi todas las áreas. Esta pauta solo ha cambiado durante la actual crisis económica, ya que, en determinadas políticas, ha aumentado la tolerancia social frente a una posible disminución de los recursos. Así sucede en justicia, obras públicas, vivienda, medioambiente y cultura. Sin embargo, en 2012 —último año de esta serie— se intensifica la oposición a los denominados *ajustes de gasto* en ciertos programas, como se verá posteriormente.

Aquellas políticas que gozan de mayor apoyo social, medido esta vez a través de la oposición de la ciudadanía a reducir el presupuesto asignado a estas, son las identificadas con el núcleo duro del Estado de bienestar, y más específicamente: aquellas que benefician a la mayor parte de la población y cuyos costes se perciben como repartidos entre todos los ciudadanos, en línea con las tesis de Wilson (2000); las que contribuyen en mayor medida a garantizar la seguridad socioeconómica, tal como preveían Roller (1995) y Pettersen (1995); y las políticas que, además, afectan directamente a la capacidad económica de los ciudadanos, según señalaron Alvira *et al.* (2000). Por tanto, se constata, nuevamente, que en España las políticas de bienestar tienen un fuerte arraigo y que, desde los años ochenta, lograr un adecuado nivel de financiación para estas ha sido una aspiración inquebrantable de la sociedad.

### 3.1. Preferencias de gasto en cada área de política pública

Los siguientes epígrafes se dedican al análisis pormenorizado de la evolución de las preferencias de gasto en cada área de política pública. Se aplica la tradicional tipología que diferencia entre políticas del área de soberanía —defensa, seguridad ciudadana y justicia—, políticas del área de intervención en la economía —obras públicas, transporte y comunicaciones— y políticas del

<sup>4</sup> Aclarar que hasta 1989 no se incluyen en la pregunta de encuesta los programas de asistencia social, transportes y comunicaciones, ni medioambiente; hasta 1991 no se pregunta por desempleo y hasta 1994 por cultura. Además, en 1989 *orden público* cambió el nombre a *seguridad ciudadana*.

área de bienestar —educación, sanidad, pensiones, protección al desempleo, vivienda, cultura, medio ambiente, investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a la dependencia—.

Como se recordará, uno de los objetivos del capítulo es contrastar la hipótesis de que existen actitudes favorables hacia el mantenimiento o el incremento de los recursos en la mayoría de las políticas de gasto (Mueller, 1963: 213), actitudes que se extienden entre los distintos grupos de población (Ladd *et al.*, 1979: 131). Con esta finalidad se examinan individualmente las demandas de gasto en quince políticas y su evolución a través de tres décadas. En paralelo, se describen algunos rasgos sociodemográficos, económicos e ideológicos distintivos de las personas que demandan el aumento de los recursos en cada área para corroborar si, efectivamente, el apoyo al gasto es un patrón actitudinal común a los distintos segmentos sociales.

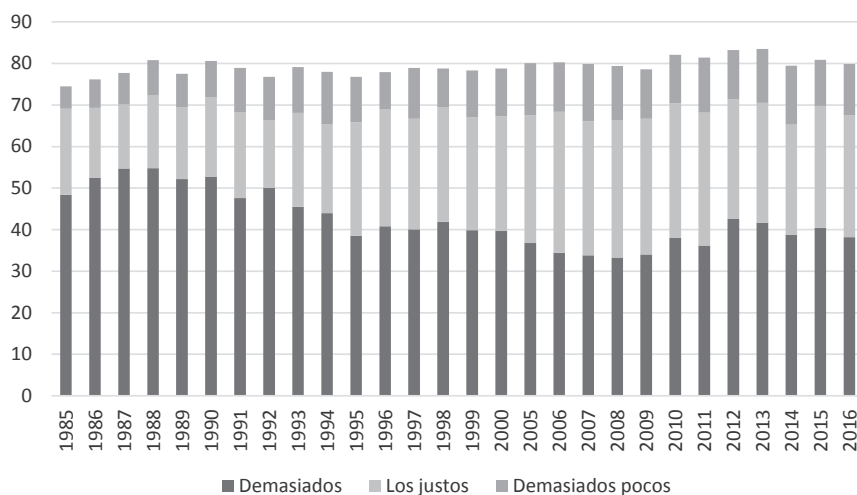
En las tablas que se incluyen en los siguientes epígrafes figuran las características de aquellos entrevistados que afirman que los recursos destinados a las políticas públicas por las que se les pregunta son *demasiados pocos*, es decir, de aquellos que demandan más gasto. Los datos recopilados están referidos a tres años no consecutivos (1995, 2005 y 2015). La elección de estas tres fechas responde a dos criterios: la disponibilidad de la información para casi todas las políticas seleccionadas; estas fechas corresponden a distintas etapas económicas y a distintos gobiernos.

### 3.1.1. *Políticas del área de soberanía*

Se ha hecho referencia previamente a que la política más peculiar, en lo relativo a las opiniones ciudadanas, es defensa, único programa que ha contado con más detractores que defensores a lo largo de todo el periodo estudiado. Si se revisan las preferencias de gasto utilizando el indicador *acuerdo neto* sobre la suficiencia de recursos, se comprueba que este es positivo desde 1985; en otras palabras, son mayoría quienes consideran que se destinan *demasiados recursos* a su financiación. En los primeros años de la serie, en torno a la mitad de los consultados afirman que el presupuesto asignado a defensa es excesivo. Aunque la cifra desciende paulatinamente a partir de 1991, lo cierto es que siempre ha prevalecido esta evaluación negativa y, de hecho, el porcentaje de personas que así lo considera nunca ha sido inferior al 35%. En 2016, último año de la serie, el 38% afirma que la inversión pública en esta materia es desproporcionada para las necesidades actuales.

A mayor abundamiento, la opinión pública favorece claramente el recorte del gasto público en defensa en toda esta etapa, con ciertas fluctuaciones. Así, desde comienzo del presente siglo y hasta 2008 la pauta cambió sutilmente, y durante unos años prácticamente se iguala el número de partidarios y de detractores con los reajustes en esta partida; pero desde 2009 ha vuelto a aumentar el número de ciudadanos a favor de la reducción, de forma que en 2012 representan el 58% de los encuestados.

Figura 3.4.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a defensa (en porcentaje)**

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Defensa. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.009 del CIS.

Las actitudes negativas hacia el gasto en la política de defensa no son exclusivas de España, es una tendencia estructural compartida con otros países europeos. Esto mismo sucede en Alemania, Francia, Reino Unido, Noruega o Suecia.

Son muchas y diversas las explicaciones de por qué son tan diferentes las preferencias de gasto en esta política.

Tabla 3.5.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de defensa (1995, 2005 y 2015) (porcentajes<sup>5</sup>)**

| Defensa | Variables                          |                |                 |                  |                   |                  |            |
|---------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|------------|
|         | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                  |            |
|         | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001-1 millón | >un millón |
| 1995    | 10,5                               | 7,1            | 11,3            | 9,9              | 11,2              | 21,2             | 11,1       |
| 2005    | 6,9                                | 9,7            | 12,4            | 13,5             | 16,4              | 10,2             | 13,1       |

<sup>5</sup> En las tablas que figuran en las páginas siguientes, se incluyen los porcentajes de entrevistados que en cada una de las categorías de la variable afirman que los recursos dedicados a financiar la política son «muy pocos».

ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

| Defensa | Variables               |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|---------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| 2015    | 8,7                     | 13,2                  | 10,2                     | 11,7                | 11,4                 | 10,2              | 11,1                          |
|         | Edad                    |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | 18 a 24                 | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más          |                               |
| 1995    | 11,6                    | 12,2                  | 12,2                     | 10,8                | 10,1                 | 8,7               |                               |
| 2005    | 13,3                    | 14,6                  | 15,2                     | 11,2                | 11,7                 | 9,2               |                               |
| 2015    | 18,4                    | 12,0                  | 12,1                     | 11,2                | 9,0                  | 8,5               |                               |
|         | Sexo                    |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Hombre                  | Mujer                 |                          |                     |                      |                   |                               |
| 1995    | 11,9                    | 10,1                  |                          |                     |                      |                   |                               |
| 2005    | 13,5                    | 11,7                  |                          |                     |                      |                   |                               |
| 2015    | 11,4                    | 10,8                  |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Nivel de estudios       |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Sin estudios            | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior |                               |
| 1995    | 9,7                     | 9,6                   | 11,7                     | 10,6                | 15,5                 | 13,6              |                               |
| 2005    | 9,7                     | 11,1                  | 15,2                     | 17,2                | 10,4                 | 15,5              |                               |
| 2015    | 7,3                     | 11,7                  | 12,7                     | 13,4                | 10,4                 | 8,9               |                               |
|         | Situación laboral       |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Trabaja                 | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante        | Trabajo domést. no remunerado |
| 1995    | 10,6                    | 11,6                  | 6,3                      | 12,8                | 17,2                 | 12,4              | 10,1                          |
| 2005    | 13,7                    | 10,0                  | 8,6                      | 13,4                | 5,0                  | 12,0              | 12,8                          |
| 2015    | 11,4                    | 8,4                   | 9,3                      | 13,5                | 16,7                 | 15,5              | 9,6                           |
|         | Estatus socioeconómico  |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Clase alta/ media alta  | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |                   |                               |
| 1995    | 16,7                    | 12,3                  | 9,6                      | 8,7                 | 9,0                  |                   |                               |
| 2005    | 14,6                    | 13,6                  | 12,1                     | 10,5                | 13,0                 |                   |                               |
| 2015    | 10,5                    | 13,3                  | 11,6                     | 9,6                 | 9,6                  |                   |                               |
|         | Autobicación ideológica |                       |                          |                     |                      |                   |                               |
|         | Izda. (1-2)             | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |                   |                               |
| 1995    | 7,4                     | 8,2                   | 14,0                     | 14,7                | 19,0                 |                   |                               |

| Defensa | Variables                                  |      |      |      |      |     |      |
|---------|--------------------------------------------|------|------|------|------|-----|------|
| 2005    | 12,7                                       | 10,9 | 11,4 | 21,5 | 22,5 |     |      |
| 2015    | 7,9                                        | 9,0  | 11,8 | 12,8 | 18,5 |     |      |
|         | Comportamiento político (recuerdo de voto) |      |      |      |      |     |      |
|         | PP                                         | PSOE | IU   | CIU  | PNV  | ERC | BNG  |
| 1995    | 16,1                                       | 8,7  | 7,0  | 5,6  | 0,0  | 0,0 | 12,5 |
| 2005    | 14,7                                       | 12,1 | 11,2 | 11,4 | 17,2 | 7,7 | 0,0  |
| 2015    | 13,3                                       | 10,3 | 5,3  | 13,0 | 0,0  | 0,0 | 0,0  |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Los datos procedentes de los barómetros del CIS indican que para la sociedad española las guerras no son, desde hace ya tiempo, cuestiones ni preocupantes ni prioritarias. A pesar de ello, la demanda se incrementó ligeramente desde mediados de los noventa, debido quizá a la transformación de la imagen del Ejército, al que se identifica cada vez más con labores humanitarias y de pacificación, y con la lucha contra el terrorismo internacional —problema que se ha vuelto más alarmante— o debido a la profesionalización de la institución<sup>6</sup> (Arriba *et al.*, 2006: 79). Además, el presupuesto en esta área ha descendido incesantemente desde los años ochenta, hasta el punto de que si en 1985 representaba el 4,7% del gasto no financiero, en 2015 tan solo suponía el 2% del mismo, lo que debería mitigar la percepción de que esta partida sigue siendo elevada. Con todo, el público presupone que se gasta mucho en defensa, mientras que no aprecian los beneficios de esta política de forma próxima y directa (Alvira *et al.*, 2000: 83).

El escaso porcentaje de ciudadanos que apoyan el aumento del gasto en la política de defensa no presenta características particulares (Tabla 3.5). A lo sumo, cabe destacar que las personas que se autoubican ideológicamente a la derecha y centro-derecha son más proclives a aumentar los recursos en este programa. De la misma manera, los más favorables son los votantes del PP y los menos favorables son los votantes de los partidos nacionalistas como ERC, BNG o PNV, junto con IU, mientras que los votantes del PSOE y CIU ocupan posiciones intermedias.

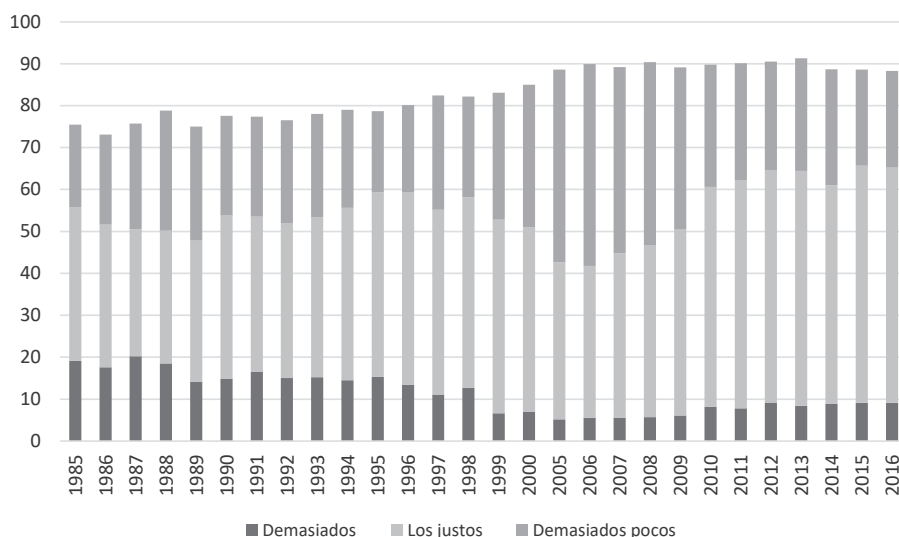
Por lo que se refiere a la política de orden público/seguridad ciudadana, el dato más llamativo en la evolución de las opiniones es que ha aumentado progresivamente, con diversos vaivenes, la percepción de que se destina escaso dinero a esta tradicional área del Estado. Durante la década de los ochenta y

<sup>6</sup> En un Estudio del CIS realizado en 2008 sobre las actitudes ciudadanas hacia la democracia española, el Ejército era la institución en la que la sociedad más confiaba, sobre un total de doce.

noventa, la mayoría de los entrevistados, entre el 35% y el 45%, estimaba que los recursos disponibles eran los adecuados, mientras que entre el 20% y el 25% afirmaban que eran insuficientes. Desde el año 2000 hasta el 2008 la proporción se invierte, pues más del 40% sostienen que la inversión pública es insuficiente. En estos años ha sido, tras los programas esenciales de bienestar, la política con mayor nivel de demanda, a pesar de que el grado de satisfacción con estos servicios es bastante elevado. En 2009 cambia esta pauta: más del 50% consideraban que el presupuesto disponible era razonable, y menos del 30% que era escaso.

La explicación más aceptada sobre por qué se producen estas variaciones es que a comienzos de este siglo existía una sensación creciente de inseguridad ciudadana y, en consecuencia, la sociedad reclamaba que incrementasen los medios financieros para este programa. A lo largo de la crisis, la seguridad pública ha dejado de estar entre los temas prioritarios para la población.

Figura 3.5.  
**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a orden público/seguridad ciudadana (en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Orden público/Seguridad ciudadana. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la series K.3.01.03.010 y K.3.01.03.062 del CIS.

Analizando la magnífica serie demoscópica de los barómetros mensuales del CIS en los que se pregunta sobre los tres principales problemas que existen en España, se comprueba que, efectivamente, existe una relación. Hasta finales del siglo xx, cada vez más personas valoraban que la inseguridad ciudadana está entre los tres primeros problemas que sufre el país, aunque se aprecian fluctuaciones dependiendo de otras cuestiones que van incorporándose a la agenda. La cifra más alta corresponde a abril de 2006: un 25% de los entrevistados incluyen la inseguridad entre los tres problemas más graves. Frente a esto, durante la recesión esta proporción disminuye drásticamente: en 2010 el 5,8% entiende que la inseguridad es un problema relevante; en octubre de 2013 esta cifra había bajado al 2,4%; y en abril de 2017, se sitúa en el 3,7%.

En relación con otros países de la UE, en España la demanda de gasto en seguridad es inusitadamente alta, según los datos referentes a 1996 y 2006, y ello a pesar de que nuestro presupuesto en esta materia, en relación con el PIB, es comparativamente elevado.

Tabla 3.6.  
**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de seguridad ciudadana (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Seguridad ciudadana | Variables                          |                |                 |                  |                   |                    |            |
|---------------------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|------------|
|                     | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                     | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001 a 1 millón | >un millón |
| <b>1995</b>         | 19,8                               | 13,2           | 19,1            | 18,4             | 19,9              | 27,5               | 23,8       |
| <b>2005</b>         | 42,3                               | 44,3           | 40,8            | 47,3             | 46,9              | 58,6               | 52,5       |
| <b>2015</b>         | 17,9                               | 25,0           | 22,8            | 24,7             | 21,5              | 22,2               | 25,9       |
|                     | Edad                               |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                     | 18 a 24                            | 25 a 34        | 35 a 44         | 45 a 54          | 55 a 64           | 65 y más           |            |
| <b>1995</b>         | 17,1                               | 22,8           | 21,3            | 21,2             | 17,9              | 15,7               |            |
| <b>2005</b>         | 36,5                               | 45,7           | 50,0            | 50,9             | 50,6              | 41,7               |            |
| <b>2015</b>         | 20,9                               | 23,1           | 26,7            | 26,1             | 22,1              | 18,4               |            |
|                     | Sexo                               |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                     | Hombre                             | Mujer          |                 |                  |                   |                    |            |
| <b>1995</b>         | 21,1                               | 17,8           |                 |                  |                   |                    |            |
| <b>2005</b>         | 46,2                               | 45,8           |                 |                  |                   |                    |            |

ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

| Seguridad ciudadana | Variables                                  |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|---------------------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---------------------------|
|                     |                                            |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
| 2015                | 23,5                                       | 22,4                  |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | Nivel de estudios                          |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | Sin estudios                               | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior |                           |
| 1995                | 14,9                                       | 16,1                  | 22,6                     | 16,9                | 28,2                 | 24,7              |                           |
| 2005                | 37,3                                       | 45,0                  | 52,1                     | 46,3                | 48,3                 | 50,4              |                           |
| 2015                | 23,3                                       | 20,8                  | 26,8                     | 24,9                | 9,0                  | 18,1              |                           |
|                     | Situación laboral                          |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | Trabaja                                    | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante        | Trabajo domést. no remun. |
| 1995                | 21,0                                       | 20,1                  | 13,5                     | 19,9                | 17,2                 | 20,1              | 17,4                      |
| 2005                | 48,6                                       | 44,1                  | 37,9                     | 47,5                | 40,0                 | 28,6              | 48,6                      |
| 2015                | 24,7                                       | 21,8                  | 14,0                     | 25,7                | 22,2                 | 13,6              | 17,9                      |
|                     | Estatus socioeconómico                     |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | Clase alta/ media alta                     | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |                   |                           |
| 1995                | 27,3                                       | 22,7                  | 18,7                     | 14,8                | 17,7                 |                   |                           |
| 2005                | 49,2                                       | 52,5                  | 44,1                     | 43,6                | 42,3                 |                   |                           |
| 2015                | 19,6                                       | 26,0                  | 20,2                     | 21,4                | 27,4                 |                   |                           |
|                     | Autoubicación ideológica                   |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | Izda. (1-2)                                | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |                   |                           |
| 1995                | 18,9                                       | 14,7                  | 22,1                     | 27,7                | 26,6                 |                   |                           |
| 2005                | 49,6                                       | 46,7                  | 48,2                     | 49,9                | 43,7                 |                   |                           |
| 2015                | 25,2                                       | 22,5                  | 19,8                     | 16,8                | 22,7                 |                   |                           |
|                     | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|                     | PP                                         | PSOE                  | IU                       | CIU                 | PNV                  | ERC               | BNG                       |
| 1995                | 30,1                                       | 14,0                  | 18,2                     | 8,3                 | 0,0                  | 25,0              | 0,0                       |
| 2005                | 49,1                                       | 47,1                  | 43,8                     | 47,7                | 27,6                 | 38,5              | 27,8                      |
| 2015                | 21,8                                       | 23,1                  | 19,5                     | 26,1                | 0,0                  | 27,6              | 20,0                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Los países donde existe mayor nivel de demanda de recursos son, por orden, España, Noruega, Suecia e Irlanda —en este último caso, en 2006 había disminuido el nivel en casi 30 puntos respecto a 1996—. En Francia y Alemania, por el contrario, pocos ciudadanos consideran necesario aumentar esta partida.

En cuanto a las actitudes hacia la reducción del gasto en seguridad ciudadana, estas evolucionan de forma paralela a la demanda de recursos. Hasta principios de los años noventa, algo más de la mitad de la población rechazaba el recorte. A partir de 1992 el porcentaje de quienes se oponen crece gradualmente, hasta que en la década de los dos mil llega a superar el 80% y, antes de la crisis, se acerca al 90%, manteniéndose en estos niveles durante la crisis. Ya se ha comentado que, previsiblemente, el apoyo al incremento de los recursos en seguridad tiene relación directa con un crecimiento de la percepción de inseguridad durante los años noventa y durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo, este respaldo persiste cuando la sociedad deja de tener sensación de inseguridad, e incluso cuando comienza la recesión. Los ciudadanos entienden que la financiación es suficiente, pero no están dispuestos a aceptar recortes. Sea como fuere, el presupuesto destinado a seguridad ciudadana no ha disminuido hasta el año 2012, que es cuando se produce el primer reajuste estricto en esta partida.

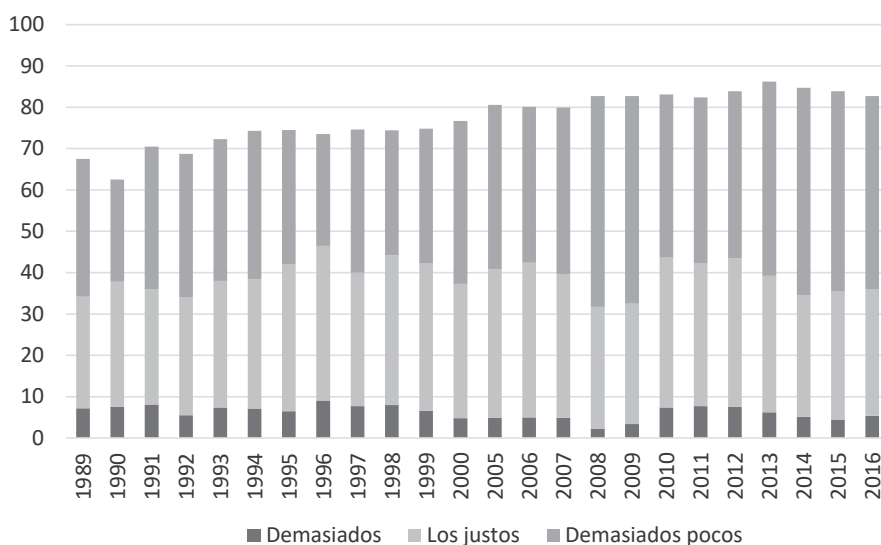
No se aprecian diferencias significativas que definan a las personas más proclives a aumentar la inversión destinada a orden público. *Grosso modo*, se advierte que este tema preocupa más a los habitantes de las ciudades grandes, y también preocupa más a los adultos de edades intermedias que a los jóvenes y ancianos. Este programa, junto con defensa, son los únicos que cuentan con más apoyo entre las personas ideológicamente de derechas y entre las que votan al PP —y a CIU—, pero incluso estos contrastes políticos se han atenuado en el último año analizado.

En la política de justicia existe una percepción constante de escasez de recursos que no ha hecho sino incrementarse, aunque la demanda de gasto es ligeramente inferior respecto a seguridad ciudadana y, desde luego, menor que la existente en las políticas de bienestar. Entre 1989 y 1999 la proporción de quienes opinaban que los recursos eran los adecuados y de quienes opinaban que eran muy pocos era similar (Figura 3.6): entre un 30% y un 35% creían que el dinero público era el justo, y entre un 25% y un 35% estimaban que no cubría las necesidades. A partir del año 2000 se produce una inflexión, empieza a predominar la impresión de que el gasto en la Administración de justicia es insuficiente. Durante los años de la crisis alrededor del 40% piensan que debe realizarse un mayor esfuerzo inversor, y en 2014 nada menos que el 50% así lo afirmaron.

Esta sensación de infrafinanciación puede deberse a la evaluación tan negativa que existe sobre su funcionamiento, ya que casi todos los años resulta

ser el servicio peor valorado. Desde 2005 el grado de satisfacción con la Administración de justicia ha caído significativamente, hasta el punto de que en 2012 únicamente un 12% de los consultados declaraba estar satisfecho. La apreciación que hacen los ciudadanos es que ese mal funcionamiento no se debe tanto a la falta de capacidad de los empleados públicos como a una falta persistente de medios financieros.

Figura 3.6.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a justicia (en porcentaje)**

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Justicia. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.014 del CIS.

El indicador sobre actitudes hacia la reducción del gasto muestra que la oposición a rebajar los recursos en esta política ha aumentado ostensiblemente. Baste señalar que a finales de los ochenta un 59% de los encuestados era contrario a los recortes; a mediados de la década de los 2000, el porcentaje llegaba al 82%. Como en los casos anteriores, la crisis ha tenido cierto impacto en las orientaciones, de modo que la proporción de los que se oponen ha disminuido más de 10 puntos en cuatro años. Aun así, el 75% sigue sin tolerar los reajustes en justicia.

Tabla 3.7.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de justicia (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Justicia | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|----------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|          | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 1995     | 38,8                               | 25,6                  | 30,8                     | 36,0                | 31,3                 | 43,8               | 34,2                      |
| 2005     | 37,7                               | 35,4                  | 36,0                     | 41,3                | 42,8                 | 42,0               | 47,1                      |
| 2015     | 43,1                               | 48,6                  | 47,6                     | 52,9                | 45,6                 | 50,9               | 54,7                      |
|          | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 1995     | 31,1                               | 40,1                  | 39,3                     | 34,4                | 26,1                 | 22,4               |                           |
| 2005     | 31,9                               | 37,8                  | 46,9                     | 50,1                | 39,6                 | 32,1               |                           |
| 2015     | 42,9                               | 47,6                  | 54,4                     | 53,3                | 53,7                 | 39,0               |                           |
|          | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 1995     | 35,0                               | 30,0                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005     | 41,4                               | 38,2                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015     | 51,0                               | 46,1                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 1995     | 21,9                               | 25,7                  | 39,0                     | 34,6                | 39,9                 | 46,1               |                           |
| 2005     | 29,5                               | 37,0                  | 39,3                     | 41,4                | 46,3                 | 58,0               |                           |
| 2015     | 36,7                               | 39,3                  | 48,5                     | 49,4                | 54,4                 | 54,7               |                           |
|          | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 1995     | 38,4                               | 24,2                  | 19,0                     | 38,6                | 24,1                 | 37,3               | 26,6                      |

| Justicia | Variables                                  |                            |                            |                    |                       |      |      |
|----------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
| 2005     | 43,8                                       | 35,4                       | 21,6                       | 39,7               | 25,0                  | 36,1 | 38,5 |
| 2015     | 53,5                                       | 44,9                       | 25,6                       | 51,2               | 44,4                  | 33,0 | 41,0 |
|          | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| 1995     | 44,4                                       | 40,1                       | 31,6                       | 26,8               | 26,5                  |      |      |
| 2005     | 48,4                                       | 45,2                       | 40,0                       | 36,1               | 34,7                  |      |      |
| 2015     | 53,5                                       | 52,2                       | 44,9                       | 45,6               | 43,7                  |      |      |
|          | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha.<br>(9-10)       |      |      |
| 1995     | 34,8                                       | 29,2                       | 36,6                       | 39,5               | 39,2                  |      |      |
| 2005     | 52,7                                       | 40,5                       | 40,6                       | 38,2               | 33,3                  |      |      |
| 2015     | 67,3                                       | 53,1                       | 42,6                       | 46,7               | 35,7                  |      |      |
|          | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| 1995     | 41,5                                       | 26,7                       | 39,5                       | 30,6               | 26,7                  | 18,2 | 37,5 |
| 2005     | 40,2                                       | 38,1                       | 43,8                       | 45,5               | 37,9                  | 46,2 | 33,3 |
| 2015     | 47,0                                       | 50,7                       | 58,4                       | 45,7               | 45,0                  | 48,3 | 80,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

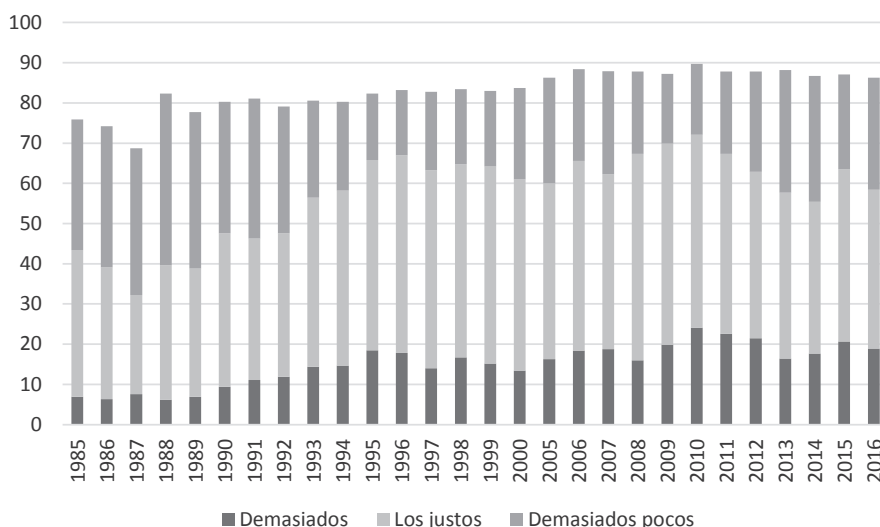
Respecto a los rasgos distintivos de los ciudadanos que reclaman mayor financiación para justicia, los datos demoscópicos indican que son personas de clase alta/media-alta o pertenecientes a las nuevas clases medias, personas de 35 años o más —principalmente de edades intermedias— y con estudios universitarios (Tabla 3.7).

### 3.1.2. Políticas del área de intervención en la economía

El análisis de las políticas del área de intervención en la economía comienza por otro de los programas que, junto con defensa, presenta una evolución

característica: obras públicas (Figura 3.7). En los primeros años del periodo aumentó progresivamente el nivel de demanda de gasto en infraestructuras —algo más del 30% de los entrevistados afirmaba que el presupuesto resultaba escaso—, aunque el aspecto distintivo es que en esta política siempre han sido mayoría aquellos que evaluaban que los recursos disponibles eran los adecuados o justos.

Figura 3.7.  
**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a obras públicas  
(en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Obras públicas. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.007 del CIS.

Entre 1990 y 1996, la opinión generalizada era que se gastaba demasiado en infraestructuras, quizá debido al gran esfuerzo inversor que se había hecho a raíz de la Expo '92 y de la construcción del AVE a Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona, a lo que se añade, posteriormente, el efecto de la crisis de los noventa, por lo que en el debate público se impone el argumento de que es necesario limitar este tipo de gasto.

Tabla 3.8.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de obras públicas (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Obras públicas | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|----------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|                | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 1995           | 18,9                               | 15,6                  | 17,9                     | 20,3                | 15,2                 | 15,0               | 14,6                      |
| 2005           | 38,3                               | 26,5                  | 25,2                     | 25,3                | 25,7                 | 29,3               | 20,8                      |
| 2015           | 31,3                               | 23,9                  | 24,5                     | 24,7                | 21,1                 | 24,0               | 18,5                      |
|                | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 1995           | 15,8                               | 21,5                  | 20,8                     | 15,3                | 11,5                 | 12,7               |                           |
| 2005           | 25,2                               | 27,4                  | 27,9                     | 29,1                | 26,0                 | 22,3               |                           |
| 2015           | 19,4                               | 18,8                  | 23,8                     | 28,4                | 27,8                 | 21,3               |                           |
|                | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 1995           | 18,1                               | 15,1                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005           | 30,7                               | 22,0                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015           | 24,8                               | 22,5                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 1995           | 12,8                               | 11,6                  | 18,0                     | 24,4                | 20,7                 | 20,8               |                           |
| 2005           | 20,5                               | 25,8                  | 31,4                     | 22,7                | 30,8                 | 29,2               |                           |
| 2015           | 21,3                               | 23,1                  | 27,2                     | 23,4                |                      | 21,9               |                           |
|                | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 1995           | 18,7                               | 14,2                  | 9,5                      | 19,4                | 17,2                 | 19,1               | 13,7                      |

| Obras públicas | Variables                                  |                            |                            |                    |                       |      |      |
|----------------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
| 2005           | 29,3                                       | 25,2                       | 14,7                       | 22,9               | 30,0                  | 22,6 | 22,6 |
| 2015           | 25,0                                       | 23,3                       | 22,1                       | 23,8               | 16,7                  | 11,7 | 23,4 |
|                | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| 1995           | 22,1                                       | 17,6                       | 15,1                       | 14,8               | 15,2                  |      |      |
| 2005           | 26,9                                       | 32,3                       | 29,2                       | 24,0               | 22,4                  |      |      |
| 2015           | 21,4                                       | 24,5                       | 25,3                       | 24,1               | 22,3                  |      |      |
|                | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha.<br>(9-10)       |      |      |
| 1995           | 22,0                                       | 16,5                       | 15,1                       | 22,3               | 22,8                  |      |      |
| 2005           | 29,6                                       | 27,4                       | 25,4                       | 24,9               | 27,3                  |      |      |
| 2015           | 31,1                                       | 25,5                       | 20,0                       | 19,4               | 22,2                  |      |      |
|                | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| 1995           | 22,2                                       | 11,7                       | 20,1                       | 11,1               | 6,7                   | 27,3 | 25,0 |
| 2005           | 25,5                                       | 26,4                       | 24,7                       | 43,2               | 24,1                  | 46,2 | 27,8 |
| 2015           | 19,6                                       | 26,2                       | 24,8                       | 26,1               | 20,0                  | 34,5 | 40,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Desde 2009, se ha intensificado nuevamente la percepción de que el presupuesto destinado a obras públicas es excesivo, y así lo valora alrededor del 25% de la población, mientras que más del 45% opina que es adecuado. Parece que, en épocas de recesión, la sociedad está dispuesta a reajustar el gasto en este área, pese a que en 2013 y 2014 se aprecia un ligero crecimiento de la demanda, quizá como reacción contra los importantes recortes en inversión durante los últimos años.

Pese a las anteriores observaciones, señalar que desde 1985 se ha producido un incremento neto en el número de entrevistados que rechazan la reducción del gasto en obras públicas, que solo se frena durante unos años a

mediados de los noventa. A lo largo de la serie, la mayoría está en contra, en concreto más del 60%. Ya se ha mencionado que, durante la actual crisis, los ciudadanos se han mostrado, si no partidarios, al menos comprensivos respecto a los recortes en infraestructuras, de forma que en 2011 el 43% se mostraba a favor.

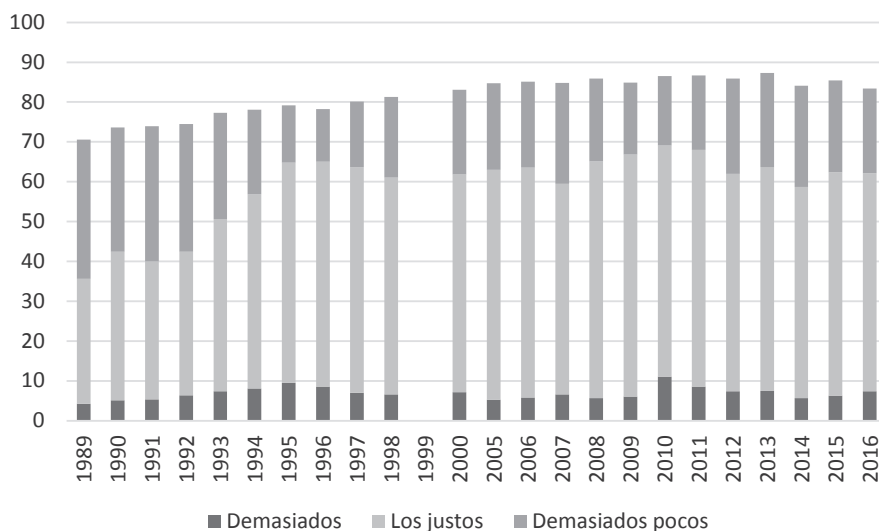
En el perfil de aquellos que demandan mayor gasto en obras públicas tiene un especial alcance el tamaño del hábitat, pero son los vecinos de los municipios más pequeños quienes exigen mayor inversión, a pesar de que en fechas anteriores eran los residentes de las ciudades grandes quienes reclamaban el incremento de esta partida. Igualmente, se ha comprobado —los datos no figuran en la Tabla 3.8— que la intensidad de la demanda varía significativamente en función de la comunidad autónoma de residencia, ya que los habitantes de ciertas autonomías señalan que no se han construido suficientes infraestructuras en su región, y así lo aprecian en Murcia y Extremadura, pero también en País Vasco y Navarra. Sin embargo, no se hallan diferencias reseñables en función de la adscripción ideológica o del partido al que se vota, ni en función de otros factores sociodemográficos, con la excepción de que la demanda es superior entre los hombres. Se advierte que, en general, los españoles no estiman prioritario incrementar el presupuesto en esta materia.

La evolución de las preferencias de gasto en la política de transporte y comunicaciones muestra una tendencia similar a la observada en el caso de obras públicas. Durante toda la serie, la mayoría de entrevistados considera que los recursos públicos dedicados a estas actuaciones son «los justos» (Figura 3.8). La proporción de quienes así lo valoran ha continuado creciendo: en 1995, el 55% afirmaba que el presupuesto era adecuado, porcentaje que alcanza el 61% al comienzo de la crisis. Aunque desde 2009 ha aumentado ligeramente la sensación de que los recursos son escasos, esta opinión solo es compartida por el 24% de la población. Conviene mencionar que a partir de la década de los noventa la sociedad reconocía que el Estado había hecho esfuerzos notables en materia de inversión, tanto en transporte y comunicaciones como en obras públicas, no así en justicia, que seguía considerándose una de las asignaturas pendientes<sup>7</sup>. En los años noventa los servicios identificados con transporte eran muy bien evaluados, pero desde el inicio de la crisis esta evaluación positiva ha descendido paulatinamente.

---

<sup>7</sup> Véanse Arriba *et al.* (2006: 77), y los Estudios del CIS 2.111 de 1994 y 2.187 de 1995.

Figura 3.8.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a transporte y comunicaciones (en porcentaje)**

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Transporte y comunicaciones. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.017 del CIS.

Llegados a este punto, resta comprobar si los españoles se muestran tolerantes frente a un posible recorte del gasto en la política de transporte y comunicaciones. Pues bien, la valoración de que los recursos asignados a esta materia son suficientes no va ligada a la aceptación de una reducción del gasto, ya que más del 60% se oponían durante la década de los noventa —en 1994 y 1995 este porcentaje desciende, al igual que en el caso de obras públicas—, y en la primera década de los dos mil eran ya más del 70%. Durante la recesión solo ha aumentado levemente el número de personas favorables a los reajustes en este programa.

Los datos de la Tabla 3.9 muestran que esta política interesa especialmente a los grupos de edad intermedios y a las personas desempleadas. Al mismo tiempo, se distingue que se van ampliando las diferencias ideológicas, esto es, la demanda de gasto es mayor cuanto más a la izquierda se autoubica el entrevistado, y también es más elevada entre los votantes de IU y del PSOE que entre los votantes del PP.

Tabla 3.9.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de transporte y comunicaciones (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Transporte y comunicaciones | Variables                          |                |                 |                  |                   |                    |            |
|-----------------------------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|------------|
|                             | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                             | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001 a 1 millón | >un millón |
| <b>1995</b>                 | 16,7                               | 12,3           | 13,4            | 14,2             | 15,9              | 11,9               | 15,9       |
| <b>2005</b>                 | 20,0                               | 13,6           | 20,7            | 26,3             | 23,6              | 26,1               | 26,3       |
| <b>2015</b>                 | 25,6                               | 29,1           | 23,6            | 21,3             | 20,1              | 21,0               | 26,0       |
|                             | Edad                               |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                             | 18 a 24                            | 25 a 34        | 35 a 44         | 45 a 54          | 55 a 64           | 65 y más           |            |
| <b>1995</b>                 | 15,0                               | 18,0           | 17,6            | 13,3             | 11,5              | 10,2               |            |
| <b>2005</b>                 | 19,3                               | 26,2           | 27,3            | 26,1             | 17,5              | 12,9               |            |
| <b>2015</b>                 | 23,0                               | 25,3           | 23,8            | 29,3             | 22,1              | 16,5               |            |
|                             | Sexo                               |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                             | Hombre                             | Mujer          |                 |                  |                   |                    |            |
| <b>1995</b>                 | 15,7                               | 13,1           |                 |                  |                   |                    |            |
| <b>2005</b>                 | 22,4                               | 21,1           |                 |                  |                   |                    |            |
| <b>2015</b>                 | 23,4                               | 22,6           |                 |                  |                   |                    |            |
|                             | Nivel de estudios                  |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                             | Sin estudios                       | Primaria       | Secundaria      | FP               | Univers. medios   | Univers. superior  |            |
| <b>1995</b>                 | 8,8                                | 12,4           | 16,8            | 16,2             | 15,5              | 20,8               |            |
| <b>2005</b>                 | 16,0                               | 18,6           | 29,0            | 24,8             | 22,9              | 29,2               |            |
| <b>2015</b>                 | 11,3                               | 21,7           | 25,6            | 25,4             |                   | 23,0               |            |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

| Transporte y comunicaciones | Variables                                  |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|-----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|------------|---------------------------|
|                             | Situación laboral                          |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                             | Trabaja                                    | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante | Trabajo domést. no remun. |
| 1995                        | 17,0                                       | 10,8                  | 10,3                     | 18,3                | 10,3                 | 15,5       | 11,3                      |
| 2005                        | 25,6                                       | 15,6                  | 8,6                      | 22,9                | 30,0                 | 19,5       | 18,7                      |
| 2015                        | 26,1                                       | 18,6                  | 10,5                     | 25,2                | 44,4                 | 19,4       | 17,9                      |
|                             | Estatus socioeconómico                     |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                             | Clase alta/ media alta                     | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |            |                           |
| 1995                        | 19,5                                       | 15,4                  | 13,7                     | 12,1                | 13,9                 |            |                           |
| 2005                        | 25,5                                       | 25,9                  | 19,0                     | 19,7                | 20,1                 |            |                           |
| 2015                        | 23,0                                       | 24,0                  | 21,1                     | 23,1                | 21,1                 |            |                           |
|                             | Autoubicación ideológica                   |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                             | Izda. (1-2)                                | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |            |                           |
| 1995                        | 18,3                                       | 12,7                  | 14,5                     | 19,5                | 17,7                 |            |                           |
| 2005                        | 27,6                                       | 24,8                  | 20,0                     | 17,0                | 22,5                 |            |                           |
| 2015                        | 29,5                                       | 26,7                  | 17,8                     | 16,0                | 22,7                 |            |                           |
|                             | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                             | PP                                         | PSOE                  | IU                       | CIU                 | PNV                  | ERC        | BNG                       |
| 1995                        | 21,8                                       | 10,9                  | 18,2                     | 8,3                 | 0,0                  | 18,2       | 37,5                      |
| 2005                        | 16,4                                       | 21,5                  | 31,5                     | 34,1                | 41,4                 | 35,9       | 72,2                      |
| 2015                        | 17,0                                       | 26,2                  | 32,7                     | 28,3                | 10,0                 | 31,0       | 20,0                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

### 3.1.3. *Políticas del área de bienestar*

En España, las políticas que, sin duda, han disfrutado y disfrutan de mayor apoyo social son las del área de bienestar, al igual que sucede en la mayoría de países de la UE. Resulta palmario que el nivel de demanda es mucho más elevado en estos programas, y se mantiene más o menos estable a lo largo de toda la serie analizada<sup>8</sup>. Atendiendo a la intensidad de la demanda, puede determinarse que los ciudadanos desean que se destine mayor cantidad de recursos a las siguientes políticas (por orden): sanidad, enseñanza y pensiones. De entre todos los programas de bienestar, únicamente en protección al desempleo una proporción representativa de personas perciben que el gasto es el justo, produciéndose más fluctuaciones en las actitudes. Pino (2007: 203) sintetiza de forma muy ilustrativa cuál es la opinión de los españoles respecto al gasto en estas políticas con la frase «todo gasto social es poco».

En primer lugar, puede decirse que existe un consenso *cuasi* unánime sobre la insuficiencia del gasto público en sanidad y enseñanza, pauta que se mantiene relativamente constante a lo largo de las cuatro décadas que comprende la investigación, con variaciones relevantes. Calculando los promedios de toda la serie, cerca del 50% de los ciudadanos perciben que la asignación de recursos para sanidad es insuficiente, aunque ha ido aumentando sensiblemente el porcentaje correspondiente a quienes afirman que el presupuesto es razonable (Figura 3.9). A finales de los años ochenta un 65% de los entrevistados opinaba que el gasto era escaso. A medida que se avanza proceso de descentralización, más aún cuando en 2002 se traspasa la gestión de la sanidad a las once comunidades autónomas que todavía no habían asumido la competencia, se acentúa la percepción de que el presupuesto sanitario, no siendo desmedido, sí es suficiente. En este sentido, hay que hacer referencia al enorme esfuerzo inversor que hicieron las autonomías a medida que asumían la competencia en esta materia (Repullo, 2007).

La tendencia hacia la contención en la demanda de gasto en sanidad se acentúa en los primeros años de la crisis, de hecho, en 2010 un 50% de los encuestados afirmaba que los recursos sanitarios eran los adecuados. Desde entonces se ha producido un aumento revelador en el número de personas que reclaman más inversión pública para esta política, las cuales en 2015 y 2016 ya

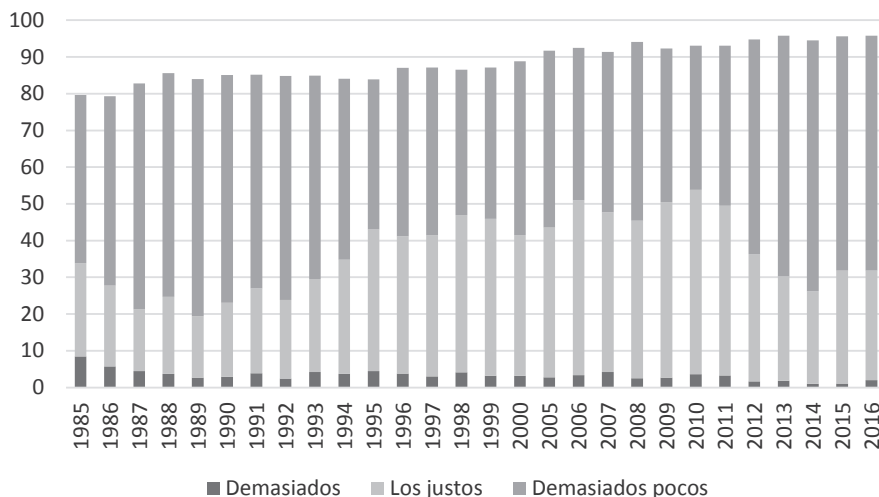
---

<sup>8</sup> En estudios anteriores y coetáneos a la serie del CIS, otros expertos, basándose en encuestas diferentes, habían llegado a conclusiones muy similares a las aquí apuntadas. Alvira y García (1975 y 1988), Blendon *et al.* (1991) o Edo y Utrilla (1993), con datos de cuestionarios diseñados *ad hoc* en las que se pedía a los entrevistados que realizaran un hipotético reparto del presupuesto entre varios programas y estableciesen en qué programas debería gastar más el Estado, determinan que los ciudadanos prefieren que se destinen más recursos públicos, por orden, a sanidad, educación, vivienda y pensiones. El estudio de Blendon *et al.* (1991) demuestra que, desde finales de los ochenta, en nuestro país la demanda de gasto se había concentrado en sanidad y vivienda.

representan el 64%. Téngase en cuenta que, según los datos del Barómetro Fiscal del IEF (2016: 24), en 2015 el 56% de los entrevistados afirman que la sanidad es el servicio que más justifica el pago de impuestos.

Figura 3.9.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a sanidad (en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Sanidad. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.011 del CIS.

La sociedad española manifiesta unas preferencias en materia de gasto sanitario análogas a las existentes en los países de nuestro entorno, donde la mayor demanda de gasto corresponde a esta política, con un saldo neto en todos los casos examinados superior al 50%. En Reino Unido, Noruega y España, más del 80% de la ciudadanía valora que los recursos son insuficientes, y más del 75% en Suecia. La demanda de gasto sanitario es inferior en países corporatistas, como Francia y Alemania, pero no en países liberales como, en principio, cabría esperar. Aludir a la fuerte demanda de gasto sanitario existente en los países poscomunistas, como Rusia, Bulgaria, Polonia y Hungría.

Tabla 3.10.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de sanidad (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Sanidad | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|---------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|         | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 1995    | 41,2                               | 33,5                  | 35,7                     | 40,6                | 43,1                 | 53,8               | 49,8                      |
| 2005    | 45,7                               | 42,1                  | 49,8                     | 44,1                | 53,8                 | 45,9               | 48,6                      |
| 2015    | 62,1                               | 61,5                  | 61,4                     | 68,4                | 65,1                 | 67,1               | 63,8                      |
|         | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 1995    | 45,2                               | 47,7                  | 47,9                     | 42,6                | 33,7                 | 28,4               |                           |
| 2005    | 46,5                               | 51,6                  | 51,7                     | 56,0                | 48,1                 | 36,8               |                           |
| 2015    | 59,7                               | 66,6                  | 69,8                     | 68,0                | 62,9                 | 55,5               |                           |
|         | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 1995    | 43,7                               | 38,4                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005    | 46,8                               | 49,4                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015    | 62,4                               | 65,0                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 1995    | 25,5                               | 34,5                  | 46,9                     | 47,4                | 51,1                 | 53,9               |                           |
| 2005    | 38,8                               | 46,5                  | 54,1                     | 49,4                | 56,7                 | 50,0               |                           |
| 2015    | 3,3                                | 59,0                  | 69,4                     | 67,6                |                      | 61,8               |                           |
|         | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|         | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 1995    | 48,8                               | 31,9                  | 24,6                     | 42,5                | 32,8                 | 50,0               | 33,7                      |

| Sanidad     | Variables                                         |                                     |                                     |                            |                               |            |            |
|-------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------|------------|
| <b>2005</b> | 54,3                                              | 38,5                                | 36,2                                | 46,9                       | 35,0                          | 39,1       | 46,5       |
| <b>2015</b> | 66,6                                              | 57,3                                | 60,5                                | 69,5                       | 38,9                          | 57,3       | 60,3       |
|             | <b>Estatus socioeconómico</b>                     |                                     |                                     |                            |                               |            |            |
|             | <b>Clase alta/<br/>media alta</b>                 | <b>Nuevas<br/>clases<br/>medias</b> | <b>Viejas<br/>clases<br/>medias</b> | <b>Obreros<br/>cualif.</b> | <b>Obreros no<br/>cualif.</b> |            |            |
| <b>1995</b> | 54,3                                              | 48,1                                | 38,1                                | 36,4                       | 34,5                          |            |            |
| <b>2005</b> | 50,5                                              | 54,8                                | 45,1                                | 45,3                       | 47,4                          |            |            |
| <b>2015</b> | 61,3                                              | 66,6                                | 59,8                                | 64,6                       | 63,9                          |            |            |
|             | <b>Autoubicación ideológica</b>                   |                                     |                                     |                            |                               |            |            |
|             | <b>Izda. (1-2)</b>                                | <b>(3-4)</b>                        | <b>(5-6)</b>                        | <b>(7-8)</b>               | <b>Dcha.<br/>(9-10)</b>       |            |            |
| <b>1995</b> | 43,9                                              | 41,9                                | 43,2                                | 51,4                       | 41,8                          |            |            |
| <b>2005</b> | 61,1                                              | 52,0                                | 52,2                                | 42,1                       | 35,2                          |            |            |
| <b>2015</b> | 71,6                                              | 73,6                                | 59,2                                | 46,75                      | 44,9                          |            |            |
|             | <b>Comportamiento político (recuerdo de voto)</b> |                                     |                                     |                            |                               |            |            |
|             | <b>PP</b>                                         | <b>PSOE</b>                         | <b>IU</b>                           | <b>CIU</b>                 | <b>PNV</b>                    | <b>ERC</b> | <b>BNG</b> |
| <b>1995</b> | 51,0                                              | 33,7                                | 53,3                                | 36,1                       | 13,3                          | 45,5       | 50,0       |
| <b>2005</b> | 41,9                                              | 48,3                                | 67,4                                | 65,9                       | 48,3                          | 71,8       | 61,1       |
| <b>2015</b> | 54,4                                              | 70,3                                | 77,0                                | 69,6                       | 60,0                          | 72,4       | 90,0       |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Las actitudes hacia la reducción del gasto en la política de sanidad son categóricas, ya que el número de consultados que se oponen a una rebaja de los recursos no ha hecho otra cosa que aumentar a lo largo de los últimos 25 años. Si en la década de los ochenta entre el 75% y el 84% estaba en contra de limitar la partida sanitaria, en la primera década de los dos mil la cifra superaba el 90%. En este caso, la crisis ha reforzado la negativa a reajustar los recursos, de forma que prácticamente toda la población se opone (el 96% se manifiesta en contra).

Por lo que se refiere a las características de los españoles que reclaman mayor financiación para esta política (Tabla 3.10), se constata que se trata de

población urbana, especialmente residentes en ciudades de gran tamaño, adultos de edades intermedias, mujeres y personas en situación activa. Asimismo, los ciudadanos situados más a la izquierda del espectro político y los votantes de IU y PSOE aspiran a una mayor intervención en este ámbito, de hecho, las diferencias en el nivel de demanda por cuestiones ideológicas han aumentado, sobre todo, durante la recesión.

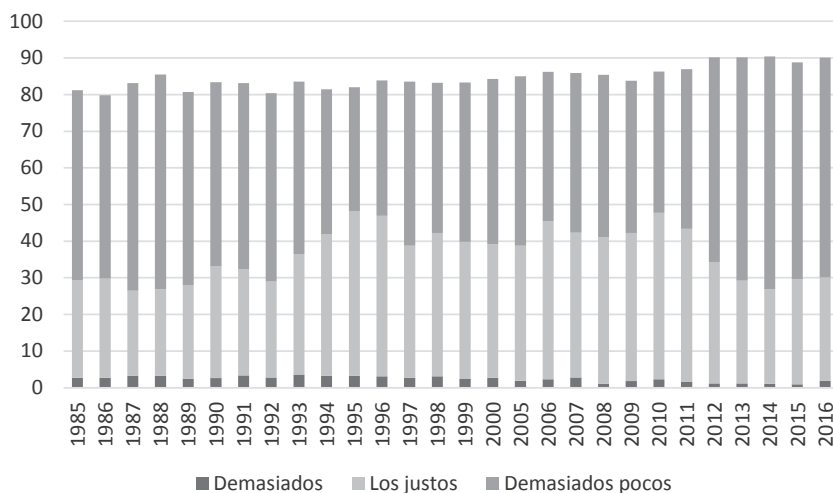
La educación es el otro gran bastión de las políticas de bienestar y, si bien existe una importante demanda de recursos, es más moderada y fluctuante que en el área de sanidad. Debemos tener en cuenta que, a juicio de la ciudadanía, el esfuerzo inversor en enseñanza ha sido significativo y la oferta educativa ha mejorado sensiblemente, mientras que se percibe que el esfuerzo en sanidad ha sido menor, y que todavía las necesidades son superiores a la oferta sanitaria (Arriba *et al.*, 2006: 77).

Entre un 40% y un 50% de los entrevistados tildan de insuficiente el gasto educativo durante toda la etapa (Figura 3.10). Solo se advierte cierto descenso en la demanda de recursos a mediados de los noventa, coincidiendo con los últimos coletazos de la crisis financiera y con la finalización del proceso de descentralización en materia de educación a las comunidades del Art. 143 CE. Hasta 1992, algo más del 50% creía que se precisaba mayor financiación para enseñanza, pero desde esa fecha el porcentaje desciende, moviéndose en una horquilla del 40%-44%. Al mismo tiempo se extiende la opinión de que los recursos asignados son suficientes.

La pauta decreciente en la demanda cambia en los años más duros de la crisis, aquellos que coinciden con ajustes drásticos en los recursos educativos, hasta el punto de que entre 2010 y 2014 el porcentaje de encuestados para los que el presupuesto en enseñanza es demasiado escaso ha aumentado en 20 puntos, pasando del 44% al 64%. Según los datos de la IGAE, entre 2010 y 2012 el presupuesto en educación descendió 5.200 millones de euros, lo que, entre otras cosas, provoca que en 2013 aumente notablemente la proporción de quienes opinan que la educación es un problema grave en nuestro país, ya que desde 2009 el tema de los polémicos recortes educativos aparece continuamente en los medios de comunicación, y esta cuestión se instala en el debate social. A mayor abundamiento, en 2007 el 46% de los entrevistados opinaba que la enseñanza funcionaba poco o nada satisfactoriamente; en 2016 este porcentaje había aumentado en 10 puntos.

Figura 3.10.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a educación  
(en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Enseñanza. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.006 del CIS.

Según los datos de la ISSP, España era el país con mayor demanda de gasto educativo en 2006, inmediatamente por delante de Irlanda, y con niveles similares a las repúblicas exsoviéticas. Téngase en cuenta que, en el caso español, el auténtico esfuerzo inversor en educación, y su universalización, se realiza tardíamente en comparación con otros Estados de nuestro entorno, como Alemania o Francia, donde disfrutaban de sistemas educativos consolidados y, por tanto, es lógico que muchos ciudadanos perciban que los recursos son suficientes. Con todo, incluso en países con un afamado sistema de educación pública, como Suecia o Noruega, más del 50% de la sociedad valora que el presupuesto es todavía insuficiente.

Los españoles que demandan más inversión en educación son aquellos que residen en ciudades medianas y grandes, donde existen mayores problemas de oferta educativa, y quienes tienen un mayor nivel de formación, especialmente los que poseen estudios universitarios (Tabla 3.11). Por otra parte, se constata que la demanda de gasto educativo es mayor entre las personas pertenecientes a las nuevas clases medias y a la clase media-alta, así como entre los estudiantes, entre la población que trabaja y entre los desempleados que buscan su primer empleo. Por último, comentar que, como sucedía en la política de sanidad, se aprecian diferencias cada vez más ostensibles en la intensidad de las preferencias en función de la ideología y del voto.

Tabla 3.11.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de educación (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

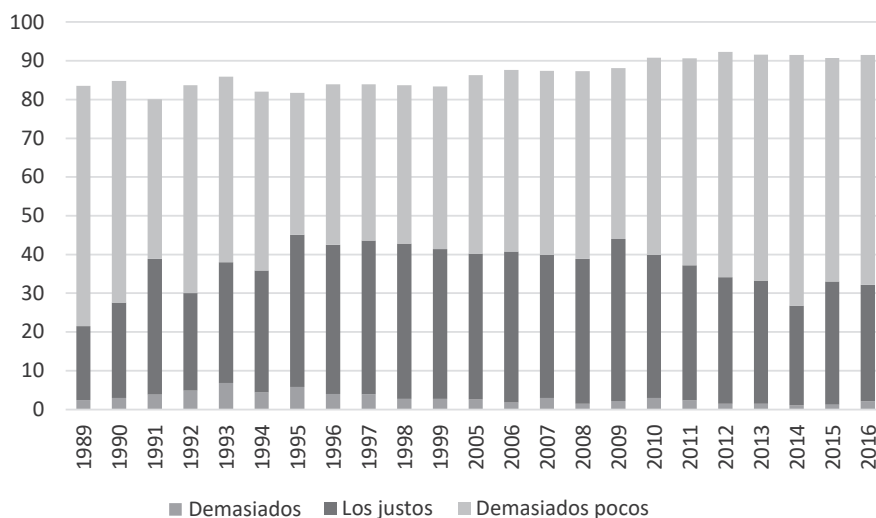
| Educación | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|-----------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|           | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 1995      | 29,8                               | 26,3                  | 28,8                     | 37,3                | 35,5                 | 38,1               | 47,9                      |
| 2005      | 37,7                               | 39,1                  | 41,3                     | 49,1                | 50,3                 | 44,6               | 63,7                      |
| 2015      | 46,2                               | 59,9                  | 58,9                     | 60,8                | 59,5                 | 65,3               | 62,6                      |
|           | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 1995      | 37,2                               | 41,1                  | 41,6                     | 38,5                | 24,7                 | 19,7               |                           |
| 2005      | 46,8                               | 52,8                  | 52,3                     | 51,2                | 43,2                 | 31,9               |                           |
| 2015      | 61,7                               | 63,6                  | 66,2                     | 66,7                | 60,2                 | 43,1               |                           |
|           | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 1995      | 36,0                               | 31,8                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005      | 46,5                               | 46,0                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015      | 56,5                               | 61,7                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 1995      | 18,8                               | 25,5                  | 38,8                     | 40,2                | 48,3                 | 53,9               |                           |
| 2005      | 23,9                               | 41,8                  | 54,1                     | 48,8                | 63,7                 | 65,5               |                           |
| 2015      | 34,0                               | 52,0                  | 60,5                     | 64,4                | 64,9                 | 63,8               |                           |
|           | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|           | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 1995      | 40,0                               | 22,4                  | 18,3                     | 37,6                | 43,1                 | 40,7               | 28,1                      |
| 2005      | 52,5                               | 34,5                  | 26,7                     | 38,5                | 50,0                 | 55,6               | 44,3                      |
| 2015      | 65,0                               | 47,4                  | 38,4                     | 65,6                | 66,7                 | 58,3               | 54,5                      |

| Educación | Variables                                  |                            |                            |                    |                       |      |      |
|-----------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
|           | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|           | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| 1995      | 49,4                                       | 35,0                       | 30,5                       | 30,5               | 28,2                  |      |      |
| 2005      | 61,4                                       | 53,2                       | 43,5                       | 40,4               | 40,7                  |      |      |
| 2015      | 64,0                                       | 61,7                       | 52,1                       | 57,0               | 60,2                  |      |      |
|           | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|           | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha.<br>(9-10)       |      |      |
| 1995      | 35,4                                       | 35,2                       | 35,4                       | 41,1               | 41,8                  |      |      |
| 2005      | 57,5                                       | 50,2                       | 46,7                       | 46,9               | 41,3                  |      |      |
| 2015      | 76,8                                       | 67,8                       | 55,8                       | 41,7               | 42,1                  |      |      |
|           | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|           | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| 1995      | 40,8                                       | 25,2                       | 43,4                       | 33,3               | 13,3                  | 63,6 | 50,0 |
| 2005      | 43,8                                       | 47,1                       | 61,8                       | 47,7               | 27,6                  | 71,8 | 61,1 |
| 2015      | 48,9                                       | 62,8                       | 76,1                       | 60,9               | 55,0                  | 75,9 | 80,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

El análisis sectorial continúa con la política de seguridad social (pensiones). Las actitudes sociales predominantes indican que se trata de un programa con un fuerte apoyo social, ya que a lo largo de casi treinta años una media superior al 40% ha valorado que era necesario aumentar los recursos destinados a sufragar las pensiones. Eso sí, la evolución de las opiniones indica que el nivel de demanda ha ido moderándose, en parte porque los ciudadanos son conscientes del impulso de los poderes públicos para avanzar hacia un régimen de cobertura prácticamente universal. Los cambios actitudinales también son debidos al desarrollo y consolidación del sistema, sobre todo de las prestaciones por jubilación.

Figura 3.11.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a seguridad social/ pensiones (en porcentaje)**

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Seguridad Social/Pensiones. No figura la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.015 y K.3.01.03.016 del CIS.

Hasta mediados de los noventa, mientras se cuestionaba seriamente la viabilidad del sistema de pensiones y se activaban todas las alarmas sociales, más del 45% de los entrevistados afirmaba que los recursos eran insuficientes, mientras que alrededor del 30% entendía que eran proporcionales a las necesidades (Figura 3.11). En los años siguientes, debido a la puesta en marcha el Pacto de Toledo en 1996 y al marcado crecimiento del número de cotizantes a la Seguridad Social, este porcentaje desciende. Pero vuelve a aumentar desde el año 2005, y más intensamente a partir de 2010, cuando se empieza a escuchar por primera vez en mucho tiempo hablar a los representantes políticos de los recortes en las pensiones. La reacción social es evidente, entre 2009 y 2014 creció en veinte puntos porcentuales la demanda de gasto en Seguridad Social. En el año 2015, el 59% de los ciudadanos afirman que los recursos destinados a estas prestaciones son *muy pocos*.

A nivel comparado, España es el país en que la política de pensiones goza de mayor apoyo social, junto a Irlanda y Reino Unido. En estos tres Estados, el indicador de acuerdo neto sobre suficiencia del gasto era superior al 70% en 1996, mientras que en 2006 este porcentaje se había reducido en España e Irlanda, y aumentado en Reino Unido. Salvo en los Estados corporatistas, como Francia y Alemania, en el resto el porcentaje neto de quienes juzgan suficiente la financiación consignada a seguridad social sobrepasa el 50%. En los países poscomunistas, existe una fuerte demanda de recursos en esta área, especialmente en Letonia y Rusia, seguidos de Hungría y Polonia.

Es lógico suponer que el apoyo al gasto en pensiones dependerá del envejecimiento de la población, del nivel de vulnerabilidad de las personas de edad avanzada, del nivel de cobertura de las prestaciones y del coste del sistema de pensiones, entre otros factores. Fernández Cainzos y Jaime Castillo (2012), a través de un análisis multinivel en 27 Estados de la UE, demuestran que en los países donde existe un mayor nivel de pobreza entre las personas de la tercera edad, los ciudadanos son menos propensos a apoyar los recortes en las prestaciones de jubilación, al tiempo que en los países donde las cotizaciones sociales son más elevadas, los ciudadanos muestran menor apoyo social a este tipo de gasto.

Si se considera nuestro contexto sociodemográfico y económico, y el nivel de apoyo a las pensiones, no resulta extraño que los españoles se muestren totalmente reacios a reajustar a la baja el presupuesto en seguridad social, por lo que más del 85% rechazan esta opción. A mediados de los noventa, en pleno debate sobre la viabilidad y el futuro del sistema de pensiones —recordemos que se aconsejaba a los trabajadores contratar planes de pensiones privados—, la proporción de quienes se oponen a la reducción aumentó hasta el 88%. Pero las cifras récord en cuanto a oposición a este tipo de medidas se han alcanzado durante la presente crisis: en 2012 el 94% se declaraba en contra. Es relevante precisar que un elevado número de hogares depende del cobro de una pensión la cual, en algunos casos, constituye el único ingreso de la unidad familiar. Además, existe una especial preocupación social respecto a las pensiones de jubilación debido al notable envejecimiento de la población<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En 2011 se aprueba la reforma de las pensiones recogida en la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social que establece el retraso de la edad de jubilación hasta los 67 años, y aumenta de 15 a 25 años el periodo para calcular la prestación.

Tabla 3.12.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de seguridad social (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Seguridad Social | Variables                          |                |                 |                  |                   |                    |             |
|------------------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------|
|                  | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                    |             |
|                  | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001 a 1 millón | > un millón |
| 1995             | 30,3                               | 30,1           | 31,3            | 35,4             | 42,6              | 43,8               | 45,1        |
| 2005             | 42,3                               | 44,3           | 40,8            | 47,3             | 46,9              | 58,6               | 52,1        |
| 2015             | 57,4                               | 56,9           | 57,1            | 58,4             | 60,4              | 56,3               | 55,1        |
|                  | Edad                               |                |                 |                  |                   |                    |             |
|                  | 18 a 24                            | 25 a 34        | 35 a 44         | 45 a 54          | 55 a 64           | 65 y más           |             |
| 1995             | 33,1                               | 41,9           | 39,1            | 36,5             | 34,0              | 33,7               |             |
| 2005             | 36,5                               | 45,7           | 50,0            | 50,9             | 50,6              | 41,7               |             |
| 2015             | 47,4                               | 55,4           | 59,0            | 62,3             | 61,0              | 55,9               |             |
|                  | Sexo                               |                |                 |                  |                   |                    |             |
|                  | Hombre                             | Mujer          |                 |                  |                   |                    |             |
| 1995             | 36,9                               | 36,3           |                 |                  |                   |                    |             |
| 2005             | 46,2                               | 45,8           |                 |                  |                   |                    |             |
| 2015             | 54,2                               | 61,0           |                 |                  |                   |                    |             |
|                  | Nivel de estudios                  |                |                 |                  |                   |                    |             |
|                  | Sin estudios                       | Primaria       | Secundaria      | FP               | Univers. medios   | Univers. superior  |             |
| 1995             | 30,2                               | 32,6           | 41,5            | 39,5             | 37,4              | 39,6               |             |
| 2005             | 37,3                               | 45,0           | 52,1            | 46,3             | 48,3              | 50,4               |             |
| 2015             | 60,0                               | 60,3           | 57,4            | 62,4             |                   | 50,8               |             |

| Seguridad Social | Variables                                  |                       |                          |                     |                      |            |                          |
|------------------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|------------|--------------------------|
|                  | Situación laboral                          |                       |                          |                     |                      |            |                          |
|                  | Trabaja                                    | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante | Trabajo domést. no remun |
| 1995             | 38,9                                       | 34,8                  | 32,5                     | 39,6                | 31,0                 | 34,0       | 33,1                     |
| 2005             | 48,6                                       | 44,1                  | 37,9                     | 47,5                | 40,0                 | 28,6       | 48,6                     |
| 2015             | 56,8                                       | 57,7                  | 60,5                     | 65,6                | 66,7                 | 35,0       | 55,1                     |
|                  | Estatus socioeconómico                     |                       |                          |                     |                      |            |                          |
|                  | Clase alta/ media alta                     | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |            |                          |
| 1995             | 41,7                                       | 43,6                  | 30,2                     | 35,3                | 34,5                 |            |                          |
| 2005             | 49,2                                       | 52,5                  | 44,1                     | 43,6                | 42,3                 |            |                          |
| 2015             | 51,0                                       | 58,2                  | 56,8                     | 59,4                | 62,0                 |            |                          |
|                  | Autoubicación ideológica                   |                       |                          |                     |                      |            |                          |
|                  | Izda. (1-2)                                | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |            |                          |
| 1995             | 43,3                                       | 36,7                  | 38,2                     | 39,0                | 45,6                 |            |                          |
| 2005             | 49,6                                       | 46,7                  | 48,2                     | 49,9                | 43,7                 |            |                          |
| 2015             | 71,3                                       | 64,1                  | 48,6                     | 48,0                | 44,4                 |            |                          |
|                  | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                       |                          |                     |                      |            |                          |
|                  | PP                                         | PSOE                  | IU                       | CIU                 | PNV                  | ERC        | BNG                      |
| 1995             | 40,0                                       | 33,3                  | 43,4                     | 47,2                | 13,3                 | 27,3       | 62,5                     |
| 2005             | 47,1                                       | 49,1                  | 43,8                     | 47,7                | 27,6                 | 38,5       | 27,8                     |
| 2015             | 49,6                                       | 63,5                  | 67,3                     | 56,5                | 60,0                 | 69,0       | 60,0                     |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

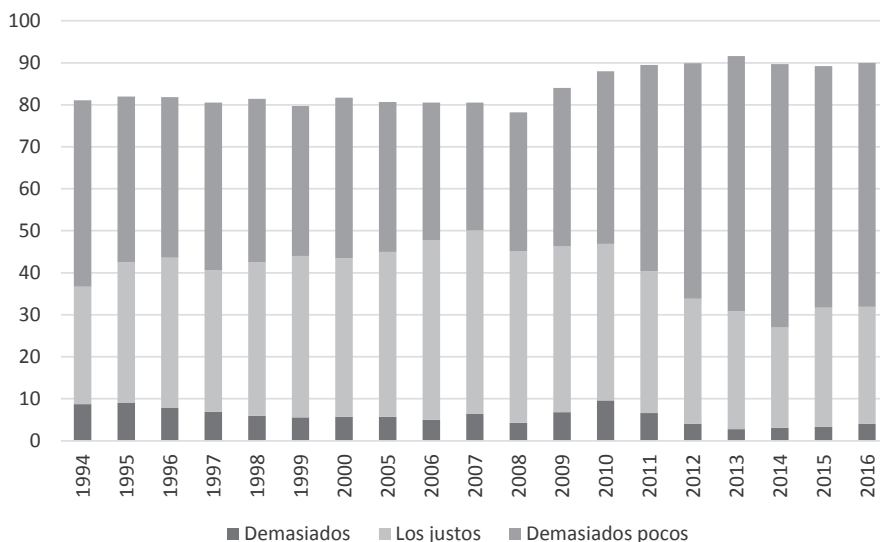
Los ciudadanos que apoyan el aumento del gasto en seguridad social son, mayoritariamente, adultos en edades previas a la jubilación —en concreto el grupo de 45 a 64 años—, personas en situación laboral activa, desempleados y

quienes realizan trabajo doméstico no remunerado. Este tema preocupa cada vez más a quienes reciben pensiones no contributivas y a las mujeres (principalmente a las viudas). Actualmente, frente a lo que sucedía en décadas anteriores, la intensidad de la demanda de recursos para pensiones es menor entre los individuos pertenecientes a la clase alta y a las nuevas y viejas clases medias, así como entre la población con formación universitaria. En el terreno ideológico las personas más favorables al gasto en este programa son las situadas en la izquierda del *continuum* y los votantes de IU y PSOE, y estas contraposiciones se han intensificado a lo largo de la recesión.

En línea con lo que se acaba de exponer, es lógico inferir que la evolución de las preferencias sobre el gasto destinado a las prestaciones por desempleo estarán muy ligadas a la coyuntura económica y la tasa de desempleo. El número de quienes evalúan como insuficiente el gasto en estas prestaciones desciende durante la etapa de desarrollo económico, desde finales de los años noventa hasta el recrudecimiento de la crisis actual (Figura 3.12). Así, la serie, que comienza en 1994, muestra que al finalizar la recesión de los noventa aproximadamente el 40% de la sociedad pedía más recursos para el seguro de desempleo pero, a medida que se hacen palpables los efectos de la recuperación económica, poco más del 30% sigue solicitando un aumento presupuestario. Las preferencias cambian radicalmente desde el comienzo de la Gran Recesión, más aún desde 2009, y una abultada mayoría exige un incremento del dinero público consignado a ayudas por desempleo —el 63% en 2014—. Remarcar que en 2014 más del 75% de los entrevistados afirmaba que el paro era uno de los principales problemas del país y, desde entonces, sigue ocupando las primeras posiciones en esa clasificación según los barómetros del CIS.

No obstante, en el análisis de las actitudes hacia el gasto en materia de desempleo debemos considerar otros factores. Tal como explica Pino (2004: 176), en España muchas personas piensan que existe un elevado nivel de fraude en el cobro de las prestaciones, y también son muchos quienes entienden que estas transferencias monetarias desincentivan la búsqueda activa de empleo, además de consumir una enorme cantidad de recursos públicos que podrían destinarse a la creación de empleo. A lo anterior puede añadirse que no todos los colectivos o sectores se sienten afectados en la misma medida por la amenaza del desempleo y, en consecuencia, no creen que vayan a necesitar estas ayudas, aunque deben cotizar. Pero, en las épocas en que el nivel de paro aumenta, se amplían de igual forma los grupos que se sienten perjudicados por este problema, directa o indirectamente, incrementándose la demanda de intervención pública y de protección.

Figura 3.12.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a protección por desempleo (en porcentaje)**

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Protección al desempleo. No incluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.052 del CIS.

En otros países de la UE, el apoyo social al seguro de desempleo es notablemente inferior, incluso en Francia, Reino Unido y Noruega el saldo neto de valoración de la suficiencia del gasto arroja un saldo positivo. En cualquier caso, la demanda de recursos para estas prestaciones es muy baja en casi todos los casos estudiados, salvo en Irlanda, donde el desempleo es igualmente un problema estructural. En este sentido, Fraile y Ferrer (2005), a partir del análisis comparativo en trece Estados de la OCDE, concluyen que los ciudadanos de países con altas tasas de paro son menos propensos a reducir el gasto en prestaciones por desempleo, mientras que en los países con bajos niveles son más proclives a este recorte.

En definitiva, la política social en la que existe una menor demanda de gasto, y esta resulta más inestable, es la protección al desempleo. Pese a esto, la sociedad española se muestra categóricamente contraria a restringir los recursos para estas ayudas: durante las últimas tres décadas más del 70% está en contra de la reducción, y este porcentaje ha crecido incesantemente.

Tabla 3.13.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de protección por desempleo (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Protección por desempleo | Variables                         |                |                 |                  |                   |                    |            |
|--------------------------|-----------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|------------|
|                          | Tamaño de municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                          | ≤2.000 hab.                       | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001 a 1 millón | >un millón |
| 1995                     | 30,3                              | 29,5           | 36,0            | 45,3             | 46,7              | 42,5               | 47,0       |
| 2005                     | 26,3                              | 31,4           | 36,1            | 39,5             | 40,2              | 35,7               | 39,6       |
| 2015                     | 49,2                              | 55,8           | 57,5            | 58,8             | 59,0              | 56,9               | 62,6       |
|                          | Edad                              |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                          | 18 a 24                           | 25 a 34        | 35 a 44         | 45 a 54          | 55 a 64           | 65 y más           |            |
| 1995                     | 48,3                              | 49,9           | 43,8            | 37,1             | 29,8              | 26,3               |            |
| 2005                     | 41,2                              | 43,5           | 39,8            | 39,5             | 29,5              | 21,9               |            |
| 2015                     | 58,2                              | 62,8           | 56,7            | 62,9             | 58,0              | 50,1               |            |
|                          | Sexo                              |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                          | Hombre                            | Mujer          |                 |                  |                   |                    |            |
| 1995                     | 43,3                              | 35,9           |                 |                  |                   |                    |            |
| 2005                     | 35,4                              | 36,1           |                 |                  |                   |                    |            |
| 2015                     | 57,0                              | 58,1           |                 |                  |                   |                    |            |
|                          | Nivel de estudios                 |                |                 |                  |                   |                    |            |
|                          | Sin estudios                      | Primaria       | Secundaria      | FP               | Univers. medios   | Univers. superior  |            |
| 1995                     | 26,5                              | 32,9           | 46,9            | 52,3             | 43,7              | 35,1               |            |
| 2005                     | 21,6                              | 35,8           | 42,2            | 40,5             | 40,8              | 31,4               |            |
| 2015                     | 45,3                              | 57,1           | 59,4            | 61,7             |                   | 54,1               |            |

| Protección por desempleo | Variables                                  |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|--------------------------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|------------|---------------------------|
|                          | Situación laboral                          |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                          | Trabaja                                    | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante | Trabajo domést. no remun. |
| 1995                     | 42,9                                       | 29,3                  | 25,6                     | 52,0                | 56,9                 | 49,5       | 30,9                      |
| 2005                     | 39,9                                       | 24,9                  | 18,1                     | 46,9                | 35,0                 | 36,8       | 36,6                      |
| 2015                     | 56,9                                       | 50,7                  | 51,2                     | 70,7                | 66,7                 | 51,5       | 58,3                      |
|                          | Estatus socioeconómico                     |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                          | Clase alta/ media alta                     | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |            |                           |
| 1995                     | 47,7                                       | 44,1                  | 33,1                     | 39,4                | 35,6                 |            |                           |
| 2005                     | 32,7                                       | 40,0                  | 32,7                     | 36,2                | 35,3                 |            |                           |
| 2015                     | 54,7                                       | 56,7                  | 50,6                     | 61,1                | 61,7                 |            |                           |
|                          | Autoubicación ideológica                   |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                          | Izda. (1-2)                                | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |            |                           |
| 1995                     | 43,9                                       | 44,1                  | 39,0                     | 44,5                | 45,6                 |            |                           |
| 2005                     | 47,7                                       | 38,6                  | 34,4                     | 26,3                | 29,6                 |            |                           |
| 2015                     | 73,1                                       | 65,3                  | 48,6                     | 47,0                | 44,9                 |            |                           |
|                          | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                       |                          |                     |                      |            |                           |
|                          | PP                                         | PSOE                  | IU                       | CIU                 | PNV                  | ERC        | BNG                       |
| 1995                     | 39,8                                       | 37,1                  | 51,6                     | 40,8                | 20,0                 | 45,5       | 25,0                      |
| 2005                     | 28,1                                       | 37,0                  | 50,6                     | 38,6                | 69,0                 | 48,7       | 22,1                      |
| 2015                     | 45,6                                       | 62,6                  | 69,9                     | 58,7                | 70,0                 | 75,9       | 80,0                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Es evidente que en las épocas de recesión, cuando la población se ve azotada por la lacra del desempleo, el porcentaje de quienes se oponen al recorte se

dispara. En 1995, el 80% se declaraban en contra de limitar el presupuesto en esta materia, y este porcentaje no ha disminuido. La cota máxima se ha alcanzado en la década actual, puesto que en 2012 más del 91% es contrario a la reducción<sup>10</sup>.

La siguiente cuestión a responder es qué grupos socioeconómicos demandan más intensamente el aumento del gasto en desempleo (Tabla 3.13). Se puede identificar que son los habitantes de las ciudades de mayor tamaño, los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, con edades comprendidas entre los 25 y los 34 años, las personas con menor nivel de formación, los propios desempleados y, en menor medida, también los estudiantes. Se confirma que el desempleo es un tema que interesa a todas las clases sociales. De nuevo, los ciudadanos de izquierdas y/o votantes del PSOE e IU muestran mayor apoyo al aumento del gasto en estas prestaciones económicas, no obstante a raíz de la crisis ha crecido notablemente la demanda independientemente de la adscripción ideológica.

Podemos concluir, de la lectura de todos los datos, que tanto en la política de pensiones como en la de prestaciones por desempleo, que actúan directamente sobre la capacidad económica de grupos muy amplios de población, la sociedad se muestra fuertemente sensible a los ajustes y recortes, que siempre generan rechazo y polémicas, porque afecta a sectores vulnerables.

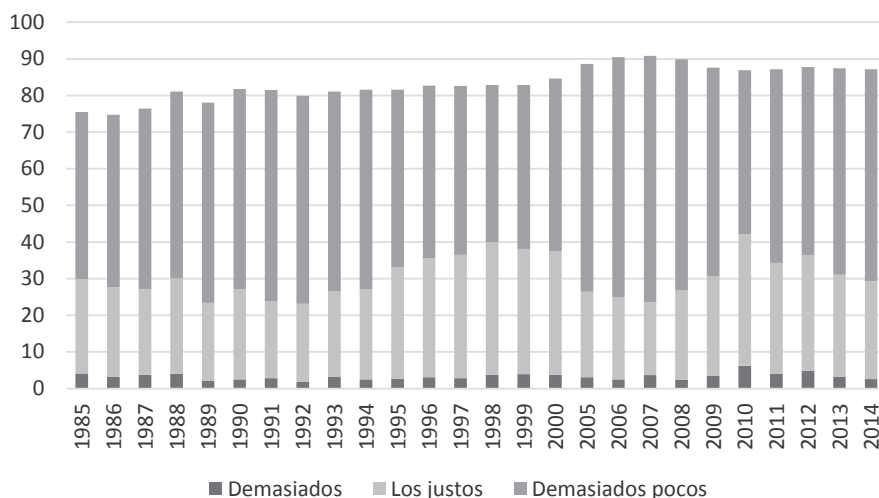
Otra de las políticas que en España genera actitudes distintivas es vivienda. Probablemente estas preferencias específicas son debidas a un hecho cultural, como es la inusual preocupación por acceder a una vivienda en régimen de propiedad. Esto hace que el nivel demanda de recursos en este programa haya sido superior, durante muchos años, al nivel de demanda en políticas sociales básicas. Desde 1993 a 2001, esta área ha sido considerada por los ciudadanos la peor financiada, por encima de otros programas de bienestar esenciales. Solo en 2012 y 2013 el saldo neto de demanda fue superior en sanidad y enseñanza que en vivienda.

Es de sobra conocido que en nuestro país este tema ha ocupado una posición predominante en la agenda social. Así, entre el año 2004 y 2008, más del 25% de los entrevistados en los barómetros del CIS afirmaba que la vivienda era uno de los tres principales problemas de España. La opinión pública ha cambiado y el número de quienes afirman que es un problema prioritario se ha reducido drásticamente desde el estallido de la crisis y de la burbuja inmobiliaria<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> El número de parados en España, al finalizar 2012, era de 5.965.400 personas (datos de la EPA).

<sup>11</sup> En febrero de 2017 solo un 1,5% de los entrevistados consideraba que la vivienda fuera uno de los tres problemas más importantes del país (Serie Barómetros mensuales del CIS).

Figura 3.13.  
**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a vivienda  
 (en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Vivienda. No incluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.012 del CIS.

Todo ello ha tenido una repercusión en las actitudes hacia el gasto pues, como puede comprobarse en el Figura 3.13, la demanda es muy intensa. Desde mediados de los ochenta más del 50% de la ciudadanía valoraba que los recursos destinados a vivienda son escasos y, salvo un descenso a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, la percepción social de insuficiencia no ha hecho sino aumentar. Inmediatamente antes de la crisis, casi el 70% era de esta opinión. Sin embargo, durante la Gran Recesión ese porcentaje disminuye en más de 10 puntos, al tiempo que decae la importancia otorgada al problema de la vivienda.

Asimismo, los españoles son totalmente contrarios a reducir el dinero destinado a vivienda pública, programa que ha gozado y goza de un gran apoyo social. A partir de los ochenta y hasta mediados de los noventa, más del 70% se oponía y, además, este porcentaje continuó creciendo hasta el inicio de la crisis, momento en que casi el 90% de los entrevistados se posicionaba en contra de la reducción del presupuesto en esta materia. En 2012 el 73% no admitía el recorte. Resaltar que la partida correspondiente a vivienda ha experimentado un fuerte descenso, en concreto entre 2009 y 2010 decreció casi un 50%.

Tabla 3.14.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de vivienda (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Vivienda | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|----------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|          | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 1995     | 44,7                               | 41,7                  | 37,9                     | 43,6                | 53,5                 | 66,0               | 64,1                      |
| 2005     | 58,3                               | 57,2                  | 59,7                     | 61,2                | 60,1                 | 71,3               | 79,2                      |
| 2015     | 50,8                               | 50,0                  | 53,2                     | 51,5                | 56,2                 | 52,1               | 55,1                      |
|          | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 1995     | 52,1                               | 58,1                  | 55,4                     | 48,4                | 44,4                 | 32,7               |                           |
| 2005     | 68,8                               | 69,7                  | 67,3                     | 64,3                | 59,4                 | 46,4               |                           |
| 2015     | 53,1                               | 57,6                  | 58,5                     | 59,6                | 56,7                 | 38,5               |                           |
|          | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 1995     | 51,5                               | 45,8                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005     | 62,9                               | 61,6                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015     | 53,7                               | 52,6                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 1995     | 32,6                               | 39,2                  | 56,0                     | 60,0                | 53,4                 | 69,3               |                           |
| 2005     | 39,6                               | 59,3                  | 70,6                     | 71,2                | 74,1                 | 69,0               |                           |
| 2015     | 31,3                               | 46,9                  | 58,9                     | 60,5                | 53,4                 | 51,4               |                           |
|          | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|          | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 1995     | 54,2                               | 40,5                  | 28,6                     | 58,1                | 62,1                 | 50,5               | 41,2                      |
| 2005     | 69,3                               | 48,7                  | 41,4                     | 64,2                | 80,0                 | 64,7               | 57,2                      |
| 2015     | 57,0                               | 43,9                  | 30,2                     | 64,7                | 50,0                 | 42,7               | 48,7                      |

| Vivienda | Variables                                  |                            |                            |                    |                       |      |      |
|----------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
|          | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| 1995     | 59,9                                       | 61,6                       | 40,7                       | 43,4               | 43,7                  |      |      |
| 2005     | 70,7                                       | 69,5                       | 56,8                       | 59,9               | 56,2                  |      |      |
| 2015     | 54,7                                       | 54,7                       | 49,7                       | 53,5               | 50,9                  |      |      |
|          | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha.<br>(9-10)       |      |      |
| 1995     | 58,5                                       | 50,6                       | 51,6                       | 47,8               | 57,0                  |      |      |
| 2005     | 73,7                                       | 65,3                       | 62,1                       | 60,5               | 58,2                  |      |      |
| 2015     | 74,1                                       | 62,1                       | 47,2                       | 35,9               | 38,4                  |      |      |
|          | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|          | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| 1995     | 50,7                                       | 44,2                       | 62,9                       | 52,8               | 40,0                  | 81,8 | 37,5 |
| 2005     | 57,0                                       | 62,3                       | 76,4                       | 68,2               | 79,3                  | 92,3 | 72,2 |
| 2015     | 40,2                                       | 59,3                       | 65,5                       | 52,2               | 55,0                  | 72,4 | 70,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

La demanda de gasto en vivienda es particularmente intensa en todos los segmentos de población (Tabla 3.14). Pese a ello, tiende a ser superior entre las personas que residen en municipios grandes, entre los adultos jóvenes que quieren acceder a su primera vivienda, entre los individuos con formación superior y entre los ciudadanos con mayor estatus socioeconómico. No se encuentran fracturas relevantes en el nivel de apoyo al gasto en vivienda atendiendo a la ideología, si bien en 2015 se aprecia una clara polarización en función del posicionamiento ideológico.

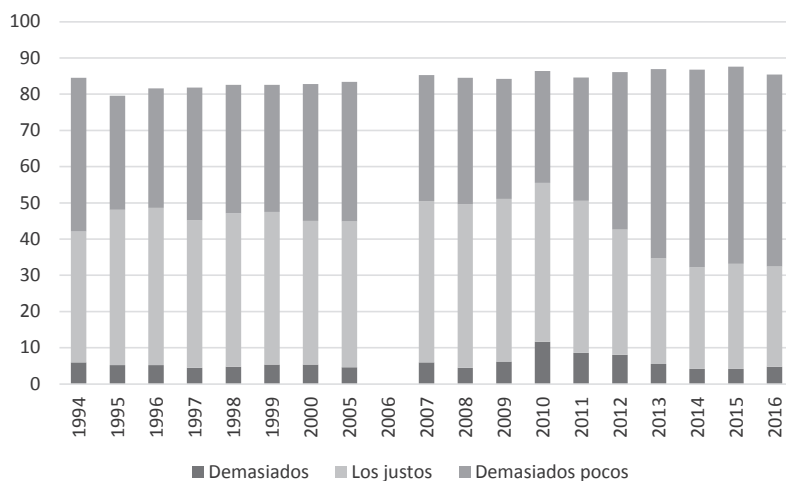
A continuación se pasa al análisis de las políticas ligadas a lo que Inglehart (1977) denominó valores posmaterialistas. Comenzando por cultura, se trata de uno de los problemas públicos que ha entrado en la agenda social española más recientemente, pero con relativa fuerza, como muestran los niveles de apoyo al gasto en esta área que, aun siendo elevados, son más moderados que en otros programas de bienestar. Desde que la serie del CIS incluye este ítem en 1994, se observa que es ligeramente superior el número de quienes estiman suficientes los recursos invertidos en cultura (Figura 3.14). Hasta 2005 algo más del 40% opinaba que los recursos eran los justos, mientras que entre el

35% y el 39% opinaban que eran muy pocos. Esto coincide con la priorización que la sociedad hace de los temas en los que el Estado puede gastarse el dinero público pues, según datos del Estudio 2.622 de 2005 del CIS, en esa ordenación de prioridades sitúan a los servicios culturales en penúltimo lugar, solo por delante de la política de infraestructuras.

Al comenzar la crisis, en 2008, asciende hasta el 45% la proporción de entrevistados según los cuales el presupuesto es suficiente, al tiempo que baja el porcentaje de quienes demandan el aumento de esta partida. En un principio parecía que los ciudadanos aceptaban los reajustes del gasto en cultura, programa que ha venido experimentando desde la fecha señalada un descenso presupuestario interanual cercano al 20%<sup>12</sup>, caída aún más acusada en 2012. Sin duda, esto ha provocado un cambio en las preferencias ciudadanas, ya que en ese año sube hasta el 44% la cifra de personas que creen que se gasta demasiado poco en esta materia, y en 2014 ya representaban el 55%.

En términos comparados, las preferencias de los españoles difieren a las existentes en otros Estados de la UE donde, en general, la política de cultura dispone de un apoyo escaso social.

Figura 3.14.  
Valoración de la adecuación de los recursos destinados a cultura (en porcentaje)



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Cultura. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.019 del CIS.

<sup>12</sup> Fuente: Anuario de Estadísticas Culturales (2014), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En todos los países analizados el saldo neto sobre valoración de la suficiencia del gasto cultural arroja cifras positivas, salvo en España e Irlanda, es decir, la mayoría de los europeos entienden que se gasta lo suficiente, incluso demasiado, en esta materia. Estas cifras son bastante altas en Noruega, Reino Unido, Alemania, Suecia o Francia. Recordemos que solo en el caso de la política de defensa se obtienen estos índices positivos. En España, en relación con el nivel de riqueza, la demanda de gasto cultural es elevada, sobre todo si se tiene en cuenta que el presupuesto asignado no es exiguo en comparación con otros países de la UE. Según datos de Eurostat, en la zona euro se dedicaba en 2015 una media del 1,1% del PIB a cultura, mientras que en España se destinaba un 1,2% del PIB.

En consonancia con este sustancial nivel de demanda, la disconformidad con un posible recorte del presupuesto en cultura es destacable: desde 1994 más del 75% de los entrevistados se oponían; en 2005 eran más del 80%. Los ciudadanos parecen haber aceptado la reducción de la inversión en cultura durante los primeros años de la crisis, disminuyendo notablemente el nivel de rechazo a los reajustes. Entre 2011 y 2012, hay una contrarreacción y vuelve a aumentar, en 12 puntos, el grado de rechazo a la restricciones presupuestarias.

Tabla 3.15.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de cultura (1995, 2005 y 2015) (porcentajes)**

| Cultura | Variables                          |                |                 |                  |                   |                    |            |
|---------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|------------|
|         | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |                    |            |
|         | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | 400.001 a 1 millón | >un millón |
| 1995    | 29,4                               | 24,6           | 25,5            | 33,5             | 32,9              | 47,5               | 41,0       |
| 2005    | 34,9                               | 34,4           | 35,3            | 37,4             | 40,1              | 41,4               | 51,0       |
| 2015    | 41,0                               | 48,4           | 53,0            | 54,3             | 60,2              | 52,7               | 65,8       |
|         | Edad                               |                |                 |                  |                   |                    |            |
|         | 18 a 24                            | 25 a 34        | 35 a 44         | 45 a 54          | 55 a 64           | 65 y más           |            |
| 1995    | 37,5                               | 36,0           | 40,6            | 34,3             | 23,1              | 18,2               |            |
| 2005    | 39,5                               | 40,4           | 44,8            | 48,0             | 36,0              | 24,7               |            |
| 2015    | 55,1                               | 57,6           | 61,9            | 60,4             | 51,8              | 42,9               |            |

ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

| Cultura | Variables                                  |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|---------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---------------------------|
|         | Sexo                                       |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Hombre                                     | Mujer                 |                          |                     |                      |                   |                           |
| 1995    | 32,9                                       | 30,2                  |                          |                     |                      |                   |                           |
| 2005    | 40,1                                       | 37,0                  |                          |                     |                      |                   |                           |
| 2015    | 54,6                                       | 54,3                  |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Nivel de estudios                          |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Sin estudios                               | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior |                           |
| 1995    | 17,2                                       | 21,9                  | 36,5                     | 41,7                | 42,5                 | 53,9              |                           |
| 2005    | 19,4                                       | 34,4                  | 45,5                     | 42,3                | 51,2                 | 55,8              |                           |
| 2015    | 26,0                                       | 42,5                  | 55,1                     | 59,4                |                      | 65,2              |                           |
|         | Situación laboral                          |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Trabaja                                    | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante        | Trabajo domést. no remun. |
| 1995    | 37,3                                       | 21,9                  | 15,9                     | 35,2                | 36,2                 | 42,3              | 25,1                      |
| 2005    | 46,0                                       | 29,4                  | 16,4                     | 35,8                | 25,0                 | 40,6              | 31,5                      |
| 2015    | 59,9                                       | 47,7                  | 31,4                     | 57,9                | 38,9                 | 56,3              | 44,9                      |
|         | Estatus socioeconómico                     |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Clase alta/ media alta                     | Nuevas clases medias  | Viejas clases medias     | Obreros cualif.     | Obreros no cualif.   |                   |                           |
| 1995    | 49,4                                       | 40,3                  | 24,7                     | 25,1                | 27,7                 |                   |                           |
| 2005    | 51,9                                       | 49,3                  | 35,2                     | 32,3                | 31,3                 |                   |                           |
| 2015    | 64,2                                       | 60,6                  | 45,8                     | 49,2                | 50,6                 |                   |                           |
|         | Autoubicación ideológica                   |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | Izda. (1-2)                                | (3-4)                 | (5-6)                    | (7-8)               | Dcha. (9-10)         |                   |                           |
| 1995    | 44,5                                       | 30,9                  | 34,1                     | 33,9                | 29,1                 |                   |                           |
| 2005    | 67,5                                       | 43,0                  | 35,65                    | 36,3                | 33,1                 |                   |                           |
| 2015    | 76,2                                       | 63,2                  | 51,4                     | 42,1                | 38,4                 |                   |                           |
|         | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                       |                          |                     |                      |                   |                           |
|         | PP                                         | PSOE                  | IU                       | CIU                 | PNV                  | ERC               | BNG                       |
| 1995    | 35,7                                       | 24,2                  | 40,3                     | 36,1                | 20,0                 | 63,6              | 37,5                      |
| 2005    | 34,0                                       | 38,7                  | 53,9                     | 50,0                | 55,2                 | 74,4              | 61,1                      |
| 2015    | 45,2                                       | 58,2                  | 76,1                     | 65,2                | 70,0                 | 79,3              | 70,0                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

Los españoles que respaldan en mayor medida el aumento del gasto destinado a cultura son aquellos que viven en ciudades grandes, los grupos de edad intermedios —entre 25 y 44 años principalmente—, los que tienen un elevado nivel de formación, los separados y divorciados —que es el segmento que consume con más frecuencia los servicios culturales—, los estudiantes y la población ocupada, así como las personas de estatus socioeconómico medio y alto. La autoubicación ideológica también influye sobre las preferencias, en el sentido de que la intensidad de la demanda aumenta entre los posicionados a la izquierda del eje y entre los electores de izquierda.

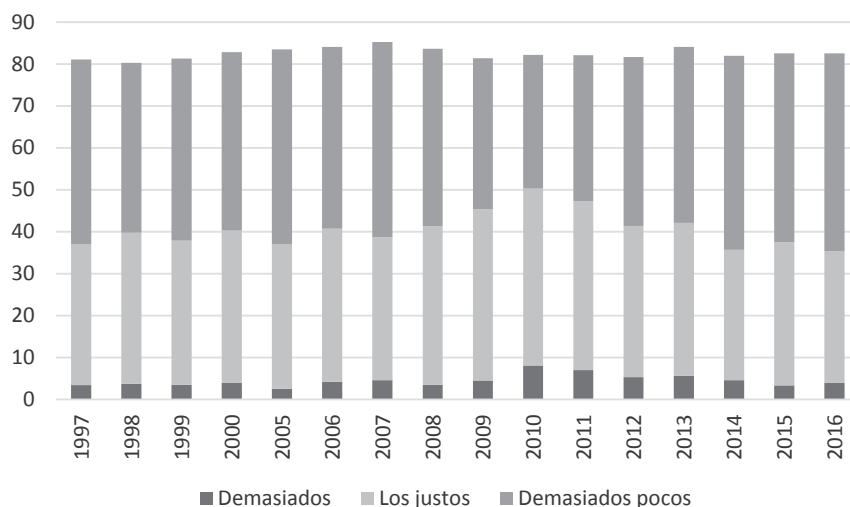
Otra de las políticas propias del posmaterialismo, que se incorpora tardíamente a la agenda pública y a la agenda institucional, es la protección del medio ambiente (Figura 3.15). No obstante, este tema irrumpió con cierta fuerza ya que, desde que se incluye este ítem en los Estudios del CIS en 1997, cerca del 45% de los consultados se muestra partidario de asignar mayor presupuesto a esta materia y, al mismo tiempo, algo más de un tercio valora que los recursos disponibles son suficientes (entre un 34% y un 36%). Así pues, no se trata de uno de los temas prioritarios para los ciudadanos.

El nivel de apoyo social al medio ambiente se mantiene más o menos estable hasta el comienzo de la crisis, y a partir de ese momento se produce una disminución significativa de la demanda de gasto en esta política: en 2007, el 47% reclamaba más dinero público para este programa; en 2010, solo el 32% pedía mayor inversión mientras que, a juicio del 40% de los encuestados, el presupuesto disponible se ajustaba a las necesidades. Esto indica que medio ambiente es otro de los sectores en los que el público «reajusta» el nivel de demanda en épocas de recesión, mostrándose, al menos inicialmente, transigente con la necesidad de reducir los recursos. Como en los casos anteriores, parece que el grado de transigencia es limitado, continúa hasta que las restricciones se hacen patentes y las consecuencias comienzan a preocupar a la población. Según datos de la IGAE, en 2008 el presupuesto para medio ambiente representaba el 2,8% del gasto total y, cuatro años después, había pasado a suponer tan solo el 1,7% de este, es decir, esta partida tiene ahora menor peso presupuestario que en 1996, cuando se crea el Ministerio de Medio Ambiente. La reacción de la sociedad ante los recortes es aumentar la intensidad de la demanda a partir de 2012.

La política de medio ambiente cuenta con un notable respaldo social a nivel internacional, aunque en España los niveles de demanda de gasto son más elevados que en otros países de la UE. En 1996, el saldo neto de valoración del gasto en Irlanda y Reino Unido se situaba en torno al 50%, y en nuestro país era del 62%—; al otro lado de este listado estaban Alemania —con saldo neto del 27%— y Suecia y Noruega —con tan solo un 33%—. En 2006, algunas posiciones de esa clasificación han cambiado, pero el nivel de demanda continúa siendo muy elevado en nuestro país, igual que en Alemania, donde ha aumentado considerablemente, y en Noruega. Por el contrario, el saldo neto era

bastante bajo en Irlanda y Francia. Como se ha expuesto previamente, debe considerarse el hecho de que algunos de estos países habían realizado hace ya bastante tiempo una gran inversión en este ámbito a instancias de la UE, mientras que en nuestro país la intervención pública en protección medioambiental es relativamente reciente.

Figura 3.15.  
**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a protección del medio ambiente (en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Protección del medio ambiente. Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.020 del CIS.

Los datos demoscópicos sobre la actitud de los ciudadanos hacia la reducción del gasto público en medio ambiente muestran asimismo que es una política que cuenta con notable respaldo de la sociedad. Desde 1990, la proporción de aquellos que están en contra de restringir los recursos en este programa sobrepasan el 70%, cifra que supera el 80% a finales de los años noventa. El grado de oposición a los recortes desciende cuando comienzan las dificultades económicas, pero solo ligeramente. En 2011 un 23% estaría a favor de la reducción, pero un 69% sigue estando en contra; en 2012, una mayoría del 75% se mostraba reacia a los reajustes.

Tabla 3.16.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la política de medio ambiente (2005 y 2015) (porcentajes)**

| Medio ambiente | Variables                          |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|----------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
|                | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón                |
| 2005           | 38,3                               | 39,1                  | 45,3                     | 46,3                | 45,9                 | 53,5               | 62,5                      |
| 2015           | 33,8                               | 44,8                  | 44,8                     | 45,0                | 43,0                 | 45,5               | 60,1                      |
|                | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                           |
| 2005           | 47,2                               | 54,7                  | 54,2                     | 50,1                | 43,8                 | 29,0               |                           |
| 2015           | 48,0                               | 45,1                  | 54,4                     | 52,0                | 47,4                 | 29,5               |                           |
|                | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2005           | 47,2                               | 45,6                  |                          |                     |                      |                    |                           |
| 2015           | 47,0                               | 43,3                  |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria               | FP                  | Univers. medios      | Univers. superior  |                           |
| 2005           | 26,9                               | 40,2                  | 56,8                     | 52,8                | 61,7                 | 64,2               |                           |
| 2015           | 17,3                               | 34,0                  | 42,8                     | 49,2                | 59,9                 | 58,1               |                           |
|                | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                           |
|                | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun. |
| 2005           | 53,9                               | 32,2                  | 19,8                     | 47,5                | 45,0                 | 48,1               | 43,7                      |
| 2015           | 52,8                               | 35,9                  | 15,1                     | 46,2                | 33,3                 | 46,6               | 38,5                      |

| Medio ambiente | Variables                                  |                            |                            |                    |                       |      |      |
|----------------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
|                | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| 2005           | 62,0                                       | 56,4                       | 38,4                       | 42,1               | 36,7                  |      |      |
| 2015           | 58,8                                       | 49,4                       | 38,4                       | 39,2               | 38,9                  |      |      |
|                | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha.<br>(9-10)       |      |      |
| 2005           | 62,0                                       | 56,4                       | 38,4                       | 42,1               | 36,7                  |      |      |
| 2015           | 64,1                                       | 52,8                       | 42,9                       | 32,4               | 31,0                  |      |      |
|                | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| 2005           | 40,0                                       | 47,6                       | 66,3                       | 59,1               | 62,1                  | 76,9 | 33,3 |
| 2015           | 37,3                                       | 46,3                       | 66,4                       | 43,5               | 50,0                  | 65,5 | 20,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.615 de 2005 y 3.105 de 2015 del CIS.

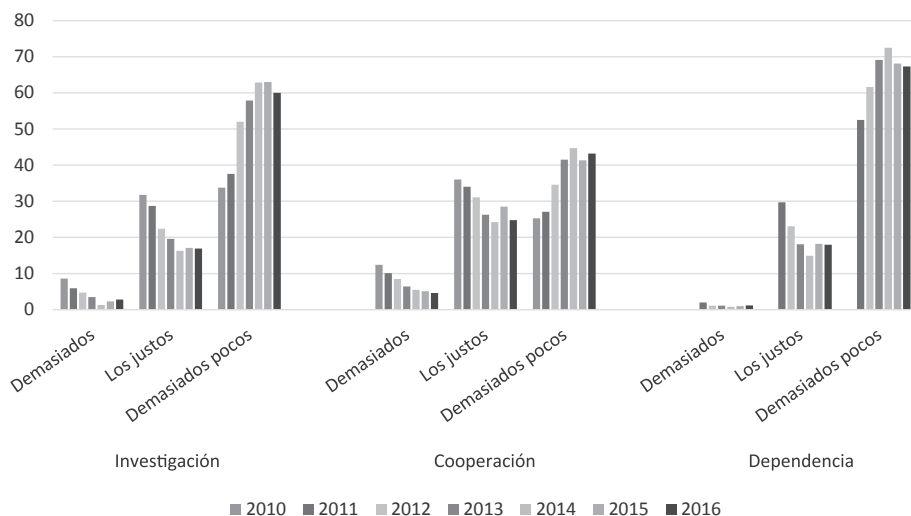
La demanda de gasto en materia de medio ambiente procede, principalmente, de los residentes de las ciudades, de jóvenes o adultos de edades intermedias, de individuos con estudios superiores y de personas pertenecientes a las nuevas clases medias y a la clase media-alta. Al igual que se ha señalado en los casos anteriores, quienes se sitúan a la izquierda ideológicamente y votan a formaciones políticas de la izquierda, sobre todo a IU, reclaman en mayor medida que se incremente el gasto medioambiental. Por tanto, las características de las preferencias de gasto se ajustan muy bien al modelo pos-materialista de Inglehart (1977).

A partir de 2010, el CIS pide a los ciudadanos que establezcan sus valoraciones de gasto en tres políticas públicas no incluidas hasta ese momento en los estudios: investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a personas dependientes<sup>13</sup> (Figura 3.16).

<sup>13</sup> Entre los años 1989 y 1991, así como en 2008, 2010 y 2012, en los Estudios del CIS de la serie «Opinión pública y política fiscal», en la pregunta correspondiente a las actitudes hacia la reducción del gasto público se incluyó el ítem *asistencia social*. En los años ochenta algo más del 70% se oponía reducir el gasto. En 2012, quienes se oponen representaban el 83%.

Figura 3.16.

**Valoración de la adecuación de los recursos destinados a investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a personas dependientes (en porcentaje)**



Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Investigación en ciencia y tecnología, Cooperación al desarrollo, Ayuda a personas dependientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.064, K.3.01.03.063 y K.3.01.03.065 del CIS.

Respecto a la primera política, la información disponible indica que en este brevísimo lapso de tiempo se produce un cambio en las actitudes respecto a ciencia y tecnología. En 2010 y 2011, en plena crisis económica, tan solo una tercera parte de los entrevistados consideraba que los recursos dedicados a este programa eran escasos; sin embargo, de 2014 a 2016 más del 60% estima que son insuficientes. En esta línea, trabajos recientes han constatado que se produce gran variación en las preferencias sobre el gasto en investigación durante la Gran Recesión, lo cual sugiere que el respaldo social a esta política podría incrementarse significativamente cuando se supere la crisis (Sanz-Menéndez y Van Ryzing, 2013). Estas pautas en la opinión pública pueden estar motivadas por los continuos recortes presupuestarios en la materia desde 2009.

Tabla 3.17.

**Perfil sociodemográfico y político-ideológico de los ciudadanos que demandan más gasto para la políticas de investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a la dependencia (2015) (porcentajes)**

| Variables     |                                    |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|---------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--------------------------|
|               | Tamaño del municipio de residencia |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000        | 10.001 a 50.000          | 50.001 a 100.000    | 100.001 a 400.000    | 400.001 a 1 millón | >un millón               |
| Investigación | 50,3                               | 59,9                  | 61,4                     | 64,6                | 62,5                 | 74,9               | 73,3                     |
| Cooperación   | 33,8                               | 35,2                  | 40,9                     | 48,1                | 41,2                 | 41,9               | 49,0                     |
| Dependencia   | 59,5                               | 62,4                  | 64,7                     | 71,5                | 70,2                 | 76,0               | 77,8                     |
|               | Edad                               |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | 18 a 24                            | 25 a 34               | 35 a 44                  | 45 a 54             | 55 a 64              | 65 y más           |                          |
| Investigación | 61,2                               | 66,3                  | 73,3                     | 71,2                | 65,4                 | 45,0               |                          |
| Cooperación   | 43,4                               | 46,7                  | 50,8                     | 47,2                | 40,1                 | 25,4               |                          |
| Dependencia   | 53,1                               | 67,7                  | 72,7                     | 77,5                | 74,1                 | 58,1               |                          |
|               | Sexo                               |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | Hombre                             | Mujer                 |                          |                     |                      |                    |                          |
| Investigación | 65,6                               | 60,6                  |                          |                     |                      |                    |                          |
| Cooperación   | 44,7                               | 38,1                  |                          |                     |                      |                    |                          |
| Dependencia   | 66,8                               | 69,2                  |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | Nivel de estudios                  |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | Sin estudios                       | Primaria              | Secundaria 1             | Secundaria 2        | FP                   | Universitarios     |                          |
| Investigación | 27,3                               | 43,3                  | 61,0                     | 73,3                | 70,3                 | 80,7               |                          |
| Cooperación   | 13,3                               | 26,8                  | 39,0                     | 50,0                | 46,3                 | 55,3               |                          |
| Dependencia   | 45,3                               | 61,8                  | 71,2                     | 70,9                | 70,1                 | 73,4               |                          |
|               | Situación laboral                  |                       |                          |                     |                      |                    |                          |
|               | Trabaja                            | Pension. ha trabajado | Pension. no ha trabajado | Parado ha trabajado | Parado primer empleo | Estudiante         | Trabajo domést. no remun |
| Investigación | 72,3                               | 51,9                  | 31,4                     | 63,2                | 55,6                 | 67,0               | 53,2                     |
| Cooperación   | 49,7                               | 30,1                  | 19,8                     | 42,5                | 33,3                 | 42,7               | 32,1                     |
| Dependencia   | 72,7                               | 62,7                  | 52,3                     | 73,6                | 44,4                 | 46,6               | 66,0                     |

| Variables            |                                            |                            |                            |                    |                       |      |      |
|----------------------|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|------|------|
|                      | Estatus socioeconómico                     |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                      | Clase alta/<br>media alta                  | Nuevas<br>clases<br>medias | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualif. | Obreros no<br>cualif. |      |      |
| <b>Investigación</b> | 80,0                                       | 71,9                       | 50,0                       | 54,6               | 56,9                  |      |      |
| <b>Cooperación</b>   | 55,8                                       | 43,8                       | 33,9                       | 36,2               | 35,5                  |      |      |
| <b>Dependencia</b>   | 72,0                                       | 73,2                       | 59,8                       | 66,7               | 66,3                  |      |      |
|                      | Autoubicación ideológica                   |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                      | Izda. (1-2)                                | (3-4)                      | (5-6)                      | (7-8)              | Dcha. (9-10)          |      |      |
| <b>Investigación</b> | 80,0                                       | 74,3                       | 63,2                       | 58,4               | 64,4                  |      |      |
| <b>Cooperación</b>   | 59,4                                       | 49,9                       | 38,3                       | 30,4               | 31,0                  |      |      |
| <b>Dependencia</b>   | 82,2                                       | 75,4                       | 63,4                       | 56,6               | 52,4                  |      |      |
|                      | Comportamiento político (recuerdo de voto) |                            |                            |                    |                       |      |      |
|                      | PP                                         | PSOE                       | IU                         | CIU                | PNV                   | ERC  | BNG  |
| <b>Investigación</b> | 62,4                                       | 63,5                       | 82,3                       | 60,9               | 60,0                  | 86,2 | 80,0 |
| <b>Cooperación</b>   | 33,0                                       | 42,3                       | 65,5                       | 41,3               | 35,0                  | 65,5 | 30,0 |
| <b>Dependencia</b>   | 60,1                                       | 74,6                       | 89,4                       | 69,6               | 65,0                  | 86,2 | 70,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.105 de 2015 del CIS.

El grado de apoyo de la ciudadanía a la política de cooperación al desarrollo es moderado en comparación con otros programas. Hasta 2011 menos del 15% de los entrevistados consideraba que había infrafinanciación en este sector, cifra que se elevó hasta el 32% en 2014, y se ha mantenido en porcentajes superiores al 40% hasta ahora.

Por lo que se refiere a la política de ayuda a personas dependientes, se aprecia una evolución peculiar de las actitudes ciudadanas. Tan solo disponemos de datos relativos a la demanda de gasto público en dependencia desde 2010, año en el que ya el 50% de los consultados afirmaba que se dedicaban muy pocos recursos a estas prestaciones. Este porcentaje ha aumentado desde esa fecha y, en 2014, nada menos que el 73% valoraba que el presupuesto consignado era escaso. A mayor abundamiento, en ese año, la ayuda a personas dependientes era la política que tenía mayor respaldo social<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Téngase en cuenta que, desde hace ya unos años, los medios de comunicación se han venido haciendo eco de la reducción continuada del gasto público dedicado a financiar los servicios de la Ley 29/2006, conocida popularmente como Ley de Dependencia, hecho que tiene graves consecuencias en la vida de las familias con personas dependientes. Parece evidente que el debate en los medios y el debate académico han tenido cierto efecto sobre la opinión pública.

A pesar de que las preferencias de gasto son diferentes en cada una de estas tres políticas públicas, pueden apreciarse algunas características similares en los segmentos sociales que solicitan más recursos para estas áreas (Tabla 3.17). En primer lugar, son los habitantes de los municipios de mayor tamaño poblacional, los individuos de edades comprendidas entre los 35 y los 55 años, las personas más formadas y los estamentos de clase media y media-alta quienes manifiestan una demanda de gasto mayor. En segundo lugar, resultan evidentes las diferencias en función de la autoubicación ideológica y del voto, especialmente en la política de ayuda a la dependencia y en cooperación al desarrollo.

### 3.1.4. *Recapitulación: las preferencias de gasto público de los españoles*

Ya en 1985 los españoles demandaban mayoritariamente un incremento, más o menos amplio, del gasto público destinado a financiar todas las políticas públicas que se incluían en las encuestas del CIS, salvo defensa (Tabla 3.3). Diez años después, en 1995, este patrón actitudinal no solo se mantenía sino que se había reforzado, de modo que los ciudadanos reivindicaban más recursos para las distintas políticas públicas sobre las que se consultaba, excepto defensa y obras públicas. La diferencia radicaba en que había aumentado notablemente la intensidad de la demanda en casi todas ellas. Y dos décadas después, en medio de una grave crisis, la tendencia continúa y se ha acentuado, habiéndose alcanzado elevadísimos niveles de demanda de gasto en catorce políticas públicas, de nuevo con la salvedad de defensa.

A lo largo de los treinta y dos años que abarca la serie cronológica de este estudio, se han mantenido las preferencias de gasto, con las lógicas oscilaciones debidas, entre otros motivos, a los cambios de ciclo económico y a la variación en las asignaciones presupuestarias y en los niveles de prestación. A mayor abundamiento, se han ido introduciendo en las preguntas de los cuestionarios del CIS más ítems correspondientes a nuevas políticas públicas y los entrevistados han continuado apoyando el incremento de los recursos en los programas tradicionales al tiempo que apoyaban que se destinaran también cuantiosos recursos a esos programas más actuales. De esta manera, ha podido comprobarse que, efectivamente, los ciudadanos pueden tener una *actitud general*, y creer que la cantidad total de gasto público en España es excesivo, y al tiempo tener *actitudes específicas*, y afirmar que los recursos destinados a las principales políticas son insuficientes (Wert, 2004: 103).

Por tanto, la evolución de las preferencias de los españoles en las últimas cuatro décadas muestra que existe un alto nivel de demanda en un amplio abanico de políticas públicas, demanda que ha crecido en intensidad y en amplitud, esto es, la sociedad no solo quiere que el Estado incremente su intervención en determinados programas destinando más recursos, además quiere que intervenga en un número creciente de materias. Esta sensación ge-

neralizada de escasez de la financiación puede tener relación con dos cuestiones (Díez, 1998: 22): el aumento constante de la demanda social en numerosos servicios y prestaciones que, a juicio de la ciudadanía, no se corresponde con el desarrollo de la oferta; el aumento del grado de exigencia en la calidad de los servicios.

En definitiva, podríamos entender que el significativo nivel de demanda de gasto en España es una constante actitudinal (Carrillo y Tamayo, 2011), puesto que el grado de apoyo a la financiación pública en esas políticas se mantiene aceptablemente estable a lo largo de extensos periodos, en distintos contextos políticos y económicos, y se generaliza entre todos los grupos de población. Esto no implica que no se hayan producido cambios durante estos años en las percepciones sobre el gasto y sobre el papel del Estado.

El análisis de las variaciones de las preferencias en diversas áreas de política pública permite establecer algunas conclusiones relevantes. Primera, los españoles defienden que el Estado gaste más dinero en las políticas que consideren más importantes (AEVAL, 2010: 9) y, entre esas políticas esenciales, destacan los programas de carácter más universalista (Dizy, 1996: 25; Noya, 2004: 409). Por el contrario, los gastos en bienes públicos puros, como la política de defensa y orden público, tienen menor respaldo social (Alvira *et al.*, 2000: 221).

Segunda, y en relación con la última afirmación, se ha producido una relativa pérdida de importancia de las políticas del área de soberanía, primordialmente defensa. No obstante, la demanda de gasto en seguridad ciudadana continúa siendo elevada porque se considera un tema prioritario y la sociedad está bastante satisfecha con las actuaciones en materia de orden público. En justicia, también sigue existiendo una fuerte demanda, pero en este caso el motivo parece ser la notable insatisfacción con el funcionamiento de la Administración de justicia, que es la política peor evaluada por los ciudadanos desde hace años.

Tercera, se aprecia una disminución del apoyo al gasto en las políticas del área de intervención en la economía. Pueden alegarse dos motivos. Por una parte, los ciudadanos se muestran bastante satisfechos con los resultados de los dos programas incluidos en esta área, valoran positivamente la inversión realizada por los distintos gobiernos en obras públicas así como en transporte y comunicaciones, y reconocen el nivel de desarrollo alcanzado. De hecho, los bienes y servicios incluidos en ambas políticas han tenido tradicionalmente una evaluación muy positiva, pero desde 2011 ha aumentado extraordinariamente el porcentaje de insatisfechos (AEVAL, 2015: 55). Por otra parte, podría suceder que en España no se tuviera un sentimiento favorable hacia la intervención del Estado en la economía y, aunque esta opinión es coincidente con la de otros países de nuestro entorno, en el caso español estaría más acentuada (Sáez Lozano, 2006b: 9 y ss.).

Cuarta, los ciudadanos desean que el gasto público se destine preferentemente a las políticas que forman el núcleo duro del Estado del bienestar, sobre todo a sanidad, educación y pensiones —también a vivienda—, que son los sectores en torno a los cuales existe mayor grado de consenso desde los años ochenta. Y el respaldo social al gasto en estas políticas ha aumentado durante esta última etapa de crisis económica.

Quinta, pese a todo, las demandas de los españoles no son infinitas, se han ido moderando a lo largo del tiempo, ajustándose relativamente a la evolución de las propias prestaciones y al contexto económico.

Por supuesto, estas tendencias generales deben matizarse respecto a cada política pública, porque existen preferencias específicas, y estas presentan su propia dinámica en función de las características y transformaciones de la propia política.

Finalmente, incidir en el hecho de que, según postulaban las tesis de Mueller (1963: 213) y Ladd *et al.* (1979: 131) los ciudadanos apoyan el mantenimiento o el aumento del gasto en la mayoría de las políticas, y tales actitudes se extienden entre los distintos grupos de población. Se ha podido confirmar que ese apoyo, casi incondicional, al gasto en numerosas políticas es una postura generalizada entre los diferentes segmentos demográficos, sociales, económicos e ideológicos de la sociedad española. No se han podido hallar diferencias significativas en el nivel de demanda de los ciudadanos en función de sus características sociodemográficas —tipo de hábitat, edad, sexo o nivel de estudios—, de sus características económicas —situación laboral o clase social subjetiva— ni de sus características ideológicas —autoubicación en la escala izquierda-derecha o comportamiento político—, con excepción de las diversas puntualizaciones que se han ido realizando a lo largo de los epígrafes anteriores.

En conclusión, aun cuando no se han encontrado diferencias concluyentes, sí se aprecian algunos rasgos distintivos en el perfil de los españoles que prefieren que se incrementen los recursos públicos destinados a financiar las principales políticas. El nivel de demanda es mayor entre aquellos ciudadanos que viven en ciudades grandes, entre los adultos de mediana edad, entre las personas con estudios superiores, y entre los individuos pertenecientes a las nuevas clases medias y a la clase media-alta o alta. Asimismo, se observa que en los últimos años las mujeres tienden a apoyar el aumento del gasto en mayor medida que los hombres, en un amplio número de políticas.

Por otra parte, tal y como predice la teoría, el nivel de demanda es superior entre los ciudadanos que se autoposicionan en la izquierda/centro-izquierda de la escala ideológica y entre los votantes de IU y del PSOE. De la misma forma, el respaldo al gasto es elevado entre los votantes de los partidos nacionalistas, especialmente de ERC, pero también del BNG y del PNV.

### 3.2. La estructura de las preferencias de gasto

Una vez se han descrito las preferencias de los españoles, conviene indagar sobre cuál es la estructura de las demandas de gasto. Se trata de medir cuál es la importancia que los ciudadanos otorgan a los diferentes temas públicos y cómo establecen, a partir de esa ordenación, sus preferencias de gasto.

Es útil recordar que Roller (1995: 61) identificaba dos tipos de agendas: una vieja agenda, que incluía los principales problemas de las sociedades en las democracias occidentales hasta finales de los sesenta, y una nueva agenda, que surge en los setenta y que incluía los denominados problemas emergentes, los cuales aparecen como consecuencia de un cambio de valores en la ciudadanía. Por su parte, Inglehart y Flanagan (1987: 1304-1307) combinan sus planteamientos y el segundo determina que, en realidad, los ciudadanos articulaban los problemas públicos en tres agendas, porque los temas de la vieja agenda se referían a dos dimensiones separadas: la autoritaria o *seguridad no económica*, que incorpora la defensa y el orden público; y la materialista o *seguridad económica*, que comprende el crecimiento y el desarrollo económico, el empleo, la seguridad social, etc. La nueva agenda, o posmaterialista, abarca la protección del medio ambiente, igualdad de género, políticas de solidaridad, etc. Así pues, los problemas que preocupan a la sociedad, y para los que se reclama mayor gasto público, tendrán una estructura tridimensional.

En línea con este planteamiento, Borre (1995 y 2003) advirtió que en los países nórdicos, las actitudes de los ciudadanos hacia el gasto se organizan en torno a una *triple* agenda que se corresponde a tres objetivos o funciones esenciales del Estado: 1) el Estado autoritario, que aglutina las demandas relativas a la seguridad física de los individuos, la propiedad privada y el desarrollo de las infraestructuras nacionales; 2) el Estado de bienestar que se centra en la protección de la seguridad material y en garantizar mayor igualdad en las condiciones económicas y sociales; 3) el Estado humanitario, que canalizaría las demandas sociales relativas a las necesidades de desarrollo personal, de creatividad y de superación, cuestiones que Inglehart identifica con los valores posmaterialistas (Borre, 2003: 171). En principio, las demandas comprendidas en las distintas agendas compiten entre sí, sin embargo, el apoyo a una de las tres agendas no debería significar que se promueva el recorte de las otras dos. De hecho, la tesis más generalizada, y que tratará de contrastarse para el caso español, es que el nivel de respaldo a la vieja agenda —identificada con el Estado autoritario— más o menos se mantiene, pero se han ido añadiendo nuevas demandas asociadas a políticas más actuales, a los nuevos problemas públicos se agregan los temas tradicionales (Baker *et al.*, 1981: 343).

A partir de estos criterios, debe presuponerse que los españoles agruparán las preferencias de gasto alrededor de tres ejes o factores, que coincidirán con los tres tipos de Estado identificados por Borre (2003), y en torno a la vieja y la nueva agenda (Roller, 1995). Para comprobar estas tesis se ha aplicado la técnica de los *cluster* o análisis factorial, cuyos resultados figuran en la

Tabla 3.18. Este análisis estadístico se ha realizado a partir de la información sobre la valoración de la suficiencia del gasto que el Estado destina a la financiación de 15 políticas públicas entre 2011 y 2016. Se ha seleccionado este periodo de estudio porque son las únicas fechas para las que se dispone de datos sobre todas las políticas.

Las preferencias de gasto se ordenan, efectivamente, en torno a las dos agendas y los tres tipos de Estado. Por un lado, las preferencias de gasto en defensa, seguridad ciudadana y obras públicas se asocian, en todos los años, a lo que podría reconocerse como la vieja agenda. Al mismo tiempo, cultura, medio ambiente, investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y vivienda están claramente asociadas a la nueva agenda. El resto de políticas están ligadas a ambas agendas, pero siempre más intensamente con una en concreto. Así, transporte y comunicaciones en tres años está comprendido en la vieja agenda y en otros tres años en la nueva agenda, y lo mismo sucede con justicia. Estas dos políticas pueden considerarse híbridas. Las políticas de educación, sanidad, desempleo, pensiones y ayuda a la dependencia, aunque en algún año hayan podido incluirse en la vieja agenda, se identifican habitualmente con la nueva agenda.

Por otro lado, los ciudadanos estructuran las preferencias de gasto en las áreas de defensa, seguridad ciudadana, obras públicas y transporte y comunicaciones en torno a un factor que coincide con el denominado Estado autoritario. Las preferencias en materia de educación, sanidad, protección al desempleo, pensiones y dependencia se relacionan con un segundo factor que concuerda con el Estado de bienestar. Finalmente, las políticas de medio ambiente, cultura, investigación en ciencia y tecnología y cooperación al desarrollo se organizan alrededor de un tercer factor, que está claramente vinculado con el Estado humanitario, y que agrupa las políticas posmaterialistas ligadas al previamente comentado cambio de valores.

Tabla 3.18.  
**Estructura de las demandas de gasto (2011-2016)**

|                   | Vieja agenda | Nueva agenda |                | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|-------------------|--------------|--------------|----------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| <b>2011</b>       |              |              | <b>2011</b>    |                    |                     |                    |
| Cooperación       | -0,013       | 0,777        | Cooperación    | 0,079              | 0,016               | 0,773              |
| Investigación     | 0,032        | 0,765        | Investigación  | 0,100              | 0,054               | 0,757              |
| Medio ambiente    | 0,089        | 0,709        | Medio ambiente | 0,023              | 0,162               | 0,708              |
| Cultura           | 0,168        | 0,595        | Cultura        | 0,090              | 0,201               | 0,583              |
| Transporte y com. | 0,313        | 0,470        | Vivienda       | 0,127              | 0,330               | 0,391              |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                     | Vieja agenda | Nueva agenda |                     | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|---------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Vivienda            | 0,314        | <b>0,412</b> | Pensiones           | 0,028              | <b>0,764</b>        | 0,004              |
| Pensiones           | <b>0,666</b> | 0,028        | Sanidad             | 0,102              | <b>0,648</b>        | 0,161              |
| Desempleo           | <b>0,604</b> | 0,025        | Desempleo           | 0,148              | <b>0,617</b>        | -0,010             |
| Sanidad             | <b>0,592</b> | 0,190        | Dependencia         | 0,009              | <b>0,590</b>        | 0,282              |
| Enseñanza           | <b>0,573</b> | 0,247        | Enseñanza           | 0,180              | <b>0,584</b>        | 0,212              |
| Seguridad ciudadana | <b>0,558</b> | 0,123        | Defensa             | <b>0,724</b>       | 0,045               | -0,101             |
| Dependencia         | <b>0,484</b> | 0,297        | Obras públicas      | <b>0,689</b>       | -0,028              | 0,184              |
| Defensa             | <b>0,419</b> | -0,010       | Seguridad ciudadana | <b>0,655</b>       | 0,262               | 0,036              |
| Justicia            | <b>0,364</b> | 0,313        | Transporte y com.   | <b>0,467</b>       | 0,127               | 0,413              |
| Obras públicas      | <b>0,314</b> | 0,267        | Justicia            | <b>0,402</b>       | 0,211               | 0,260              |
| Autovalores         | 1,592        | 3, 789       | Autovalores         | 1,419              | 1,592               | 3,889              |
| Varianza (%)        | 10,611       | 25,927       | Varianza (%)        | 9,460              | 10,611              | 25,927             |
| <b>2012</b>         |              |              | <b>2012</b>         |                    |                     |                    |
| Sanidad             | -0,004       | <b>0,678</b> | Pensiones           | 0,117              | <b>0,713</b>        | 0,150              |
| Dependencia         | 0,031        | <b>0,673</b> | Sanidad             | 0,020              | <b>0,708</b>        | 0,183              |
| Pensiones           | 0,082        | <b>0,657</b> | Desempleo           | 0,134              | <b>0,706</b>        | 0,036              |
| Enseñanza           | 0,023        | <b>0,619</b> | Enseñanza           | 0,060              | <b>0,682</b>        | 0,123              |
| Medio ambiente      | 0,218        | <b>0,608</b> | Dependencia         | 0,002              | <b>0,568</b>        | 0,367              |
| Cultura             | 0,194        | <b>0,588</b> | Vivienda            | 0,312              | <b>0,439</b>        | 0,213              |
| Desempleo           | 0,074        | <b>0,583</b> | Medio ambiente      | 0,065              | 0,192               | <b>0,777</b>       |
| Cooperación         | 0,268        | <b>0,578</b> | Investigación       | 0,078              | 0,128               | <b>0,776</b>       |
| Investigación       | 0,235        | <b>0,555</b> | Cooperación         | 0,116              | 0,163               | <b>0,770</b>       |
| Vivienda            | 0,310        | <b>0,461</b> | Cultura             | 0,128              | 0,391               | <b>0,476</b>       |
| Defensa             | <b>0,725</b> | -0,174       | Defensa             | <b>0,755</b>       | -0,104              | -0,080             |
| Seguridad ciudadana | <b>0,645</b> | 0,089        | Seguridad ciudadana | <b>0,676</b>       | 0,150               | 0,013              |
| Obras públicas      | 0,614        | 0,140        | Obras públicas      | <b>0,599</b>       | 0,084               | 0,181              |
| Transporte y com.   | <b>0,587</b> | 0,373        | Transporte y com.   | <b>0,512</b>       | 0,156               | 0,471              |
| Justicia            | <b>0,446</b> | 0,325        | Justicia            | <b>0,435</b>       | 0,276               | 0,217              |
| Autovalores         | 4,536        | 1,588        | Autovalores         | 1,334              | 4,536               | 1,588              |
| Varianza (%)        | 30,242       | 10,587       | Varianza (%)        | 8,895              | 30,242              | 10,587             |
| <b>2013</b>         |              |              | <b>2013</b>         |                    |                     |                    |
| Cultura             | -0,162       | <b>0,654</b> | Cooperación         | 0,168              | 0,077               | <b>0,768</b>       |

ACTITUDES GENERALES Y ACTITUDES ESPECÍFICAS HACIA EL GASTO PÚBLICO

|                     | Vieja agenda | Nueva agenda |                     | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|---------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Medio ambiente      | -0,159       | <b>0,631</b> | Medio ambiente      | 0,106              | 0,134               | <b>0,757</b>       |
| Cooperación         | -0,091       | <b>0,627</b> | Investigación       | 0,008              | 0,155               | <b>0,731</b>       |
| Dependencia         | -0,335       | 0,597        | Cultura             | 0,110              | 0,310               | <b>0,622</b>       |
| Vivienda            | -0,048       | <b>0,595</b> | Sanidad             | 0,029              | <b>0,714</b>        | 0,121              |
| Investigación       | -0,248       | <b>0,589</b> | Pensiones           | 0,200              | <b>0,669</b>        | 0,100              |
| Transporte y com.   | 0,327        | <b>0,577</b> | Enseñanza           | -0,015             | <b>0,660</b>        | 0,182              |
| Pensiones           | -0,022       | <b>0,569</b> | Desempleo           | 0,216              | <b>0,637</b>        | 0,045              |
| Sanidad             | -0,196       | <b>0,544</b> | Dependencia         | -0,074             | <b>0,560</b>        | 0,408              |
| Enseñanza           | -0,241       | <b>0,533</b> | Vivienda            | 0,190              | <b>0,410</b>        | 0,391              |
| Justicia            | 0,171        | <b>0,524</b> | Justicia            | 0,362              | <b>0,377</b>        | 0,214              |
| Desempleo           | 0,018        | <b>0,519</b> | Defensa             | <b>0,741</b>       | -0,092              | -0,142             |
| Obras públicas      | <b>0,459</b> | 0,496        | Seguridad ciudadana | <b>0,690</b>       | 0,236               | 0,108              |
| Defensa             | <b>0,747</b> | 0,139        | Obras públicas      | <b>0,617</b>       | 0,137               | 0,249              |
| Seguridad           | <b>0,541</b> | 0,493        | Transporte y com.   | 0,530              | 0,113               | 0,446              |
| Autovalores         | 1,530        | 4,566        | Autovalores         | 1,369              | 1,530               | 4,566              |
| Varianza (%)        | 10,197       | 30,440       | Varianza (%)        | 9,128              | 10,197              | 30,440             |
| 2014                |              |              | 2014                |                    |                     |                    |
| Cultura             | 0,034        | <b>0,704</b> | Pensiones           | 0,103              | <b>0,751</b>        | 0,101              |
| Cooperación         | 0,066        | <b>0,685</b> | Sanidad             | 0,032              | <b>0,664</b>        | 0,195              |
| Investigación       | 0,042        | <b>0,652</b> | Desempleo           | 0,179              | <b>0,636</b>        | 0,085              |
| Medio ambiente      | 0,070        | <b>0,640</b> | Enseñanza           | 0,098              | <b>0,623</b>        | 0,230              |
| Dependencia         | 0,053        | <b>0,629</b> | Dependencia         | -0,021             | <b>0,616</b>        | 0,267              |
| Sanidad             | 0,117        | <b>0,610</b> | Vivienda            | 0,177              | <b>0,570</b>        | 0,276              |
| Pensiones           | 0,207        | <b>0,603</b> | Justicia            | 0,366              | <b>0,446</b>        | 0,136              |
| Enseñanza           | 0,174        | <b>0,601</b> | Cooperación         | 0,095              | 0,189               | <b>0,799</b>       |
| Vivienda            | 0,240        | <b>0,590</b> | Medio ambiente      | 0,100              | 0,159               | <b>0,766</b>       |
| Desempleo           | 0,266        | <b>0,504</b> | Investigación       | 0,056              | 0,237               | <b>0,699</b>       |
| Defensa             | <b>0,721</b> | -0,126       | Cultura             | 0,017              | 0,397               | <b>0,606</b>       |
| Seguridad ciudadana | <b>0,714</b> | 0,129        | Defensa             | <b>0,730</b>       | -0,030              | -0,088             |
| Obras públicas      | <b>0,670</b> | 0,132        | Seguridad ciudadana | <b>0,699</b>       | 0,192               | 0,048              |
| Transporte y com.   | <b>0,547</b> | 0,385        | Obras públicas      | <b>0,671</b>       | 0,113               | 0,132              |
| Justicia            | <b>0,418</b> | 0,392        | Transporte y com.   | <b>0,558</b>       | 0,172               | 0,426              |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                   | Vieja agenda | Nueva agenda |                   | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|-------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Autovalores       | 1,620        | 4,810        | Autovalores       | 1,216              | 4,810               | 1,620              |
| Varianza (%)      | 10,801       | 32,064       | Varianza (%)      | 8,108              | 32,064              | 10,801             |
| <b>2015</b>       |              |              | <b>2015</b>       |                    |                     |                    |
| Cultura           | 0,028        | <b>0,681</b> | Pensiones         | 0,066              | <b>0,693</b>        | 0,083              |
| Dependencia       | -0,015       | <b>0,656</b> | Desempleo         | 0,089              | <b>0,671</b>        | 0,048              |
| Cooperación       | 0,025        | <b>0,654</b> | Sanidad           | 0,093              | <b>0,665</b>        | 0,103              |
| Investigación     | -0,024       | <b>0,636</b> | Enseñanza         | 0,054              | <b>0,655</b>        | 0,189              |
| Medio ambiente    | 0,073        | <b>0,614</b> | Dependencia       | -0,049             | <b>0,603</b>        | 0,312              |
| Enseñanza         | 0,099        | <b>0,609</b> | Vivienda          | 0,173              | <b>0,537</b>        | 0,185              |
| Pensiones         | 0,120        | <b>0,565</b> | Justicia          | 0,268              | <b>0,351</b>        | 0,346              |
| Sanidad           | 0,144        | <b>0,558</b> | Cooperación       | 0,062              | 0,155               | <b>0,801</b>       |
| Desempleo         | 0,144        | <b>0,525</b> | Medio ambiente    | 0,114              | 0,108               | <b>0,795</b>       |
| Vivienda          | 0,207        | <b>0,517</b> | Investigación     | 0,005              | 0,190               | <b>0,734</b>       |
| Justicia          | 0,276        | <b>0,487</b> | Cultura           | 0,021              | 0,450               | <b>0,518</b>       |
| Obras públicas    | <b>0,701</b> | 0,077        | Seguridad         | <b>0,703</b>       | 0,132               | 0,168              |
| Seguridad         | <b>0,700</b> | 0,195        | Defensa           | <b>0,693</b>       | -0,093              | -0,118             |
| Defensa           | <b>0,688</b> | -0,164       | Obras públicas    | <b>0,692</b>       | 0,139               | -0,015             |
| Transporte y com. | <b>0,553</b> | 0,313        | Transporte y com. | <b>0,559</b>       | 0,177               | 0,289              |
| Autovalores       | 1,663        | 4,343        | Autovalores       | 1,345              | 4,343               | 1,663              |
| Varianza (%)      | 11,089       | 28,956       | Varianza (%)      | 8,963              | 28,956              | 11,089             |
| <b>2016</b>       |              |              | <b>2016</b>       |                    |                     |                    |
| Dependencia       | 0,125        | <b>0,720</b> | Sanidad           | 0,019              | <b>0,779</b>        | 0,124              |
| Cultura           | 0,102        | <b>0,694</b> | Enseñanza         | 0,035              | <b>0,729</b>        | 0,200              |
| Enseñanza         | 0,030        | <b>0,669</b> | Pensiones         | 0,178              | <b>0,711</b>        | 0,135              |
| Investigación     | 0,148        | <b>0,666</b> | Desempleo         | 0,126              | <b>0,672</b>        | 0,190              |
| Vivienda          | 0,141        | <b>0,663</b> | Dependencia       | 0,104              | <b>0,543</b>        | 0,479              |
| Sanidad           | 0,007        | <b>0,654</b> | Vivienda          | 0,120              | <b>0,476</b>        | 0,467              |
| Medio ambiente    | 0,176        | <b>0,642</b> | Justicia          | 0,273              | <b>0,370</b>        | 0,345              |
| Cooperación       | 0,119        | <b>0,633</b> | Cooperación       | 0,062              | 0,115               | <b>0,809</b>       |
| Desempleo         | 0,121        | <b>0,618</b> | Medio ambiente    | 0,121              | 0,142               | <b>0,796</b>       |
| Pensiones         | 0,168        | <b>0,607</b> | Investigación     | 0,099              | 0,224               | <b>0,742</b>       |

|                   | Vieja agenda | Nueva agenda |                   | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|-------------------|--------------|--------------|-------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Justicia          | 0,288        | <b>0,497</b> | Cultura           | 0,070              | 0,407               | <b>0,586</b>       |
| Defensa           | <b>0,757</b> | -0,131       | Defensa           | <b>0,761</b>       | -0,095              | -0,056             |
| Seguridad         | <b>0,734</b> | 0,181        | Seguridad         | <b>0,738</b>       | 0,218               | 0,064              |
| Obras públicas    | <b>0,636</b> | 0,169        | Obras públicas    | <b>0,631</b>       | 0,128               | 0,139              |
| Transporte y com. | <b>0,589</b> | 0,356        | Transporte y com. | <b>0,567</b>       | 0,162               | 0,375              |
| Autovalores       | 1,618        | 5,258        | Autovalores       | 1,276              | 5,258               | 1,618              |
| Varianza (%)      | 10,789       | 35,053       | Varianza (%)      | 8,509              | 35,053              | 10,789             |

Análisis factorial. Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016 del CIS.

Se verifica pues que los individuos asocian indefectiblemente ciertas políticas públicas a un factor concreto: defensa y seguridad ciudadana al Estado autoritario; educación o pensiones al Estado de bienestar, y cultura o medio ambiente al Estado humanitario. Sin embargo, justicia y vivienda aparecen como políticas híbridas. La primera es incluida en el Estado autoritario y en el Estado de bienestar, alternativamente. Vivienda se conecta principalmente con el Estado de bienestar, pero en 2011 aparece en el Estado humanitario.

Los resultados son congruentes con la tesis del cambio de valores de Inglehart y Flanagan (1987) y con la teoría sobre la estructura de las demandas de gasto de Borre (2003). La nueva agenda y el Estado humanitario comprenden los problemas sociales más recientes, como la protección del medio ambiente, la investigación o la cooperación al desarrollo, es decir, cuestiones asociadas a los valores posmaterialistas, que se alejan del énfasis en el crecimiento económico (Inglehart, 1998: 314-315). Por el contrario, la vieja agenda y el Estado autoritario se centran en la seguridad interna y externa, con la particularidad de que las políticas de obras públicas así como de transporte y comunicaciones están asociadas también al Estado autoritario, pese a que Inglehart y Flanagan (1987: 1305) los etiquetan como temas de la agenda materialista. En último lugar, el Estado de bienestar y la dimensión de seguridad económica de la vieja agenda incorporan las políticas referidas a la protección de la seguridad material de las personas, como protección al desempleo, pensiones o vivienda, y aquellas dirigidas a garantizar mayor igualdad en las condiciones económicas y sociales. En consecuencia, puede identificarse perfectamente esa estructura tridimensional en las preferencias de gasto.

La última cuestión a dilucidar es si la nueva agenda ha sustituido a la vieja agenda, y si las políticas del Estado de bienestar y del Estado humanitario han superado en nivel de apoyo a las políticas del Estado autoritario. Independientemente de que esta pregunta se haya contestado a través de los argumentos desarrollados en los epígrafes anteriores, se ha sintetizado la información en la Tabla 3.19.

Tabla 3.19.  
**Las demandas de gasto público ordenadas por sectores de política y por tipos de agenda (2016) (saldo neto)**

|                          | Vieja agenda | Nueva agenda |                          | Estado autoritario | Estado de bienestar | Estado humanitario |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| <b>Dependencia</b>       |              | -66,1        | <b>Sanidad</b>           |                    | -62,0               |                    |
| <b>Cultura</b>           |              | -48,2        | <b>Enseñanza</b>         |                    | -58,1               |                    |
| <b>Enseñanza</b>         |              | -58,1        | <b>Pensiones</b>         |                    | -57,2               |                    |
| <b>Investigación</b>     |              | -57,2        | <b>Desempleo</b>         |                    | -54,0               |                    |
| <b>Vivienda</b>          |              | -48,7        | <b>Dependencia</b>       |                    | -66,1               |                    |
| <b>Sanidad</b>           |              | -62,0        | <b>Vivienda</b>          |                    | -48,7               |                    |
| <b>Medio ambiente</b>    |              | -43,3        | <b>Justicia</b>          |                    | -41,4               |                    |
| <b>Cooperación</b>       |              | -38,6        | <b>Cooperación</b>       |                    |                     | -38,6              |
| <b>Desempleo</b>         |              | -54,0        | <b>Medio ambiente</b>    |                    |                     | -43,3              |
| <b>Pensiones</b>         |              | -57,2        | <b>Investigación</b>     |                    |                     | -57,2              |
| <b>Justicia</b>          |              | -41,4        | <b>Cultura</b>           |                    |                     | -48,2              |
| <b>Defensa</b>           | 25,9         |              | <b>Defensa</b>           | 25,9               |                     |                    |
| <b>Seguridad</b>         | -47,0        |              | <b>Seguridad</b>         | -47,0              |                     |                    |
| <b>Obras públicas</b>    | -9,0         |              | <b>Obras públicas</b>    | -9,0               |                     |                    |
| <b>Transporte y com.</b> | -13,9        |              | <b>Transporte y com.</b> | -13,9              |                     |                    |

En negrita se han destacado los tres mayores índices de demanda y en cursiva los tres índices menores. Se ha utilizado el saldo o acuerdo neto: porcentaje de entrevistados que afirman que el Estado dedica demasiados recursos a la política x – porcentaje de entrevistados que afirman que el Estado dedica muy pocos recursos a la política x. Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.146 de 2016 del CIS.

Si bien algunos programas de la vieja agenda y/o del Estado autoritario tienen menor interés para la ciudadanía —en concreto obras públicas y transporte y comunicaciones— este tipo de políticas tradicionales, incluyendo seguridad ciudadana, siguen contando con un considerable respaldo social, ya que representan la razón de ser del Estado. La excepción es la seguridad exterior, único ítem de la vieja agenda que ha perdido importancia desde los años ochenta al tiempo que la ganaban las políticas de cooperación internacional. Los temas habituales de la nueva agenda y/o del Estado de bienestar, asociados con la seguridad material y con la igualdad —como sanidad, pensiones o protección al desempleo— continúan siendo asuntos muy relevantes para la sociedad y el nivel de demanda de gasto es, desde hace décadas, muy elevado. En cuanto a las políticas del Estado humanitario, han ido adquiriendo mayor preeminencia, y la demanda de gasto es bastante intensa, aunque no tanto como la existente en las políticas tradicionales del Estado de bienestar. No obstante, en las etapas de crisis económica, vuelven a las primeras posiciones las materias de la vieja agenda, de forma que las cuestiones relacionadas con la seguridad económica prevalecen sobre los temas de la nueva agenda y, de la misma forma, prevalecen las cuestiones relacionadas con el Estado de bienestar sobre los temas del Estado autoritario y del Estado humanitario.

En conclusión, las preferencias de gasto y su ordenación indican que la agenda social es cada vez más amplia y heterogénea, y que los problemas de las dos agendas y de los tres tipos de Estado gozan de un amplio nivel de apoyo. Esto implica que, tal como argumentaban Baker *et al.* (1981: 343) y Downs (1972), las demandas de las distintas agendas compiten entre sí, pero el interés por una de las tres agendas no implica el desinterés por las materias que comprenden las otras dos. Con todo, es posible identificar una agenda dominante, aquella que aglutina los temas asociados a la dimensión de seguridad *económica* de la vieja agenda o, desde otra perspectiva, los temas asociados al Estado de bienestar, donde se concentran los programas más importantes y prioritarios para los ciudadanos.

Se ha podido constatar que ha descendido ligeramente el respaldo a la vieja agenda, en concreto, a los asuntos relacionados con la seguridad *no económica* y a las cuestiones del Estado autoritario y, al tiempo, ha aumentado el apoyo a los temas de carácter materialista de la vieja agenda asociados al Estado de bienestar y, en menor medida, a los programas de la nueva agenda coligados al Estado humanitario. Esta agenda predominante, que corresponde a la seguridad económica, ha ido avanzando de una forma que se ajusta bien a la propia evolución del ciclo económico, iniciando una pauta descendiente a favor de la nueva agenda, que se interrumpe debido a la irrupción de la crisis. En definitiva, se ha producido un desarrollo y diversificación de la agenda social en lo relativo a las preferencias de gasto público.

#### 4. PREFERENCIAS DE GASTO Y PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

A lo largo del estudio realizado hasta ahora sobre las actitudes específicas hacia el gasto ha sido posible inferir que la relevancia o prioridad que los ciudadanos asignan a cada política pública tiene un impacto significativo en la formación de las preferencias, aunque no sea el único condicionante.

A tenor de los datos examinados, resulta evidente que existe una relación entre las actitudes hacia el gasto en una determinada política y la importancia que esta política tenga para la sociedad en cada momento como instrumento para resolver los principales problemas públicos<sup>15</sup>. También resulta incuestionable que influyen, además, otras variables, ya que esta relación no es simétrica (Tablas 3.20 y 3.21).

Tabla 3.20.

**Insuficiencia del gasto público por áreas de política<sup>1</sup>: clasificación (porcentajes)**

|      | 1995                | %  | 2000                | %  | 2005                | %  | 2010                      | %  | 2015                      | %  |
|------|---------------------|----|---------------------|----|---------------------|----|---------------------------|----|---------------------------|----|
| 1.º  | Vivienda            | 49 | Sanidad             | 47 | Vivienda            | 62 | Pensiones                 | 51 | Sanidad                   | 64 |
| 2.º  | Sanidad             | 41 | Vivienda            | 47 | Sanidad             | 48 | Vivienda                  | 45 | Enseñanza                 | 60 |
| 3.º  | Desempleo           | 40 | Enseñanza           | 45 | Medio ambiente      | 46 | Desempleo                 | 41 | Investigación             | 60 |
| 4.º  | Pensiones           | 37 | Medio ambiente      | 43 | Enseñanza           | 46 | Justicia                  | 40 | Pensiones                 | 59 |
| 5.º  | Enseñanza           | 33 | Justicia            | 39 | Pensiones           | 46 | Sanidad                   | 39 | Desempleo                 | 58 |
| 6.º  | Justicia            | 32 | Desempleo           | 38 | Seguridad ciudadana | 46 | Enseñanza                 | 39 | Cultura                   | 53 |
| 7.º  | Cultura             | 31 | Cultura             | 38 | Justicia            | 40 | Investigación             | 34 | Vivienda                  | 52 |
| 8.º  | Seguridad ciudadana | 19 | Seguridad ciudadana | 34 | Cultura             | 39 | Medio ambiente            | 32 | Medio ambiente            | 47 |
| 9.º  | Obras públicas      | 16 | Obras públicas      | 23 | Desempleo           | 36 | Cultura                   | 31 | Justicia                  | 47 |
| 10.º | Transporte          | 14 | Transporte          | 21 | Obras públicas      | 26 | Seguridad ciudadana       | 29 | Cooperación al desarrollo | 43 |
| 11.º | Defensa             | 11 | Defensa             | 12 | Transporte          | 22 | Cooperación al desarrollo | 25 | Obras públicas            | 28 |

<sup>15</sup> A esta conclusión llegan Alvira y García López (2006: 139): los individuos demandan aumentos del gasto en aquellos sectores que coinciden con los problemas públicos más importantes.

|      | 1995 | % | 2000 | % | 2005    | %  | 2010           | %  | 2015                | %  |
|------|------|---|------|---|---------|----|----------------|----|---------------------|----|
| 12.º |      |   |      |   | Defensa | 13 | Obras públicas | 18 | Seguridad ciudadana | 23 |
| 13.º |      |   |      |   |         |    | Transporte     | 17 | Transporte          | 21 |
| 14.º |      |   |      |   |         |    | Defensa        | 12 | Defensa             | 12 |

<sup>1</sup> Porcentaje de ciudadanos que han afirmado que el Estado dedica muy pocos recursos a cada una de las políticas por las que se pregunta. Excluida la política de ayuda a personas dependientes en 2015.

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar. *Fuente:* Elaboración propia a partir de los Estudios 2.187 de 1995, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.841 de 2010 y 3.105 de 2015, del CIS.

En 1995 la política de mayor interés para los ciudadanos era sanidad, seguida de educación, mientras que en tercer y cuarto lugar se situaban seguridad ciudadana y pensiones<sup>16</sup>. En esa fecha, la clasificación de políticas en función del nivel de demanda de gasto está encabezada por vivienda —posicionada en quinto lugar en función de su importancia para la sociedad—, después se encuentra sanidad y, a continuación, desempleo, pensiones y enseñanza; seguridad ciudadana está en el octavo lugar.

Diez años después, este listado ha variado poco, la política de mayor interés para la sociedad continúa siendo sanidad, la segunda había pasado a ser vivienda, la tercera era educación y la cuarta seguridad ciudadana. La correspondencia sigue sin ser perfecta, pero existe asociación: en 2005 la demandas de recursos se centran, primero, en vivienda; segundo, en sanidad y, después, en medio ambiente y en educación. La última fecha en la que se dispone de datos sobre las políticas más relevantes para la ciudadanía es 2015, cuando la crisis tiene ya un largo recorrido. En ese año, las políticas de mayor interés para la opinión pública son, por orden, empleo y sanidad, después educación y, a bastante distancia, pensiones y vivienda. Y las políticas para las que se reclama mayor financiación son, también por orden, sanidad, educación, investigación, pensiones y desempleo.

<sup>16</sup> No hay datos anteriores relativos a esta cuestión en los Estudios del CIS. Desde 1995, y durante 15 años, el CIS ha incluido una pregunta en sus encuestas sobre cuáles son las políticas de mayor interés para la sociedad. Este listado de áreas o políticas no coincide exactamente con las áreas incluidas en la pregunta relativa a si el Estado destina suficientes recursos, por lo que los términos de la comparación no son totalmente concordantes.

Tabla 3.21.

**Políticas de mayor interés para los ciudadanos: clasificación (en porcentaje)**

|     | 1995                | %  | 2000                | %  | 2005                | %  | 2010                | %  | 2015                | %   |
|-----|---------------------|----|---------------------|----|---------------------|----|---------------------|----|---------------------|-----|
| 1.º | Sanidad             | 38 | Sanidad             | 32 | Sanidad             | 31 | Sanidad             | 29 | Trabajo             | 38  |
| 2.º | Educación           | 20 | Educación           | 25 | Vivienda            | 20 | Educación           | 24 | Sanidad             | 31  |
| 3.º | Seguridad ciudadana | 16 | Pensiones           | 14 | Educación           | 20 | Pensiones           | 14 | Educación           | 17  |
| 4.º | Pensiones           | 12 | Seguridad ciudadana | 12 | Seguridad ciudadana | 11 | Vivienda            | 13 | Pensiones           | 5   |
| 5.º | Vivienda            | 9  | Vivienda            | 11 | Pensiones           | 10 | Seguridad ciudadana | 8  | Vivienda            | 3   |
| 6.º | Defensa             | 2  | Defensa             | 1  | Servicios sociales  | 3  | Servicios sociales  | 6  | Servicios sociales  | 2,5 |
| 7.º | Transporte          | 1  | Transporte          | 1  | Defensa             | 1  | Defensa             | 1  | Seguridad ciudadana | 1   |
| 8.º |                     |    |                     |    | Transporte          | 1  | Transporte          | 1  | Defensa             | 0,5 |
| 9.º |                     |    |                     |    |                     |    |                     |    | Transporte          | 0,5 |

Pregunta: Para empezar, ¿podría decirme cuál de las siguientes áreas que le voy a leer es la que considera Ud. de mayor interés para los ciudadanos y las ciudadanas? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series A.8.03.01.001, A.8.03.01.008 y A.8.03.01.034 del CIS.

En el Estudio 2.908 del CIS y la AEVAL realizado en 2011, se pide a los entrevistados que valoren en una escala de 0 a 10 (0 = nada importante y 10 = muy importante) la importancia de una serie de servicios públicos en su bienestar. En los primeros puestos de la clasificación, con una puntuación superior a 9, aparecen las siguientes prestaciones: poder cobrar una pensión pública cuando se jubile, disponer de sanidad pública cuando se está enfermo, disponer de educación pública para usted o sus hijos, poder acceder a una prestación por desempleo si se pierde el trabajo, acceder a servicios de ayuda a la dependencia si no puede valerse por sí mismo. Este listado concuerda casi literalmente (salvo vivienda que no se incluye en la pregunta del Estudio) con la ordenación de las políticas para las que se pide mayor gasto público. Si se consulta la serie de barómetros del CIS en la que se pregunta a los ciudadanos por los tres principales problemas que existen en cada momento en España, se observa que, hasta el inicio de la crisis, el paro y la vivienda han encabezado esta lista sistemáticamente. En la clasificación de los problemas más importantes, también han figurado casi siempre la sanidad y la educación. Este listado de temas más preocupantes para los españoles coincide con el listado de políticas en las que ha existido tradicionalmente mayor demanda de gasto.

En definitiva, existe una asociación entre la ordenación de las preferencias de gasto y la relevancia que los ciudadanos otorgan a las diferentes políticas: la sociedad demanda más recursos públicos para aquellas áreas que consideran prioritarias, más necesarias o de mayor interés.

## CAPÍTULO IV

# LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

### 1. INTRODUCCIÓN

Una vez se ha constatado que las opiniones de los individuos se manifiestan de diferente manera en el terreno de lo abstracto y en el terreno de lo concreto, fenómeno que se ha interpretado habitualmente como una inconsistencia actitudinal, el propósito de este capítulo es indagar acerca de la supuesta «ambivalencia» de las actitudes de los ciudadanos hacia el gasto público y los impuestos. De esta manera se pretende completar el análisis realizado en el capítulo anterior, poniendo en relación las demandas de gasto con el pago de impuestos.

La denominada *teoría de la ambivalencia* se ha convertido en una de las tesis interpretativas más recurrentes en las investigaciones internacionales relativas a las percepciones y las expectativas sobre el Estado de bienestar y sobre la hacienda pública. Como se recordará, esta teoría argumenta que las personas revelan actitudes incongruentes o contradictorias en el ámbito socio-político en general, y en lo referente al gasto público y los impuestos en particular. En España, como en otros países, este planteamiento ha tenido gran repercusión, y numerosos científicos sociales han tratado tanto de demostrar como de refutar la hipótesis de que los españoles son ambivalentes<sup>1</sup>. Destacar que buena parte de estos estudios han constatado la validez de la teoría para el caso español.

Según los expertos, una de las esferas donde la ambivalencia resulta casi axiomática es en el ámbito de las preferencias sobre la actividad financiera del Estado, ya que los ciudadanos demandan más gasto en casi todas las políticas públicas, pero al mismo tiempo desean una presión fiscal menor. Tal como se explicó con anterioridad, esta contradicción o incongruencia se ha denominado *síndrome más por menos o algo a cambio de nada*. Ese síndrome se mani-

---

<sup>1</sup> Vid., v.g., Botella (1994), Noya (1999 y 2004), Díez Nicolás (1997), Alvira *et al.* (2000), Rivière (2001), Arriba *et al.* (2006), Calzada (2007b), Calzada y Pino (2013a), Carrillo y Tamayo (2011).

fiesta en forma de conducta paradójica, muy extendida entre la sociedad, que consiste en mantener una actitud claramente favorable al incremento del gasto en la mayoría de políticas con un rechazo simultáneo al aumento de los impuestos (Mueller, 1963). Esta postura estaría tan extendida, no solo en España sino también en otros muchos países, que podría ser etiquetada como una *constante actitudinal*.

Con el objetivo de investigar estas cuestiones, en los siguientes epígrafes se examina cómo han evolucionado las opiniones en relación a esta, ya famosa, paradoja más por menos, con la intención de comprobar si existe verdaderamente una inconsistencia actitudinal y si es un fenómeno generalizado en nuestro país. En este sentido, una de las preguntas a las que se intenta dar respuesta es si los españoles nos estamos volviendo más ambivalentes y, más concretamente, si han aumentado los niveles de ambivalencia durante la actual etapa de crisis económica. Además, se ha tratado de establecer cuáles son las causas de la ambivalencia. En el examen de las posibles razones de estos comportamientos, se estudia cómo influye lo que se ha definido como *cultura estatista* en las percepciones sobre el gasto y los impuestos. Aclarar que el presupuesto básico en torno al que se articula este análisis es que las actitudes de los españoles en esta materia pueden ser ambivalentes, pero no inconsistentes ni incoherentes, responden a criterios racionales.

## 2. LA TEORÍA DE LA AMBIVALENCIA Y EL SÍNDROME MÁS POR MENOS: LA SUPUESTA INCONGRUENCIA ACTITUDINAL DE LOS ESPAÑOLES RESPECTO AL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

Los postulados básicos de la teoría de la ambivalencia, desarrollados en el Capítulo I, se aplican en este trabajo para tratar de contrastar la siguiente hipótesis: *los españoles demandan mayor gasto público en prácticamente todas las políticas pero no están dispuestos a pagar más impuestos para financiar ese aumento de los recursos*. En otras palabras, los ciudadanos apoyan el incremento del gasto destinado a la mayoría de programas públicos porque desean más y mejores servicios, pero se resisten a financiar personalmente dicho incremento presupuestario a través del pago de impuestos. En consecuencia, es previsible que la sociedad muestre actitudes favorables hacia casi todas las políticas de gasto, que coexistirán con actitudes negativas hacia los impuestos (Mueller, 1963: 213).

Antes de comenzar la transición democrática, algunos autores ya hacían referencia a la ambivalencia de los españoles. Existía una fuerte demanda de gasto público para financiar los programas imprescindibles para el desarrollo socioeconómico del país y para la implantación del Estado del bienestar, pero se oponían al incremento de la presión fiscal para financiarlo, a pesar de considerar que aquella era baja (Strümpel y Alvira, 1975). Por un lado, manifesta-

ban su preferencia por un crecimiento significativo del nivel de gasto estatal; por otro, les preocupaba que se elevaran los impuestos y no se produjera un aumento proporcional de beneficios individuales que les compensase (Alvira y García López, 1975).

Es necesario explicar, antes de empezar el análisis empírico, que existen varias dificultades metodológicas para comprobar la hipótesis de investigación. En primer lugar, ni en los estudios demoscópicos del CIS, ni en los realizados por otra institución, se incluye ninguna pregunta en la que se aborde directamente la cuestión del síndrome más por menos, por lo que únicamente se dispone de datos referidos a cuestiones que se aproximan a algunos aspectos relacionados con la ambivalencia, o que abordan el tema indirectamente. En realidad, la mayoría de los indicadores elaborados indagan sobre las preferencias sociales respecto a una mayor intervención del Estado pagando a cambio más impuestos, o respecto una menor intervención estatal al tiempo que se reducen los impuestos.

En segundo lugar, tampoco se dispone de una serie diacrónica suficientemente amplia como para poder identificar tendencias claras y extraer conclusiones definitivas, pues se han modificado las preguntas y el tipo de respuestas de los cuestionarios en diversas ocasiones y, además, existen varios saltos temporales.

## **2.1. La evolución de la ambivalencia y la posible generalización de la paradoja *algo a cambio de nada***

La sociedad española apoya indudablemente los programas específicos de gasto, es más, generalmente demanda un aumento de los recursos disponibles, según se ha podido comprobar a través del estudio realizado en el anterior capítulo. Por tanto, para establecer si existe ambivalencia actitudinal, resta verificar si se cumple la máxima de que ese fuerte apoyo social al gasto se combina con la negativa a pagar más impuestos para mantener y mejorar la financiación de las distintas políticas públicas.

Se dispone de un indicador que mide el grado de acuerdo relativo a rebajar los impuestos con una reducción proporcional del gasto destinado a costear los servicios públicos (Tabla 4.1). Este indicador es muy pertinente porque enfrenta a los entrevistados directamente con la disyuntiva de elegir entre prestaciones públicas e incremento impositivo. Los datos no permiten efectuar deducciones concluyentes debido a que se refieren a unas pocas fechas, no consecutivas.

Previamente, entre 1985 y 1991, el CIS había incorporado en sus estudios anuales «Opinión pública y política fiscal» una pregunta en la que se explicaba al encuestado que el Estado gastaba más de lo que recaudaba y se le pedía que optara por una de las tres soluciones que se enunciaban. La primera solu-

ción consistía en subir los impuestos, y entre el 12% y el 15% de los ciudadanos se inclinaban por esta opción. La segunda solución era reducir el gasto disminuyendo los servicios públicos, propuesta que convencía a un porcentaje que variaba entre el 11% y el 15%. La última alternativa era reducir algo los servicios e incrementar algo los impuestos, propuesta elegida por un promedio del 20% de los consultados. Lo que más llama la atención es que el 40%, o más, se decantaba por la opción *No sabe*. Si excluimos a los indecisos, la iniciativa más moderada, es decir la tercera, resultaba elegida por una proporción más amplia.

Pasando ahora al análisis de los datos de la Tabla 4.1 se aprecia, ante todo, que no existe una pauta definida que se mantenga a lo largo de la serie<sup>2</sup>, los datos del indicador oscilan. En algunas fechas, los ciudadanos preferían, claramente, incrementar el gasto en servicios públicos aunque supusiera tener que pagar más impuestos: en 1996, el 43% así lo afirmaba, en 2005 casi el 55% y en 2010 un 42,5%. Sin embargo, en 2009 y 2011 solo el 35%, aproximadamente, apoyaba esta alternativa. Nótese que la proporción de encuestados que no contestan está en torno al 20%, cifra bastante elevada.

Tabla 4.1.

**Grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos (1996-2011) (porcentajes verticales)**

| Ecuación servicios-impuestos                                                                                      | 1996 | 2005 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Es preferible bajar los impuestos aunque esto signifique gastar menos en prestaciones y servicios públicos</b> | 33,4 | 24,5 | 44,4 | 38,0 | 42,4 |
| <b>Es preferible gastar más en prestaciones y servicios públicos, aunque signifique pagar más impuestos</b>       | 43,0 | 54,9 | 35,0 | 42,5 | 37,1 |
| <b>NS/NC</b>                                                                                                      | 23,6 | 20,6 | 20,6 | 19,5 | 20,5 |

Pregunta: ¿Y con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 2.206 de 1996, 2.594 de 2005, 2.813 de 2009, 2.841 de 2010 y 2.908 de 2011.

<sup>2</sup> En 1993, 1994 y 1995 se formulaba esta pregunta con algunas diferencias en su redacción, por este motivo no se han incluido los datos en la Tabla 4.1. En esos tres años, solo el 17%, el 13,6% y el 12,5%, correlativamente, estaba de acuerdo con la propuesta de bajar los impuestos a cambio de reducir las prestaciones.

Parece lógico suponer que las oscilaciones observadas desde 2009 tienen relación directa con la crisis y sus consecuencias, en concreto con las medidas de la política de consolidación fiscal. Sea como fuere, menos de la mitad de la población está dispuesta a asumir un incremento fiscal para mejorar las prestaciones públicas, salvo en 2005. A medida que la situación se agrava, y se reduce perceptiblemente el gasto público, las actitudes varían. En 2010 se invirtieron los porcentajes, pasan a ser mayoría quienes prefieren pagar más impuestos para incrementar las prestaciones, quizá como reacción a los primeros efectos de la recesión. Pero en 2011 la pauta cambia de nuevo, muchas personas priorizan la reducción de los impuestos, aun a costa de gastar menos en actividades públicas.

A continuación, se utilizan los datos sobre demanda de gasto público en esas mismas fechas, con el objetivo de establecer una comparación y descubrir las posibles ambivalencias. Se aportan las cifras referentes al porcentaje de entrevistados que consideran que el dinero destinado al conjunto de políticas públicas es demasiado escaso (calculando cifras promedio y excluyendo los datos de la política de defensa): en 1996, una media del 36% afirmaba que se dedicaban muy pocos recursos a financiar los distintos programas; en 2005, el 43,3%; en 2009, el 40%; en 2010, el 36,2%; y, finalmente, en 2011 el 40%. Estos porcentajes no son tan diferentes a la proporción de ciudadanos que prefieren gastar más en programas públicos aunque deban elevarse los impuestos.

En cuanto a la proporción de encuestados que están a favor de reducir el gasto que financia los servicios públicos para lograr una rebaja de los impuestos, indicar que hasta finales de la pasada década eran una proporción minoritaria. Esta situación cambia en 2009, pues más del 42% se muestra a favor de reducir la presión fiscal y los servicios, y en 2010 esta cifra se sitúa en el 38%.

Ahora bien, a pesar de que entre el 30% y el 40% de la sociedad se incline por disminuir impuestos y servicios, las opiniones sobre los posibles recortes del gasto finalista dirigido a financiar programas específicos muestran un panorama muy diferente. Con la finalidad de poder comparar la información, se incluyen datos promedio relativos a las actitudes hacia la reducción del gasto en las principales áreas de política pública en esas mismas fechas —téngase en cuenta que las preguntas se incluyen en el mismo cuestionario del CIS—. En 1996, de media, un 76% de los consultados se opone a la limitación del gasto público en todas las políticas incluidas en la encuesta, excluyendo defensa, y en 2005, eran el 84%. Quizá los datos más impactantes son los correspondientes a la etapa de crisis, ya que en 2010 una media del 77% de los encuestados son contrarios a los recortes, a pesar de que casi el 40% afirma que es preferible bajar los impuestos y reducir los recursos destinados a servicios y prestaciones. En el último año de esta serie, 2012, algo más del 75% rechaza la contracción del presupuesto, al tiempo que más del 42% aboga por bajar impuestos y gasto público.

Un análisis superficial de esta información demoscópica llevaría a la conclusión de que los españoles son ambivalentes y, posiblemente, incongruentes. No obstante, es importante hacer algunas matizaciones al respecto. Primera, cuando se pregunta a los entrevistados por sus actitudes hacia la reducción del gasto público en distintos programas no se hace mención alguna a la necesidad de aumentar la presión fiscal para mantener los niveles de financiación; por el contrario, en la pregunta sobre el grado de acuerdo con mantener los servicios y subir los impuestos, o reducir ambos, se les obliga a poner en relación el hecho de mantener cierto nivel de gasto con la obligación de asumir mayores cargas fiscales.

Segunda, los resultados corroboran, nuevamente, que en España se cumplen las hipótesis de Free y Cantril (1967), Sears y Citrin (1982), y Cantril y Cantril (1999) referidas a la discriminación actitudinal que se produce cuando el ciudadano manifiesta ciertas actitudes al declarar sus preferencias respecto a los gastos e impuestos en términos generales y cuando expresa sus preferencias en programas públicos concretos. En otros términos, cuando los encuestados se decantan por la opción que afirma *es preferible bajar los impuestos aunque signifique gastar menos en prestaciones y servicios* estaría operando el *ideological spectrum*, mientras que cuando se oponen a la reducción del gasto en una política determinada, con nombre y contenido precisos, estaría actuando el *operational spectrum*. En consecuencia, los resultados podrían variar si se indagase por la disposición a asumir una elevación de los impuestos para incrementar los recursos en programas o servicios específicos, sobre todo en aquellas áreas que consideran prioritarias o esenciales. De hecho, en la encuesta del ISSP se preguntaba si el Gobierno debería gastar más en programas públicos concretos aun teniendo que subir los impuestos y, en 2006, más del 70% de los españoles estaba dispuesto a aceptar una elevación de los impuestos para gastar más en las principales políticas del bienestar.

Es útil recordar que, en los últimos años, se han aceptado subidas impositivas importantes, pese a que no solo no se ampliaban las prestaciones, sino que se restringían y, si bien ha habido protestas, el proceso ha tenido lugar sin grandes revueltas sociales. Esto podría indicar que una mayoría social toleraría una elevación de la presión fiscal para mantener y mejorar «determinados» servicios públicos. Así pues, es posible calificar estas actitudes como ambivalentes pero no incongruentes, lo que sucede es que las preferencias hacia el gasto en general y hacia el gasto específico difieren. Podría hablarse de compartimentación actitudinal (Haedenius, 1986: 124).

En cualquier caso, los datos disponibles no permiten llegar a conclusiones categóricas sobre estas actitudes y su evolución. *Grosso modo*, entre 1996 y 2011 —excluyendo los datos de 2005—, una parte no muy amplia de la población estaba dispuesta a pagar más impuestos a cambio de gastar más en beneficios y prestaciones sociales (el 43%), a pesar de que en esas mismas fechas la mayoría demandaba que se incrementasen los recursos destinados a casi todas

las políticas y se oponía firmemente a la reducción del gasto. Por otra parte, se observa que, con altibajos, ha ido aumentando el porcentaje de quienes prefieren que se bajen los impuestos aun a costa de sacrificar servicios públicos.

El siguiente punto del análisis es determinar si esta pauta actitudinal se extiende entre los distintos grupos de población, independientemente de los rasgos individuales o, desde otra perspectiva, qué características definen a los ciudadanos supuestamente ambivalentes. Para ello, se ha calculado la correlación estadística entre el grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para disponer de más o menos servicios y diversas variables explicativas, que se describían en el Cuadro 3.1.

En este caso, la variable dependiente utilizada es de carácter dicotómico, y pone al entrevistado en la disyuntiva de bajar los impuestos aunque haya que reducir las prestaciones públicas, o gastar más en servicios públicos subiendo los impuestos. En la Tabla 4.2 se muestran las asociaciones estadísticas.

Tabla 4.2.  
**Influencia de diversas variables en el grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos**

|      | Tamaño<br>hábitat | Sexo    | Edad   | Nivel<br>estudios | Situación<br>laboral | Estatus<br>Socioec. | Religiosidad | Ideología |
|------|-------------------|---------|--------|-------------------|----------------------|---------------------|--------------|-----------|
| 1996 | 0,065             | -0,039  | -0,031 | 0,173**           | -0,050*              | -0,058*             | 0,001        | -0,144**  |
| 2005 | 0,041             | -0,039  | -0,033 | 0,158**           | -0,041               | -0,095**            | 0,003        | -0,098**  |
| 2009 | 0,103             | -0,048  | -0,007 | 0,161**           | -0,022               | -0,101**            | 0,012        | -0,096**  |
| 2010 | 0,009             | -0,051* | 0,001  | 0,162**           | -0,003               | -0,113**            | -0,049       | -0,090**  |
| 2011 | 0,018             | -0,050* | 0,013  | 0,170**           | -0,008               | -0,109**            | -0,034       | -0,087**  |

\* Sig. <0,050 \*\* Sig. <0,010. Correlaciones bivariadas.

Pregunta: ¿Y con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: «Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos»; «Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque esto signifique pagar más impuestos».

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996, 2.594 de 2005, 2.813 de 2009, 2.841 de 2010 y 2.908 de 2011 del CIS.

La característica que mejor distingue a los individuos que manifiestan una preferencia u otra es su ideología, que tiene un efecto lineal. Cuanto más nos acercamos en el eje ideológico a las posiciones de izquierdas, mayor es el porcentaje de ciudadanos que prefiere subir los impuestos para gastar más en servicios y prestaciones. Si se calculan los promedios, advertimos que la diferencia entre los que se sitúan a la izquierda de la escala respecto a los que se sitúan a la derecha es de 24 puntos porcentuales (Tabla 4.3). Por ejemplo, según los datos de 2011, más del 56% de quienes se autoubican a la izquierda prefiere gastar más en prestaciones aumentando los impuestos, pero única-

mente el 26% de quienes se autoubican a la derecha se decanta por esta opción, así como el 42% de los que se sitúan en el centro de la escala. De la misma manera, cuanto, más a la izquierda del *continuum* ideológico, menor porcentaje de personas aceptan bajar los impuestos y reducir la financiación para prestaciones públicas.

Otro aspecto que resulta relevante es el nivel de estudios que tiene, igualmente, una relación lineal. A medida que va aumentando la formación, aumenta también el porcentaje de ciudadanos dispuestos a contribuir más fiscalmente para disponer de mayor gasto. En concreto, la distancia entre quienes no han finalizado primaria y quienes poseen un título universitario es de unos 20 puntos porcentuales, de media.

Tabla 4.3.

**Grado de acuerdo con subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones y servicios públicos según diferentes variables (1996, 2005 y 2011) (porcentajes verticales)**

| De acuerdo con...                | Variables                          |                |                 |                  |                   |               |
|----------------------------------|------------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------|
|                                  | Tamaño del municipio de residencia |                |                 |                  |                   |               |
|                                  | ≤2.000 hab.                        | 2.001 a 10.000 | 10.001 a 50.000 | 50.001 a 100.000 | 100.001 a 400.000 | >400.000 hab. |
| <b>1996</b>                      |                                    |                |                 |                  |                   |               |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 40,7                               | 42,1           | 34,3            | 36,8             | 24,3              | 28,5          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 35,8                               | 36,3           | 41,2            | 35,5             | 49,2              | 50,5          |
| <b>2005</b>                      |                                    |                |                 |                  |                   |               |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 22,9                               | 24,4           | 28,3            | 19,1             | 26,3              | 20,5          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 61,1                               | 49,3           | 50,4            | 64,0             | 50,1              | 65,6          |
| <b>2011</b>                      |                                    |                |                 |                  |                   |               |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 37,7                               | 45,0           | 45,4            | 43,2             | 43,0              | 36,9          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 41,7                               | 37,6           | 32,3            | 41,9             | 35,6              | 39,2          |

LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES  
HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

| De acuerdo con...                | Variables |         |         |         |         |          |
|----------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|----------|
|                                  | Sexo      |         |         |         |         |          |
|                                  | Hombre    | Mujer   |         |         |         |          |
| 1996                             |           |         |         |         |         |          |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 33,0      | 33,7    |         |         |         |          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 46,6      | 39,7    |         |         |         |          |
| 2005                             |           |         |         |         |         |          |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 24,0      | 25,0    |         |         |         |          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 58,6      | 51,5    |         |         |         |          |
| 2011                             |           |         |         |         |         |          |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 41,4      | 43,5    |         |         |         |          |
| Gastar más y pagar más impuestos | 38,3      | 35,9    |         |         |         |          |
|                                  | Edad      |         |         |         |         |          |
|                                  | 18 a 24   | 25 a 34 | 35 a 44 | 45 a 54 | 55 a 64 | 65 y más |
| 1996                             |           |         |         |         |         |          |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 38,2      | 32,6    | 34,1    | 35,1    | 35,1    | 26,8     |
| Gastar más y pagar más impuestos | 46,5      | 51,0    | 47,5    | 39,9    | 34,8    | 36,0     |
| 2005                             |           |         |         |         |         |          |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 28,0      | 23,9    | 24,2    | 21,8    | 25,4    | 24,8     |
| Gastar más y pagar más impuestos | 53,4      | 63,4    | 57,5    | 58,8    | 52,5    | 43,7     |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

| De acuerdo con...                | Variables         |                            |                               |                       |                        |                  |
|----------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------|
| 2011                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 43,9              | 44,0                       | 41,8                          | 38,3                  | 43,4                   | 43,6             |
| Gastar más y pagar más impuestos | 35,7              | 38,1                       | 34,8                          | 44,1                  | 38,9                   | 31,8             |
|                                  | Nivel de estudios |                            |                               |                       |                        |                  |
|                                  | Sin estudios      | Primaria                   | Secundaria                    | FP                    | Univer. medios         | Univer. superior |
| 1996                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 35,2              | 32,9                       | 38,2                          | 32,6                  | 19,9                   | 21,4             |
| Gastar más y pagar más impuestos | 29,4              | 38,9                       | 43,1                          | 50,8                  | 64,6                   | 58,6             |
| 2005                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 26,4              | 28,8                       | 17,9                          | 24,5                  | 17,6                   | 15,9             |
| Gastar más y pagar más impuestos | 36,8              | 48,3                       | 65,5                          | 59,1                  | 69,5                   | 74,6             |
| 2011                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 57,8              | 48,3                       | 36,3                          | 37,1                  | 28,7                   | 33,5             |
| Gastar más y pagar más impuestos | 19,4              | 30,8                       | 43,8                          | 39,9                  | 52,0                   | 50,9             |
|                                  | Situación laboral |                            |                               |                       |                        |                  |
|                                  | Trabaja           | Pensionista (ha trabajado) | Pensionista (no ha trabajado) | Parado (ha trabajado) | Parado (primer empleo) | Estudiante       |
| 1996                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 32,0              | 27,7                       | 23,8                          | 38,1                  | 48,0                   | 32,2             |
| Gastar más y pagar más impuestos | 48,7              | 42,5                       | 32,7                          | 42,6                  | 42,0                   | 51,7             |
| 2005                             |                   |                            |                               |                       |                        |                  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 23,8              | 23,5                       | 24,1                          | 28,8                  | 50,0                   | 21,3             |

LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES  
HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

| De acuerdo con...                | Variables                 |                              |                            |                         |                            |      |
|----------------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|------|
| Gastar más y pagar más impuestos | 61,1                      | 49,5                         | 41,1                       | 53,2                    | 33,3                       | 58,8 |
| 2011                             |                           |                              |                            |                         |                            |      |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 40,5                      | 40,6                         | 46,0                       | 47,0                    | 38,5                       | 39,0 |
| Gastar más y pagar más impuestos | 40,1                      | 36,4                         | 28,7                       | 35,2                    | 34,6                       | 40,0 |
|                                  | Estatus Socioeconómico    |                              |                            |                         |                            |      |
|                                  | Clase alta/<br>media-alta | Nuevas<br>clases<br>medias   | Viejas<br>clases<br>medias | Obreros<br>cualificados | Obreros no<br>cualificados |      |
| 1996                             |                           |                              |                            |                         |                            |      |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 33,3                      | 24,9                         | 29,6                       | 39,7                    | 33,4                       |      |
| Gastar más y pagar más impuestos | 43,2                      | 55,4                         | 52,6                       | 35,7                    | 41,6                       |      |
| 2005                             |                           |                              |                            |                         |                            |      |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 24,4                      | 19,9                         | 22,1                       | 25,9                    | 25,9                       |      |
| Gastar más y pagar más impuestos | 55,2                      | 69,1                         | 60,4                       | 45,2                    | 52,4                       |      |
| 2011                             |                           |                              |                            |                         |                            |      |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 42,4                      | 32,3                         | 37,6                       | 46,5                    | 45,0                       |      |
| Gastar más y pagar más impuestos | 37,1                      | 49,4                         | 43,5                       | 31,3                    | 33,7                       |      |
|                                  | Religiosidad              |                              |                            |                         |                            |      |
|                                  | Católico                  | Creyente<br>otra<br>religión | No creyente                | Ateo                    | NC                         |      |
| 1996                             |                           |                              |                            |                         |                            |      |
| Bajar impuestos y gastar menos   | s.d.                      | s.d.                         | s.d.                       | s.d.                    | s.d.                       |      |
| Gastar más y pagar más impuestos | s.d.                      | s.d.                         | s.d.                       | s.d.                    | s.d.                       |      |

| De acuerdo con...                | Variables                |       |       |       |              |  |
|----------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|--------------|--|
| 2005                             |                          |       |       |       |              |  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 25,6                     | 29,2  | 18,1  | 21,6  | 19,4         |  |
| Gastar más y pagar más impuestos | 52,6                     | 52,1  | 65,5  | 68,3  | 47,2         |  |
| 2011                             |                          |       |       |       |              |  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 45,2                     | 48,4  | 32,9  | 29,8  | 32,0         |  |
| Gastar más y pagar más impuestos | 34,5                     | 28,2  | 47,6  | 50,6  | 36,0         |  |
|                                  | Autoubicación ideológica |       |       |       |              |  |
|                                  | Izda. (1-2)              | (3-4) | (5-6) | (7-8) | Dcha. (9-10) |  |
| 1996                             |                          |       |       |       |              |  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 32,0                     | 27,9  | 35,6  | 42,4  | 54,9         |  |
| Gastar más y pagar más impuestos | 56,0                     | 55,1  | 42,9  | 43,2  | 29,4         |  |
| 2005                             |                          |       |       |       |              |  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 20,0                     | 18,4  | 25,7  | 35,0  | 55,0         |  |
| Gastar más y pagar más impuestos | 62,9                     | 65,8  | 58,6  | 48,5  | 35,0         |  |
| 2011                             |                          |       |       |       |              |  |
| Bajar impuestos y gastar menos   | 31,8                     | 36,3  | 41,3  | 52,8  | 52,3         |  |
| Gastar más y pagar más impuestos | 56,4                     | 44,9  | 41,7  | 29,5  | 25,6         |  |

Pregunta: ¿Y con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: «Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos»; «Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque esto signifique pagar más impuestos».

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996, 2.594 de 2005, y 2.908 de 2011 del CIS.

En 2011, un 19% de los encuestados que no tenían estudios preferían gastar más, pese a que debieran pagar más impuestos; este porcentaje aumentaba

hasta el 37% entre quienes tenían estudios de secundaria y llegaba al 51% entre quienes tienen estudios universitarios superiores. Lógicamente, a mayor nivel de estudios, menor disposición a bajar los impuestos a costa de sacrificar programas.

El estatus socioeconómico correlaciona negativamente, lo que significa que, en contra de las previsiones habituales, las clases sociales más altas, y sobre todo las nuevas clases medias son más partidarias de incrementar el gasto más aunque haya que subir la presión fiscal. De la misma manera, quienes son menos favorables a la alternativa de bajar impuestos y prestaciones son las nuevas clases medias.

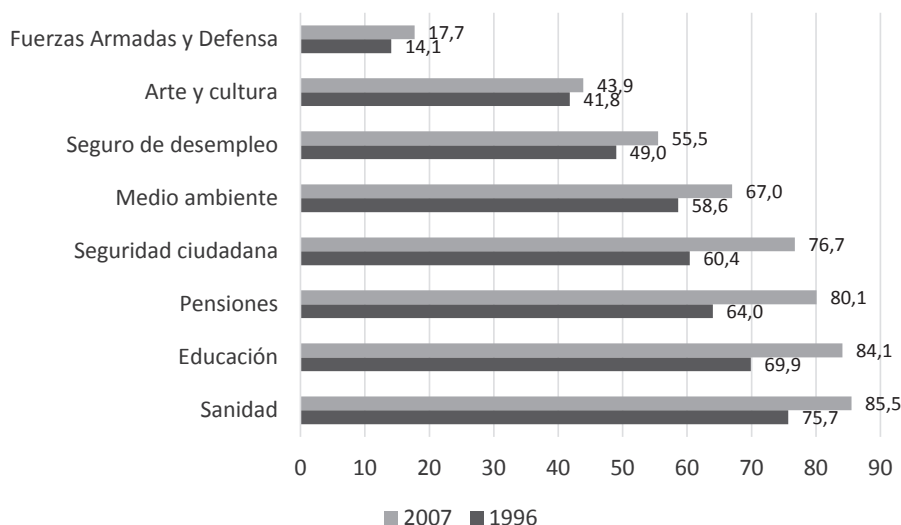
El resto de variables —edad, situación laboral, religiosidad o sexo— no muestran relación estadística con las opiniones. Apenas hay variaciones actitudinales entre los distintos grupos de edad o entre géneros, ni tampoco hay discrepancias relevantes en función de la situación laboral, si bien se observan pautas interesantes. En todas las fechas, los pensionistas que no han trabajado nunca son los menos favorables a gastar más en prestaciones si hay que subir los impuestos, mientras que los más dispuestos a contribuir a cambio de mantener los servicios son los trabajadores y los estudiantes.

Se ha comentado que la única pregunta en la que se plantea al ciudadano si quiere gastar más en una serie de políticas teniendo en cuenta que eso supondría pagar más en concepto de impuestos se incluyó en las dos encuestas realizadas por el CIS para el ISSP. La pregunta reza de la siguiente manera: «Ahora le voy a mencionar diversos capítulos de gasto público. Dígame, por favor, si a Ud. le gustaría que se gastara más o menos en cada uno de ellos (tenga en cuenta que para poder gastar *mucho más* podría ser necesario aumentar los impuestos)». En la Figura 4.1 se recogen los porcentajes de entrevistados que desean que se gaste más o que se gaste mucho más considerando ese condicionante.

En las dos fechas de los estudios se advierte que existe una elevada demanda de gasto en todos los sectores de política pública, incluso si implica realizar una mayor contribución fiscal. A mayor abundamiento, se aprecia un notable aumento de la demanda en 2007 respecto a 1996 en todos los programas incluidos en el cuestionario, salvo en defensa, si bien la prioridad que se otorga a las distintas partidas se mantiene en ambos años. Así, limitándonos a los datos de 2007, se pueden identificar tres grandes áreas: aquellas políticas en las que más del 80% de los entrevistados valoran que deberían invertirse más recursos; las políticas en las que entre el 50% y el 80% de los consultados son favorables a aumentar el gasto; finalmente, aquellas políticas en las que menos del 50% de los encuestados apoyan el incremento de los recursos.

Figura 4.1.

**Programas en que se debería gastar más o menos, aunque para gastar *mucho más* se necesitara aumentar los impuestos (gastar más + gastar mucho más) (en porcentaje)**



Pregunta: Ahora le voy a mencionar diversos capítulos de gasto público. Dígame, por favor, si a Ud. le gustaría que se gastara más o menos en cada uno de ellos (tenga en cuenta que para poder gastar *mucho más* podría ser necesario aumentar los impuestos).

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996 y 2.671 de 2007, del CIS.

En la primera de las áreas, se incluyen aquellas políticas en las que existe un destacado nivel de demanda. En concreto, el 86% de los entrevistados exigía más recursos para sanidad, el 84% para educación y el 80% para pensiones, pese a que ello implicaría pagar más impuestos. Y estos porcentajes habían aumentado notablemente en 2007 respecto a 1996.

En la segunda área, correspondiente a las políticas con un nivel de demanda que podría calificarse como intermedio-alto, se encuentran seguridad ciudadana, protección del medio ambiente y el seguro de desempleo. También en estos casos existen importantes diferencias entre los porcentajes correspondientes a 2007 y 1996, destacando que en la última fecha el 60% de los ciudadanos querían que se invirtiera más en orden público y en 2007 era el 77% quienes lo reclamaban.

Por último, en la tercera área, se clasifican las políticas con menor demanda de gasto, aquellas en las que menos del 50% de los encuestados estarían a favor de incrementar los recursos si deben pagar más impuestos. En este grupo están arte y cultura, y fuerzas armadas y defensa. Respecto al programa de defensa, destacar que ni siquiera un 20% de los consultados desea el incremento de la inversión.

En definitiva, los ciudadanos distinguen claramente aquellas políticas públicas que son suficientemente importantes para exigir el aumento del gasto público aun cuando, para lograrlo, sea necesario elevar la presión fiscal. Las preferencias, desde este punto de vista, son congruentes, pues existe una priorización evidente. Este tipo de razonamiento fue aplicado por Alvira y García López (1980: 308) al distinguir dos tipos de preferencias: *débiles* y *fuertes*. Las primeras se aplican a aquellos casos en que la gente demanda un aumento del gasto en ciertas políticas, siempre que no implique pagar más impuestos. Las segundas hacen referencia a los casos en que las personas reclaman un aumento del gasto en determinadas políticas incluso si supone soportar mayor carga fiscal para financiarlo. En consonancia con los hallazgos de los mencionados investigadores, se comprueba que la intensidad de la demanda varía al introducir la variable impuestos, lo cual permite establecer que las preferencias en sanidad, educación y pensiones son fuertes, mientras que las preferencias de gasto en cultura, medioambiente y desempleo son débiles. Las preferencias débiles muestran la demanda potencial de gasto público mientras que las preferencias fuertes cuantifican el tamaño de la demanda real (Dizy, 1996: 29).

El siguiente indicador utilizado permite disponer de una serie de datos más amplia, que finaliza a comienzos de la Gran Recesión (Tabla 4.4). En esta ocasión se le pregunta a los entrevistados si están o no de acuerdo con dos afirmaciones referentes a la relación impuestos-servicios: a) si se quieren más servicios hay que pagar más impuestos; b) es posible reducir los impuestos y mantener los servicios. Es importante señalar que esta pregunta proporciona una medición del síndrome más por menos de manera indirecta, porque la redacción permite al encuestado entrar en diversas consideraciones, como la posibilidad de que puedan mantenerse los servicios y reducir los impuestos mejorando la gestión, aumentando la eficiencia, luchando contra el fraude fiscal o, incluso, recurriendo al déficit. En muchas ocasiones, parece que el público apela a esta clase de explicaciones para salvar la aparente paradoja entre su deseo de disponer de más prestaciones públicas sin comprometerse a tributar más.

A pesar de tales limitaciones metodológicas, distintos autores han utilizado este indicador para demostrar la hipótesis de que los ciudadanos tienen una actitud ambivalente y que, además, un número importante de aquellos están convencidos de que es posible reducir los impuestos y obtener los mismos servicios públicos (Sears y Citrin, 1982: 13 y ss.; Noya, 2004: 419). Es decir, no se trata simplemente de que los individuos sean *free rider*, esto es, que pretendan conseguir más servicios y prestaciones públicos pagando menos impuestos —o no pagando nada—, sino que no consideran que sea indispensable *pagar más para recibir más*.

En principio, las cifras de la Tabla 4.4 validan la tesis esencial del más por menos. Los datos son incuestionables, una amplia mayoría de la opinión pú-

blica española afirma que si se quieren tener más y mejores servicios no es necesario aumentar la presión fiscal. Concretamente, entre el 65% y el 70% de los consultados están en desacuerdo con que haya una relación causal entre más servicios y más impuestos, y este porcentaje se sitúa entre el 40% y el 50% si se toman los datos del indicador *acuerdo neto* construido al efecto. En tres fechas —1999, 2000 y 2009— más del 70% afirmaba no estar de acuerdo con la necesidad de pagar más para acceder a más y mejores servicios. Por otro lado, solo un exiguo 22% cree que si se aspira a mejorar la cantidad y calidad de los servicios debe pagarse más. Estos últimos serían los *ciudadanos consistentes* (Díez Nicolás, 1997: 735).

Tabla 4.4.

**Grado de acuerdo con opiniones sobre la relación entre pago de impuestos y servicios públicos recibidos: es necesario aumentar los impuestos para tener mejores servicios versus es posible reducir los impuestos y mantener los servicios existentes (1996 a 2009) (porcentajes verticales)**

|                                                                  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Si se quieren más servicios hay que pagar más impuestos</b>   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>De acuerdo</b>                                                | 24,5  | 22,1  | 22,0  | 21,9  | 19,0  | 27,1  | 25,2  | 24,3  | 25,1  | 22,9  |
| <b>En desacuerdo</b>                                             | 66,5  | 66,5  | 69,2  | 70,4  | 73,6  | 64,4  | 66,6  | 67,3  | 66,8  | 70,1  |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b>                                  | -42,0 | -44,4 | -47,2 | -48,5 | -54,6 | -37,3 | -41,4 | -43,0 | -41,7 | -47,2 |
| <b>Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>De acuerdo</b>                                                | 57,0  | 57,2  | 61,7  | 61,7  | 65,1  | 57,0  | 58,2  | 60,5  | 59,1  | 61,9  |
| <b>En desacuerdo</b>                                             | 27,9  | 25,7  | 25,3  | 25,3  | 22,4  | 28,3  | 28,1  | 25,8  | 28,2  | 27,9  |
| <b>Acuerdo neto<sup>1</sup></b>                                  | 29,1  | 31,5  | 36,4  | 36,4  | 42,7  | 28,7  | 30,1  | 34,7  | 30,9  | 34,0  |

<sup>1</sup> El indicador *acuerdo neto* se calcula de la siguiente manera: (De acuerdo) – (En desacuerdo).

Pregunta: Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las frases siguientes: «Si queremos tener más y mejores servicios públicos, es necesario que aumenten los impuestos»; «Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes».

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.03.002 del CIS.

En esta pregunta también se está planteando otra cuestión: si es posible reducir los impuestos y mantener las prestaciones existentes. Más de la mitad de los encuestados considera que sería viable y, de hecho, en el año 2009 nada menos que el 62% afirmaba que se pueden reducir los impuestos al tiempo que se mantienen los servicios, y solo el 28% creía que esta alternativa no era factible. El indicador *acuerdo neto* muestra que, durante más de una década, el 30% de la población, aproximadamente, tiene esta percepción. En este caso pueden estar influyendo algunos prejuicios en la respuesta, no solo la ambivalencia o el síndrome más por menos, como se ha expuesto previamente.

Independientemente de las razones de fondo, el hecho de que casi el 70% de los entrevistados nieguen el argumento de que «si se quieren más y mejores servicios públicos, es necesario que aumenten los impuestos», corrobora la tesis de que muchas personas creen realmente en la posibilidad de obtener más del Estado sin tener que pagar más a cambio. Pero no puede presumirse que sea debido a actitudes incoherentes, o egoístas, sino que parecen estar convencidos de que es posible gestionar mejor los recursos y los programas, de forma que pueda hacerse *más con menos*, pese a que esto sea solo un desiderátum de la sociedad. Además, la ciudadanía considera que paga muchos impuestos en comparación con los servicios públicos que recibe a cambio.

Con el objeto de profundizar en este fenómeno, se examinan diversos factores que influyen en que los ciudadanos juzguen posible mantener los servicios con menos impuestos o, por el contrario, entiendan que para lograrlo es necesario incrementar la presión fiscal. Para realizar este análisis se han calculado los coeficientes de correlación entre las opiniones manifestadas y las variables explicativas, para una serie temporal de 10 años. Los resultados del modelo se recogen en la Tabla 4.5.

Se han utilizado dos variables dependientes. La primera se construye a partir de los porcentajes de entrevistados que están de acuerdo y en desacuerdo con la frase «si queremos tener más y mejores servicios públicos, es necesario que aumenten los impuestos». La segunda se elabora con los porcentajes de consultados que están de acuerdo y en desacuerdo con la frase «es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes» (ambas son de carácter dicotómico donde quienes están de acuerdo con cada opción toman el valor 1 y quienes están en desacuerdo toman el valor 0).

Tabla 4.5.  
**Influencia de diversas variables en las opiniones ciudadanas sobre la relación entre el pago de impuestos y los servicios públicos recibidos (1996-2009)**

|                                            | Sexo    | Edad     | Nivel estudios | Situación laboral | Estatus socioeconom. | Ideología | Nivel impositivo | Justicia impositiva |
|--------------------------------------------|---------|----------|----------------|-------------------|----------------------|-----------|------------------|---------------------|
| 1996                                       |         |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,060** | -0,060** | 0,037          | 0,008             | -0,011               | 0,036     | -0,190**         | 0,083**             |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,002  | 0,025    | 0,047*         | -0,072**          | -0,054*              | -0,038    | 0,202**          | -0,034              |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                                            | Sexo     | Edad     | Nivel estudios | Situación laboral | Estatus socioeconom. | Ideología | Nivel impositivo | Justicia impositiva |
|--------------------------------------------|----------|----------|----------------|-------------------|----------------------|-----------|------------------|---------------------|
| <b>1997</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,051*   | -0,050*  | 0,003          | 0,007             | -0,001               | 0,004     | -0,148**         | 0,137**             |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | 0,013    | 0,002    | 0,047*         | -0,019            | -0,048*              | -0,011    | 0,172**          | -0,057*             |
| <b>1998</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,018    | -0,083** | -0,005         | 0,016             | 0,042                | 0,069**   | -0,161**         | 0,126**             |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,019   | 0,007    | 0,070**        | -0,023            | -0,094**             | -0,089**  | 0,177**          | -0,066**            |
| <b>1999</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,054*   | -0,050*  | 0,067**        | 0,031             | -0,039               | -0,014    | -0,169**         | 0,044               |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,031   | 0,016    | 0,044          | -0,054*           | -0,037               | -0,016    | 0,207**          | -0,039              |
| <b>2000</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,115**  | -0,053*  | 0,006          | 0,024             |                      | 0,046*    | s.d.             | s.d.                |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,074** | 0,045*   | 0,068**        | -0,042            |                      | -0,100**  | s.d.             | s.d.                |
| <b>2005</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,046*   | -0,060*  | -0,047*        | -0,002            | 0,055*               | 0,033     | -0,263**         | 0,107**             |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,042   | 0,014    | 0,124**        | -0,004            | -0,155**             | -0,034    | 0,203**          | -0,115**            |
| <b>2006</b>                                |          |          |                |                   |                      |           |                  |                     |
| Si queremos más servicios, subir impuestos | 0,039    | -0,001   | -0,071**       | 0,023             | 0,034                | 0,028     | -0,247**         | 0,115**             |
| Bajar impuestos y mantener servicios       | -0,018   | 0,044    | 0,070**        | -0,043            | -0,048*              | -0,029    | 0,275**          | -0,082**            |

LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES  
HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

|                                                   | Sexo    | Edad   | Nivel estudios | Situación laboral | Estatus socioeconóm. | Ideología | Nivel impositivo | Justicia impositiva |
|---------------------------------------------------|---------|--------|----------------|-------------------|----------------------|-----------|------------------|---------------------|
| <b>2007</b>                                       |         |        |                |                   |                      |           |                  |                     |
| <b>Si queremos más servicios, subir impuestos</b> | 0,090** | -0,044 | -0,058*        | 0,034             | 0,033                | 0,065**   | -0,270**         | 0,140**             |
| <b>Bajar impuestos y mantener servicios</b>       | -0,013  | 0,001  | 0,108**        | -0,024            | -0,084**             | -0,038    | 0,269**          | -0,036              |
| <b>2008</b>                                       |         |        |                |                   |                      |           |                  |                     |
| <b>Si queremos más servicios, subir impuestos</b> | 0,090** | -0,022 | -0,117**       | 0,027             | 0,090**              | 0,074**   | -0,252**         | 0,090**             |
| <b>Bajar impuestos y mantener servicios</b>       | -0,047* | 0,031  | 0,089**        | -0,003            | -0,089**             | -0,082**  | 0,238**          | -0,029              |
| <b>2009</b>                                       |         |        |                |                   |                      |           |                  |                     |
| <b>Si queremos más servicios, subir impuestos</b> | 0,075** | 0,002  | -0,064**       | -0,015            | 0,078**              | 0,084**   | -0,250**         | 0,095**             |
| <b>Bajar impuestos y mantener servicios</b>       | -0,034  | -0,006 | 0,111**        | -0,017            | -0,096**             | -0,060**  | 0,266**          | -0,080**            |

\* Sig. < 0.050 \*\* Sig. < 0.010. Correlaciones bivariadas.

Pregunta seleccionada para elaborar de la variable dependiente: Ahora me gustaría que Ud. Me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las frases siguientes: «Si queremos tener más y mejores servicios públicos, es necesario que aumenten los impuestos»; «Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes».

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Estudios 2.219 de 1996, 2.253 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.650 de 2006, 2.727 de 2007, 2.770 de 2008 y 2.809 de 2009 del CIS.

Los factores explicativos son los mismos que en el modelo anterior, pero se han excluido el *tamaño del hábitat* y la *religiosidad* porque los coeficientes obtenidos no tenían significación estadística. En cambio, se incluyen dos variables que parecen tener relación con la predisposición a soportar una fiscalidad más elevada para obtener más servicios: la percepción sobre la cantidad que pagan los ciudadanos en concepto de impuestos (1 = mucho, 2 = regular y 3 = poco) y la justicia en el cobro de impuestos (1 = se cobran con justicia, 2 = no lo cree así). La influencia de todas estas variables es moderada en general, salvo para el nivel de impuestos pagados.

Respecto al primer indicador, correlaciona con el sexo, la edad, el nivel de impuestos pagados, la justicia en el cobro de impuestos y, en menor medida, con el nivel de estudios y la ideología, pero el grado de asociación es débil. Indicar, sucintamente, que los hombres y los jóvenes son quienes más se decantan por elevar los impuestos si con ello consiguen mayores prestaciones

públicas. A partir de 2005, aumenta la influencia del nivel de estudios y de la ideología, si bien la relación estadística es poco significativa. Un mayor nivel de instrucción y situarse ideológicamente a la izquierda tienen también un efecto positivo sobre la disposición a contribuir más a cambio de mejores servicios públicos.

Las variables que tienen mayor impacto son el nivel de presión fiscal percibida —nivel impositivo— y la justicia en el cobro de impuestos. Aquellos encuestados que afirman pagar pocos impuestos están más dispuestos a aceptar un aumento de estos con el fin de ampliar los servicios. De la misma manera, se muestran más favorables a ese hipotético incremento de las cargas fiscales quienes opinan que los impuestos se cobran con justicia.

A través del análisis de los coeficientes del segundo indicador («es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales») se comprueba que existe una relación positiva con el nivel de estudios durante todo el periodo, y existe una relación negativa con el estatus socioeconómico, pero muy moderada. En otras palabras, las personas más formadas y las clases más altas muestran mayor desacuerdo con la idea de que es posible bajar los impuestos y mantener las prestaciones. La ideología es, igualmente, un aspecto a tener en cuenta, aunque su influencia es inconstante y el grado de asociación es débil. Los ciudadanos situados en la derecha en la escala de autoubicación están más de acuerdo que los situados a la izquierda con el argumento de que es posible rebajar la presión fiscal sin renunciar a los servicios.

El factor que tiene más influencia es, nuevamente, la presión fiscal subjetiva. Baste señalar que, en 2009, el 63% de los individuos que declaraban pagar mucho en concepto de impuestos, al mismo tiempo, afirmaban que es factible reducirlos sin afectar a los servicios. Esta cifra cae hasta el 32% si se consulta a quienes perciben que pagan pocos impuestos —estos ciudadanos serían los afectados por el síndrome *más por menos*—. Sorprende que algo más del 35% de los contribuyentes que dicen soportar una elevada fiscalidad se oponen a la premisa de que pueden reducirse los impuestos y asegurar las prestaciones —serían los ciudadanos que prefieren el *más por más*—, mientras que el 60% de los que manifiestan pagar *regular* o *poco* en impuestos también se oponen a esta posibilidad.

Para interpretar correctamente las correlaciones, se clasifica a los entrevistados que han respondido que están *en desacuerdo* con la afirmación de que «si se quieren más servicios hay que pagar más impuestos» en función de las variables explicativas seleccionadas (Tabla 4.6). La intención es caracterizar a la población que estaría a favor del *más por menos*, y por esta razón —y por simplificación expositiva— solo se han analizado las respuestas correspondientes a este indicador. Los datos no sugieren que haya características distintivas en los ciudadanos que aspiran a obtener *más por menos*. Por ejemplo,

apenas hay diferencias reseñables entre quienes se sitúan a la derecha o a la izquierda del eje ideológico y, cuando se producen variaciones, no siempre van en la línea esperada. Así, entre 1996 y 2000, los individuos que se sitúan más a la izquierda de la escala rechazan, en mayor medida que los situados a la derecha, la idea de que el incremento de las prestaciones públicas implique forzosamente subir los impuestos. En realidad, esta opinión prevalece entre los ciudadanos de todas las ideologías.

Lo mismo sucede con las variables *edad* y *sexo*. En todos los grupos de edad más del 60% se niega a considerar que haya que pagar más impuestos para gastar más en programas públicos. Aun así, pueden identificarse algunas pautas. Los segmentos de edad entre 25 y 34 años, y entre 35 y 44 años, son los más reticentes a aceptar el incremento impositivo para mejorar los servicios, mientras que el grupo correspondiente a 65 y más años son los menos reacios. Es lógico, porque los adultos de edades intermedias son «contribuyentes netos» del Estado de bienestar.

Tabla 4.6.

**Desacuerdo con que sea necesario aumentar los impuestos para tener más y mejores servicios públicos y prestaciones según diferentes variables (1996-2009)  
(porcentajes sobre el total)**

| Variables |        |       |  |  |  |  |  |
|-----------|--------|-------|--|--|--|--|--|
| Sexo      |        |       |  |  |  |  |  |
|           | Hombre | Mujer |  |  |  |  |  |
| 1996      | 65,7   | 67,3  |  |  |  |  |  |
| 1997      | 66,5   | 66,5  |  |  |  |  |  |
| 1998      | 69,7   | 68,8  |  |  |  |  |  |
| 1999      | 70,1   | 70,7  |  |  |  |  |  |
| 2000      | 71,2   | 75,9  |  |  |  |  |  |
| 2005      | 63,8   | 65,0  |  |  |  |  |  |
| 2006      | 66,0   | 67,2  |  |  |  |  |  |
| 2007      | 65,6   | 68,9  |  |  |  |  |  |
| 2008      | 63,8   | 69,7  |  |  |  |  |  |
| 2009      | 67,4   | 72,7  |  |  |  |  |  |
| Media     | 67,0   | 69,3  |  |  |  |  |  |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

| Variables         |              |            |            |            |                 |                     |  |
|-------------------|--------------|------------|------------|------------|-----------------|---------------------|--|
| Edad              |              |            |            |            |                 |                     |  |
|                   | De 18 a 24   | De 25 a 34 | De 35 a 44 | De 45 a 54 | De 55 a 64      | 65 y más            |  |
| 1996              | 69,7         | 72,4       | 71,2       | 69,5       | 62,0            | 54,6                |  |
| 1997              | 67,4         | 71,9       | 71,3       | 69,7       | 61,4            | 57,6                |  |
| 1998              | 72,3         | 74,6       | 71,5       | 71,9       | 65,4            | 59,7                |  |
| 1999              | 74,6         | 74,2       | 73,8       | 72,0       | 68,2            | 60,4                |  |
| 2000              | 76,9         | 78,6       | 76,2       | 74,7       | 68,8            | 65,8                |  |
| 2005              | 66,8         | 70,5       | 67,7       | 63,7       | 58,4            | 58,1                |  |
| 2006              | 66,7         | 68,8       | 70,3       | 68,6       | 65,1            | 60,2                |  |
| 2007              | 64,7         | 73,0       | 71,6       | 69,8       | 64,8            | 57,9                |  |
| 2008              | 64,4         | 71,7       | 69,6       | 65,3       | 69,5            | 59,6                |  |
| 2009              | 64,4         | 72,7       | 70,6       | 72,2       | 74,2            | 65,3                |  |
| Media             | 68,8         | 72,8       | 71,4       | 69,7       | 65,8            | 59,9                |  |
| Nivel de estudios |              |            |            |            |                 |                     |  |
|                   | Sin estudios | Primaria   | Secundaria | FP         | Univers. medios | Univers. superiores |  |
| 1996              | 49,7         | 68,5       | 69,2       | 71,1       | 72,0            | 70,3                |  |
| 1997              | 54,6         | 64,8       | 69,7       | 75,6       | 66,7            | 69,5                |  |
| 1998              | 59,1         | 67,4       | 72,1       | 77,4       | 71,0            | 67,7                |  |
| 1999              | 61,5         | 71,3       | 72,4       | 73,6       | 76,7            | 82,4                |  |
| 2000              | 62,2         | 70,6       | 76,2       | 81,2       | 71,0            | 62,7                |  |
| 2005              | 54,9         | 74,9       | 66,3       | 72,7       | 63,3            | 67,1                |  |
| 2006              | 62,2         | 67,2       | 70,2       | 67,7       | 66,3            | 62,0                |  |
| 2007              | 59,3         | 67,1       | 64,4       | 72,6       | 71,6            | 67,4                |  |
| 2008              | 62,8         | 69,9       | 66,3       | 67,6       | 65,0            | 58,2                |  |
| 2009              | 64,9         | 73,2       | 67,7       | 70,5       | 70,9            | 63,5                |  |
| Media             | 59,1         | 69,5       | 69,5       | 73,0       | 69,5            | 67,1                |  |

LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES  
HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

| Variables              |                           |                                  |                                     |                                |                              |            |                                 |
|------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------|---------------------------------|
| Situación laboral      |                           |                                  |                                     |                                |                              |            |                                 |
|                        | Trabaja                   | Pensionista<br>(ha<br>trabajado) | Pensionista<br>(no ha<br>trabajado) | Parado<br>(trabajado<br>antes) | Parado<br>(primer<br>empleo) | Estudiante | Trabajo<br>domést.<br>no remun. |
| 1996                   | 71,8                      | 54,8                             | 65,1                                | 73,6                           | 75,0                         | 66,7       | 62,3                            |
| 1997                   | 70,3                      | 59,6                             | 54,3                                | 71,5                           | 75,6                         | 67,9       | 64,0                            |
| 1998                   | 72,3                      | 63,3                             | 64,1                                | 75,8                           | 68,1                         | 72,2       | 64,5                            |
| 1999                   | 74,0                      | 61,9                             | 59,8                                | 74,8                           | 70,0                         | 75,0       | 69,0                            |
| 2000                   | 75,9                      | 66,7                             | 66,3                                | 77,5                           | 79,5                         | 75,9       | 73,0                            |
| 2005                   | 68,6                      | 56,6                             | 57,8                                | 65,9                           | 70,0                         | 56,4       | 63,9                            |
| 2006                   | 68,5                      | 61,7                             | 66,7                                | 63,6                           | 52,4                         | 69,7       | 66,9                            |
| 2007                   | 70,7                      | 59,1                             | 55,1                                | 70,7                           | 81,2                         | 60,6       | 67,9                            |
| 2008                   | 68,7                      | 58,2                             | 65,0                                | 76,1                           | 44,4                         | 58,4       | 69,1                            |
| 2009                   | 71,8                      | 68,8                             | 64,6                                | 72,9                           | 52,6                         | 54,1       | 71,0                            |
| Media                  | 71,3                      | 61,1                             | 61,9                                | 72,2                           | 66,9                         | 65,7       | 67,2                            |
| Estatus socioeconómico |                           |                                  |                                     |                                |                              |            |                                 |
|                        | Clase alta/<br>media-alta | Nuevas<br>clases<br>medias       | Viejas<br>clases<br>medias          | Obreros<br>cualificados        | Obreros no<br>cualificados   |            |                                 |
| 1996                   | 69,4                      | 72,5                             | 65,1                                | 65,7                           | 60,3                         |            |                                 |
| 1997                   | 71,7                      | 72,0                             | 59,9                                | 66,6                           | 62,9                         |            |                                 |
| 1998                   | 67,3                      | 73,0                             | 65,2                                | 69,8                           | 70,1                         |            |                                 |
| 2005                   | 62,8                      | 68,4                             | 60,3                                | 65,1                           | 64,0                         |            |                                 |
| 2006                   | 66,2                      | 71,3                             | 61,6                                | 66,1                           | 64,3                         |            |                                 |
| 2007                   | 71,5                      | 70,0                             | 63,2                                | 65,8                           | 68,5                         |            |                                 |
| 2008                   | 63,2                      | 67,1                             | 63,5                                | 67,0                           | 76,0                         |            |                                 |
| 2009                   | 67,0                      | 70,4                             | 66,8                                | 73,3                           | 73,8                         |            |                                 |
| Media                  | 68,0                      | 70,9                             | 63,6                                | 67,8                           | 68,0                         |            |                                 |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

| Variables                |             |         |       |       |              |  |  |
|--------------------------|-------------|---------|-------|-------|--------------|--|--|
| Autoubicación ideológica |             |         |       |       |              |  |  |
|                          | Izda. (1-2) | (3-4)   | (5-6) | (7-8) | Dcha. (9-10) |  |  |
| 1996                     | 74,5        | 66,7    | 67,6  | 67,5  | 69,0         |  |  |
| 1997                     | 69,8        | 67,9    | 72,3  | 63,6  | 67,7         |  |  |
| 1998                     | 78,2        | 70,5    | 66,6  | 66,5  | 76,5         |  |  |
| 1999                     | 74,4        | 72,1    | 74,5  | 73,7  | 56,9         |  |  |
| 2000                     | 78,3        | 75,6    | 72,9  | 71,0  | 77,8         |  |  |
| 2005                     | 64,2        | 66,3    | 62,3  | 71,3  | 77,1         |  |  |
| 2006                     | 63,2        | 65,1    | 67,0  | 74,6  | 76,1         |  |  |
| 2007                     | 70,1        | 68,2    | 66,6  | 69,8  | 70,6         |  |  |
| 2008                     | 68,4        | 64,2    | 65,7  | 68,7  | 88,6         |  |  |
| 2009                     | 75,0        | 65,2    | 70,6  | 77,7  | 73,6         |  |  |
| Media                    | 71,6        | 68,2    | 68,6  | 70,4  | 73,4         |  |  |
| Nivel de impuestos       |             |         |       |       |              |  |  |
|                          | Mucho       | Regular | Poco  |       |              |  |  |
| 1996                     | 72,5        | 60,4    | 43,8  |       |              |  |  |
| 1997                     | 70,5        | 63,3    | 51,9  |       |              |  |  |
| 1998                     | 75,4        | 64,6    | 44,8  |       |              |  |  |
| 1999                     | 76,2        | 64,5    | 53,3  |       |              |  |  |
| 2005                     | 71,9        | 58,4    | 34,2  |       |              |  |  |
| 2006                     | 73,0        | 61,1    | 29,7  |       |              |  |  |
| 2007                     | 76,0        | 57,1    | 32,8  |       |              |  |  |
| 2008                     | 75,2        | 56,8    | 41,8  |       |              |  |  |
| 2009                     | 79,6        | 60,1    | 45,9  |       |              |  |  |
| Media                    | 74,5        | 60,7    | 42,0  |       |              |  |  |

LA AMBIVALENCIA DE LOS CIUDADANOS EN SUS ACTITUDES  
HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

| Variables           |                        |                |  |  |  |  |  |
|---------------------|------------------------|----------------|--|--|--|--|--|
| Justicia impositiva |                        |                |  |  |  |  |  |
|                     | Se cobran con justicia | No lo cree así |  |  |  |  |  |
| 1996                | 56,5                   | 70,5           |  |  |  |  |  |
| 1997                | 52,0                   | 71,1           |  |  |  |  |  |
| 1998                | 52,0                   | 71,1           |  |  |  |  |  |
| 1999                | 67,2                   | 72,6           |  |  |  |  |  |
| 2000                | –                      | –              |  |  |  |  |  |
| 2005                | 57,4                   | 67,2           |  |  |  |  |  |
| 2006                | 56,3                   | 69,8           |  |  |  |  |  |
| 2007                | 57,1                   | 71,6           |  |  |  |  |  |
| 2008                | 57,0                   | 70,1           |  |  |  |  |  |
| 2009                | 63,8                   | 72,9           |  |  |  |  |  |
| Media               | 57,7                   | 70,8           |  |  |  |  |  |

Pregunta: Ahora me gustaría que Ud. Me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con la frase siguiente: «Si queremos tener más y mejores servicios públicos, es necesario que aumenten los impuestos». Los porcentajes corresponden a los encuestados que están en desacuerdo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.219 de 1996, 2.253 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.650 de 2006, 2.727 de 2007, 2.770 de 2008 y 2.809 de 2009 del CIS.

Respecto al resto de factores, nivel de estudios y situación laboral, tampoco pueden establecerse relaciones significativas. Solo cabe mencionar que los pensionistas son los más favorables a la subida impositiva para mejorar las prestaciones, y que son los parados quienes se oponen con más vehemencia. Quizá aquí esté operando el interés propio.

Sí se aprecian ciertas diferencias relevantes en función del estatus socioeconómico. Hasta 2008, la inmensa mayoría de las personas pertenecientes a la clase alta/media-alta y a las nuevas clases medias no veían la necesidad de aumentar la presión fiscal para asegurar los servicios, pero las diferencias porcentuales respecto a otros segmentos sociales no eran muy amplias. Sin embargo, desde esa fecha son los obreros no cualificados quienes no creen que sean necesarios, quizá porque son los más afectados por la crisis y resultan muy perjudicados por los incrementos fiscales.

Las percepciones sobre la fiscalidad tienen, como se adelantó, un efecto claro. Los ciudadanos para quienes la presión fiscal es muy alta no consideran en modo alguno que haya que pagar más para obtener más, por lo que una media del 75% está en desacuerdo con este argumento. Asimismo, los contribuyentes que perciben que los impuestos no se cobran con justicia se oponen mayoritariamente a dicho planteamiento, una media del 71% está disconforme.

En resumen, la opinión de que si se quiere disfrutar de más y mejores servicios públicos no es necesario aumentar los impuestos es mayoritaria, se ha mantenido a lo largo del tiempo, con altibajos, y está muy extendida entre los distintos sectores de la sociedad, independientemente de la ideología, edad, educación, clase o situación laboral de los individuos, aunque estas variables pueden tener cierta influencia.

Considerando todo lo explicado hasta ahora, debemos preguntarnos si en España el síndrome más por menos es más intenso que en otros países o si, por el contrario, se trata de una pauta actitudinal compartida. Exponer, muy brevemente, que según los datos de la *European Social Survey* de 2008, aquellos países donde un mayor porcentaje de ciudadanos se decantan por la opción de pagar más y gastar más son, por orden, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido e Israel. En estos Estados alrededor del 25% de los entrevistados estaba a favor de esta iniciativa. En Alemania, Polonia, Grecia y Portugal entre el 15% y el 20% prefieren que se bajen los impuestos y reducir las prestaciones.

Nótese que aquellos países donde el síndrome o paradoja tiene menor peso, es decir, allí donde los ciudadanos son «consistentes» porque están dispuestos a pagar más impuestos para financiar los incrementos de gasto público que demandan, las cifras no son mucho más elevadas que en España. Por ejemplo, a la cabeza de este *ranking* se encuentra Finlandia, donde el 24% de la población estaría dispuesta a soportar una mayor presión fiscal para disponer de mejores prestaciones, después estarían Dinamarca y Reino Unido, donde el porcentaje fluctúa entre el 22% y 21%, respectivamente. En nuestro país, el porcentaje de ciudadanos a favor de esta alternativa en la fecha de la encuesta es del 16,4%, no muy alejado del 17% que se alcanza en Suecia.

A modo de síntesis, señalar que el número de países en los que la mayoría de la sociedad está dispuesta a soportar una subida impositiva para incrementar el gasto es superior al número de países donde la ciudadanía se inclina por la reducción de los impuestos y del gasto público. Por tanto, no puede afirmarse que el síndrome más por menos se haya generalizado en los Estados de nuestro entorno.

En definitiva, no puede concluirse que sea una actitud inherente a las personas demandar al Estado «algo a cambio de nada» o demandar «más a cambio de contribuir menos», ni siquiera es una opinión universal en los países con sistemas de bienestar desarrollados que, supuestamente, generan situaciones de dependencia y comportamientos picarescos (*free rider*), como concluyen algunas investigaciones. Lo que sí se ha constatado es que las opiniones sobre esta cuestión están muy polarizadas y que muchos ciudadanos, en el plano de las expectativas, *desearían* poder disponer de más y mejores prestaciones, pero no *desean* renunciar a parte de sus ingresos para conseguirlo.

## **2.2. Ambivalencia y crisis económica: ¿Nos hemos vuelto los ciudadanos más incongruentes durante la Gran Recesión?**

En los años noventa y en la primera década del presente siglo, una proporción importante de españoles demandábamos mayor intervención del Estado en numerosos ámbitos, y esperábamos que se incrementase el gasto destinado a financiar las innumerables políticas públicas implantadas, pero no considerábamos que para conseguirlo fuera necesario pagar más impuestos. Así las cosas, merece la pena ahondar en esta pauta actitudinal e investigar cuál es la disposición de los ciudadanos a soportar mayor presión fiscal a cambio de mantener los programas públicos en el actual contexto de recesión económica. Con esta finalidad se han analizado los datos procedentes de la escala de valoración incluida en los cuestionarios del CIS desde 2008, que se aplica en una pregunta en la que se explica a los entrevistados que algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (estas personas se situarían en el punto 0 de la escala) y que otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (esas estarían en el punto 10). Este indicador es relevante a efectos de este estudio porque los datos abarcan todo el periodo de la Gran Recesión, de 2008 a 2016.

Tabla 4.7.

**Valoración de la posibilidad de aumentar los impuestos para tener mejores servicios y prestaciones sociales (2008-2016) (porcentajes verticales)**

|                                                                            | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>0 Mejorar servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos</b>    | 10,3       | 8,0        | 3,7        | 4,1        | 4,7        | 4,0        | 5,3        | 4,5        | 5,2        |
| <b>1</b>                                                                   | 5,7        | 6,5        | 3,4        | 3          | 3,7        | 4,2        | 2,8        | 4,1        | 5,0        |
| <b>2</b>                                                                   | 13,1       | 11,9       | 8,2        | 6,6        | 8,3        | 7,9        | 7,9        | 10,1       | 10,6       |
| <b>3</b>                                                                   | 13,1       | 9,6        | 11,4       | 9,8        | 10,4       | 10,9       | 11,1       | 12,0       | 13,5       |
| <b>4</b>                                                                   | 10,3       | 7,1        | 9,7        | 9,9        | 8,8        | 9,5        | 9,2        | 10,0       | 10,4       |
| <b>5</b>                                                                   | 24,8       | 27,4       | 26,9       | 33,6       | 30,4       | 32,0       | 32,2       | 32,8       | 30,2       |
| <b>6</b>                                                                   | 4,6        | 4,8        | 7,1        | 7,9        | 7,2        | 6,1        | 7,2        | 6,5        | 6,4        |
| <b>7</b>                                                                   | 4,9        | 7,0        | 8,1        | 7,3        | 6,2        | 8,1        | 5,7        | 5,1        | 5,6        |
| <b>8</b>                                                                   | 3,6        | 7,1        | 6,8        | 5,8        | 6,4        | 5,1        | 4,3        | 4,7        | 2,3        |
| <b>9</b>                                                                   | 1,3        | 2,0        | 1,5        | 2,2        | 2,1        | 1,7        | 1,5        | 1,3        | 0,7        |
| <b>10 Pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos</b> | 1,8        | 3,5        | 2,6        | 2,8        | 3,2        | 2,7        | 2,3        | 1,3        | 0,8        |
| <b>Media</b>                                                               | <b>3,8</b> | <b>4,3</b> | <b>4,7</b> | <b>4,8</b> | <b>4,7</b> | <b>4,6</b> | <b>4,5</b> | <b>4,3</b> | <b>4,1</b> |

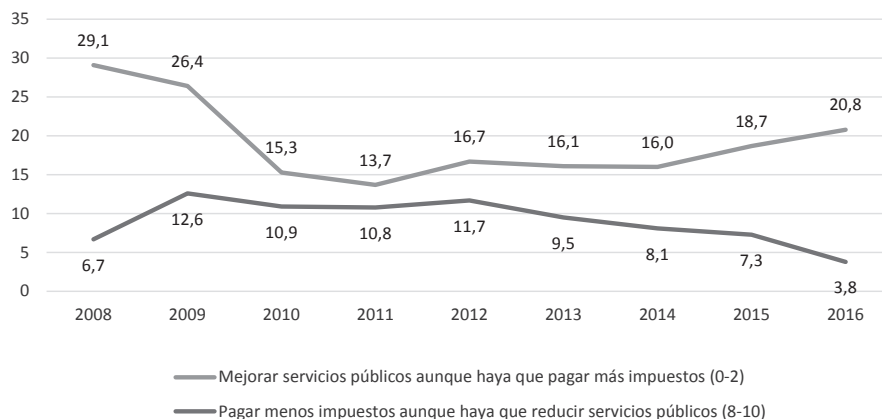
Pregunta: Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (estas personas se situarían en el punto 0 de la escala). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (estas estarían en el punto 10) y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.02.03.010 del CIS.

Los resultados que aparecen en la Tabla 4.7 y la Figura 4.2 apuntan a que cuando la crisis se instala en el discurso político y, sobre todo, en el discurso social se produce un cambio actitudinal. En 2008 era absolutamente minoritario el porcentaje de quienes respaldaban la opción de rebajar los impuestos y el gasto público (el 7%, sumando las posiciones 8 a 10), mientras que más del 29% defendía la mejora de los programas públicos aun a costa de elevar la presión fiscal (sumatorio de las posiciones 0 a 2 de la escala). A partir de 2009 varía la tendencia, crece el número de partidarios de la reducción de impuestos a cambio de perder prestaciones, al tiempo que disminuye el número de quienes apoyan la mejora de los servicios elevando las cargas fiscales. Y desde 2013 vuelve a modificarse el patrón, aumentando el apoyo a la segunda alternativa y disminuyendo el apoyo a la primera, con lo que se distancian claramente las opiniones. No obstante, durante toda esta serie va creciendo la proporción de encuestados que se sitúan en las posiciones intermedias de la escala (4 a 6), pasando a representar más del 45% desde 2010.

Figura 4.2.

**Escala de valoración del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales (porcentaje que representan las posiciones 0-2 y 8-10)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.02.03.010 del CIS.

Sea como fuere, en todo este periodo, el porcentaje de ciudadanos que se inclina por la mejora de las prestaciones públicas, aun debiendo asumir un incremento fiscal, es superior al porcentaje de quienes se inclinan por la opción contraria, y esta actitud se ha mantenido pese a que en esta etapa se han aprobado importantes subidas de impuestos y se han reducido todas las partidas de gasto. Con todo, no se puede obviar que a lo largo de la crisis ha aumentado moderadamente el número de entrevistados que favorecen la rebaja de impuestos y los recortes de servicios, pero el giro principal no es ese, sino el hecho de que entre 2008 y 2013 disminuyó 15 puntos porcentuales la proporción de partidarios de mejorar los servicios públicos a cambio de contribuir más. De nuevo, en 2014, se produce una inflexión y empieza a crecer esa proporción.

Como en los epígrafes anteriores, se ha analizado el nivel de correlación entre la posición en la escala de valoración sobre el acuerdo con bajar o aumentar los impuestos para mejorar los servicios o reducirlos, y una serie de variables individuales<sup>3</sup> (Tabla 4.8) utilizadas habitualmente en este tipo de estudios, comprobando que, si bien la mayoría de factores considerados tienen influencia, el impacto sobre las actitudes es restringido, aunque no intrascendente.

<sup>3</sup> En el análisis estadístico se incluyeron las variables *tamaño del hábitat* y *justicia en el cobro de impuestos*. No figuran en la tabla porque no se obtuvieron asociaciones estadísticas relevantes.

Tabla 4.8.

**Variables que influyen en la valoración ciudadana de la posibilidad de aumentar los impuestos para tener mejores servicios y prestaciones (2008-2016)**

|             | Sexo    | Edad    | Nivel estudios | Situación laboral | Estatus socioeconom. | Religiosidad | Ideología | Nivel impuestos |
|-------------|---------|---------|----------------|-------------------|----------------------|--------------|-----------|-----------------|
| <b>2008</b> | 0,046   | 0,063   | -0,168**       | 0,064**           | 0,144**              | -0,137**     | 0,126**   | -0,179**        |
| <b>2009</b> | 0,031   | 0,051** | -0,139**       | 0,048**           | 0,130**              | -0,109**     | 0,118**   | -,209**         |
| <b>2010</b> | 0,025   | 0,052** | -0,174**       | 0,046**           | 0,122**              | -0,141**     | 0,111**   | -,214**         |
| <b>2011</b> | 0,032   | 0,034*  | -0,181**       | 0,073**           | 0,132**              | -0,160**     | 0,136**   | -,199**         |
| <b>2012</b> | 0,002   | 0,022   | -0,142**       | 0,057**           | 0,101**              | -0,128**     | 0,133**   | -,156**         |
| <b>2013</b> | 0,052** | 0,003   | -0,163**       | 0,075**           | 0,170**              | -0,101**     | 0,109**   | -,207**         |
| <b>2014</b> | 0,019   | 0,050** | -0,179**       | 0,070**           | 0,160**              | -0,070**     | 0,106**   | -,190**         |
| <b>2015</b> | 0,031   | 0,121** | -0,177**       | 0,054**           | 0,122**              | -0,055**     | 0,122**   | -,165**         |
| <b>2016</b> | 0,055** | 0,030*  | -0,159**       | 0,043*            | 0,114**              | -0,122**     | 0,125**   | -,160**         |

\* Sig. <0,050. \*\* Sig. <0,010. Correlaciones bivariadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.757 de 2008, 2.799 de 2009, 2.834 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016 del CIS.

La ideología, que en numerosos trabajos se ha revelado como una variable esencial en la explicación del síndrome más por menos, no tiene un efecto estadísticamente muy significativo, si bien se producen divergencias actitudinales entre los electores de izquierda y de derecha. En 2016, un 25% de los entrevistados que se sitúan más a la izquierda del eje (posiciones 0-2 de la escala de autoubicación) prefiere aumentar la presión fiscal si es necesario para obtener más servicios, mientras que solo un 8,8% de los que se sitúan a la derecha del eje (posiciones 8-10) apoyan esta medida. Por el contrario, únicamente el 4% de los ciudadanos autoubicados más a la izquierda aceptaría bajar los impuestos si hay que renunciar a servicios públicos, mientras que el 18% de los ciudadanos autoubicados a la derecha respaldan esta posibilidad.

Otros factores que tienen cierto efecto estadístico son el estatus socioeconómico y el nivel de estudios. Nuevamente se advierte que existe correlación entre la variable dependiente y la clase social, pero no con el signo esperado pues a mayor estatus mayor disposición a mejorar los servicios públicos soportando para ello tributos más altos. De hecho, en el último año de la serie, un 16,5% de la clase alta/media alta se sitúa en las posiciones inferiores de la escala de valoración, frente al 6% de las clases medias y el 4% de la clase obrera. En cuanto al nivel de estudios, existe una correlación negativa, lo que significa que a medida que aumenta la formación, aumenta también la predis-

posición a mejorar los servicios públicos aunque haya que cotizar más. En 2016, el 16,2% de las personas con estudios universitarios se ubicaba en el extremo inferior de la escala (0-2), pero solo el 0,8% de las personas sin estudios se clasificaba en estas posiciones.

Al igual que en los análisis precedentes, la situación de los ciudadanos en la escala de valoración impuestos-servicios está relacionada negativamente con el nivel de presión fiscal percibida. El 32,6% de los contribuyentes que afirman pagar pocos impuestos se muestran favorables a incrementar tributos y servicios (posiciones 0-2), pero solo el 6% de los contribuyentes que aseguran pagar mucho son favorables.

Aludir, por último, al grado de religiosidad. Los coeficientes de asociación entre el nivel de apoyo al aumento de los impuestos para mejorar las prestaciones y el hecho de declararse creyente de alguna religión son negativos, de forma que los no practicantes y los ateos son más partidarios que los católicos. En 2016, el 20% de los que se declaran ateos estaban en las posiciones 0-2 de la escala; en el caso de los católicos solo el 8% se sitúan en ese extremo.

Respondiendo a la pregunta «¿nos hemos vuelto los españoles más ambivalentes e incongruentes durante la actual crisis?», la respuesta debe ser negativa. Cuando la sociedad se encuentra en la disyuntiva de elegir entre pagar más impuestos o renunciar a los servicios públicos, en un contexto de disminución perceptible del nivel de prestaciones, acaba apoyando la opción de mantener los programas y prestaciones, aunque suponga para ellos un gran esfuerzo personal porque algunos contribuyentes tienen serios problemas a la hora de pagar los impuestos por su comprometida situación económica. En la actualidad, cuando mucha gente piensa que lo peor de la crisis ya ha pasado, el 21% entiende que es preferible pagar más impuestos para mejorar los servicios (posiciones 0-2 de la escala), y únicamente el 4% apoya la propuesta contraria (posiciones 8-10). Esto no equivale a afirmar que la primera opción de los ciudadanos para solventar los problemas presupuestarios y prestacionales del Estado sea elevar los impuestos.

En el Barómetro Fiscal del IEF de 2011 se añadieron una serie de preguntas relativas a la crisis y los impuestos<sup>4</sup>. De los datos demoscópicos de este estudio se deduce que los ciudadanos no eran partidarios de eliminar, ni de reducir tampoco, ninguna prestación o servicio, incluso si ello implicaba una

---

<sup>4</sup> Área de Sociología Tributaria (2012: 53), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011». Pregunta: Ante situaciones de dificultades económicas en un país, el Gobierno debe tomar medidas de ahorro. Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (dígame si Ud. está nada de acuerdo, poco de acuerdo, bastante de acuerdo): El Gobierno debería rebajar los impuestos aunque ello suponga rebajar la calidad de los servicios públicos y recortar prestaciones sociales; El Gobierno debería rebajar los impuestos y que los ciudadanos pagaran parte de los servicios públicos que utilizaran; El Gobierno debería cobrar el mínimo de impuestos, privatizar la mayoría de servicios públicos y recortar al máximo las prestaciones; El Gobierno debería mantener el mismo nivel de impuestos y de servicios públicos y prestaciones, pero debería emprender una agresiva campaña contra el fraude fiscal y la economía sumergida.

rebaja de impuestos y, de hecho, más del 81% se opone a esta medida. Menos de 2 de cada 10 entrevistados aceptaría una rebaja en los impuestos a cambio de recortar el gasto destinado a programas y servicios públicos. Ni siquiera se muestran favorables a trasladar los costes a los usuarios directos de los servicios mediante sistemas de copago, ni a limitar la intervención del Estado privatizando servicios. Lo que sí queda patente es que, como se ha indicado previamente, el sistema tributario no se considera eficaz ni equitativo, por lo que se apoyaría una agresiva campaña contra el fraude fiscal y la economía sumergida (así lo afirma el 85%).

### 3. DIMENSIONES Y CAUSAS DE LA AMBIVALENCIA: ¿QUEREMOS LOS CIUDADANOS OBTENER *MÁS POR MENOS* DEL ESTADO?

En distintas investigaciones en las que se indagaba sobre el síndrome o la paradoja, se ha llegado a la conclusión de que las contradictorias preferencias de los ciudadanos que consisten en, por una parte, demandar mayores recursos para las políticas y programas públicos y, por otra, resistirse a pagar más impuestos a cambio, no son simplemente la manifestación de comportamientos incongruentes, ni de actitudes ambivalentes hacia la hacienda pública, son la expresión de opiniones subyacentes sobre el sector público en general y sobre el papel del Estado (Seldon, 1981; Welch, 1985; Sanders, 1988; Newton y Confalonieri, 1995). Ya que algunas de las conclusiones de estos trabajos resultan ambiguas y no son directamente aplicables al caso español, se van a analizar brevemente algunas de las posibles causas que pueden estar detrás del célebre síndrome en nuestro país.

Uno de los argumentos más al uso es que la creencia de que se puede reducir la presión fiscal y mantener los servicios públicos no refleja el deseo de «obtener algo a cambio de nada, o cambio de menos», sino que, posiblemente, se está poniendo en cuestión si es necesario y conveniente que el Estado sea responsable de proveer a la sociedad de tantas prestaciones e infraestructuras con la intensidad con la que venía haciéndolo (Sanders, 1988: 311). Lo cierto es que no parece que esto sea lo que sucede en España, ya que se mantiene una elevada demanda de gasto en todas las políticas, salvo en defensa. Incluso han surgido nuevos ámbitos de actuación pública en los que también se exige una fuerte intervención, como investigación o ayuda a la dependencia. Realmente, los españoles siguen considerando que el Estado debe ser responsable del bienestar de todos (Tabla 4.9), le exigen un papel más activo en numerosas áreas de política (Tabla 3.20) y prefieren que el sector público se encargue directamente de la procura de las principales prestaciones del bienestar (Calzada y Pino, 2013a: 175 y ss.). En relación con esta última afirmación, pueden aportarse los datos del Barómetro Fiscal del IEF, en el que se pregunta anualmente a los entrevistados por el papel de la iniciativa privada en la gestión y financiación de los servicios públicos. Una amplísima mayoría, prefiere que sean gestionados

por las Administraciones y que la financiación sea asimismo pública, esencialmente a través de impuestos, no de precios o tasas.

Otra posibilidad a considerar es si los individuos se oponen a aportar más a través de los impuestos, a pesar de que desean que se incrementen los recursos disponibles, porque consideran que ya pagan lo suficiente, no porque sean intrínsecamente ambivalentes. Si así fuera, existiría una relación entre las actitudes hacia el gasto y el nivel de presión fiscal percibida (Citrin, 1979: 113). Esta cuestión se analizará en el Capítulo VI, dedicado al estudio de las opiniones sobre el sistema tributario, pero es preciso adelantar algunos datos reveladores sobre la presión fiscal subjetiva (Serie K.3.02.03.001 del CIS): desde la segunda mitad de los ochenta y hasta finalizar el pasado siglo, una media aproximada del 65% de los encuestados afirmaba que los españoles pagaban mucho en concepto de impuestos; a lo largo de los años dos mil, eran de esta creencia el 61% de los contribuyentes; finalmente, entre 2010 y 2016 un promedio del 63% perciben que pagan muchos impuestos. A esto habría que añadir la extendida valoración de que el sistema fiscal no es justo ni lo suficientemente progresivo, es decir, la sociedad no considera que todos los contribuyentes paguen proporcionalmente a lo que reciben, sino que se aprecia que los impuestos recaen fundamentalmente sobre las clases medias, por tanto, son las clases altas quienes realmente están recibiendo algo a cambio de nada siendo, además, quienes menos lo necesitan (Newton y Confalonieri, 1995: 144). A este respecto confirmar que a partir 1985 más del 65% de la población viene afirmando que los impuestos no se cobran con justicia (Serie K.3.01.01.003 del CIS).

Pero, aún más importante, es que una amplia mayoría social percibe que no hay proporcionalidad entre los impuestos que abonan y lo que reciben a cambio del Estado en forma de prestaciones y servicios públicos —como más adelante se probará—, en otras palabras, tributan más de lo que reciben. Esto significa que, más que un síndrome *más por menos*, muchas personas creen estar sufriendo un *menos por más*, porque el Estado debería ofrecerles más y mejores servicios con el nivel de impuestos que soportan. Esto es lo que Pradera (1995: 41) califica como *doble lamento de los españoles* ante la hacienda pública. Por un lado, un elevado porcentaje de personas cree que paga demasiado en concepto de impuestos y que, además, estos no se cobran con justicia: es el *lamento de los contribuyentes*. Por otro lado, una proporción igualmente amplia considera que recibe menos de lo que paga en impuestos: es el *lamento de los usuarios*. Según este autor, la ambivalencia está producida por ese *doble deseo* y ese *doble papel* del ciudadano.

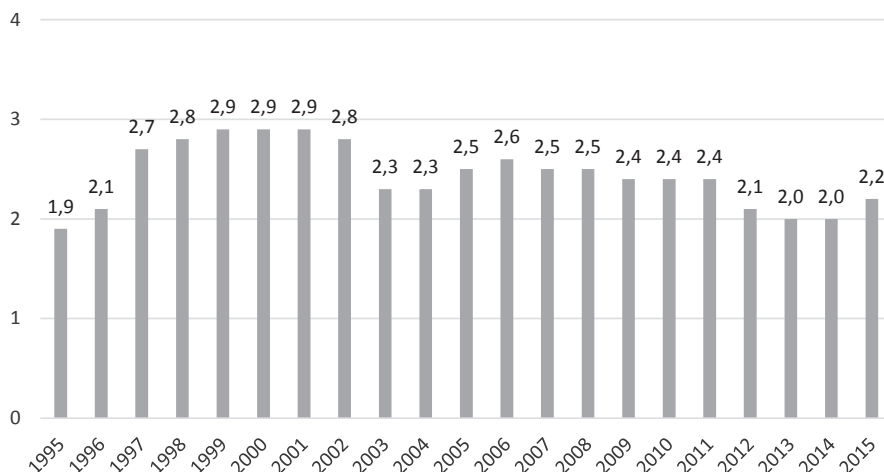
En el Barómetro Fiscal del IEF figura, asimismo, una pregunta relativa a la adecuación de la oferta pública de servicios y prestaciones a los impuestos pagados (Figura 4.3). A lo largo de la serie temporal que comienza en 1995, muchos entrevistados han venido manifestando que el nivel servicios y prestaciones que reciben es poco o nada adecuado en relación con los impues-

tos que se tributan. El IEF utiliza una gradación específica en sus encuestas, distribuyendo las respuestas en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2,5). Pues bien, durante los últimos veinte años, menos de la mitad de los consultados —en 2013 eran concretamente el 26% y en 2015 eran el 30%— considera que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica *bastante o mucho* el pago de los impuestos, mientras que 6 de cada 10 afirman lo contrario, que lo justifica *poco o nada*. En 2015 el promedio de las opiniones se sitúa en el 2,2, siempre por debajo de la línea media de la escala.

En la evolución de las opiniones de la ciudadanía acerca de si la oferta pública de servicios y prestaciones justifica la presión fiscal que se soporta, se pueden identificar tres periodos. Inicialmente, entre 1995 y 2001, mejoraron progresivamente las percepciones de la sociedad, entendía que cada vez más los programas públicos eran acordes al nivel de impuestos, pero en los años 2002-2003 se produce una inflexión y las opiniones empeoran. Después se observan diversas oscilaciones, pero siempre con calificaciones positivas. Desde 2009 y hasta la actualidad se produce un cambio de tendencia, ya que un porcentaje creciente de la población valora que la prestación de servicios públicos existente no se corresponde con las aportaciones impositivas que deben realizar los contribuyentes.

Figura 4.3.

**Evolución de las opiniones relativas al grado en que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica el pago de impuestos (1995-2015) (en escala del 1 al 4)**



Pregunta: ¿Podría mostrarnos a continuación su grado de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones respecto al funcionamiento de los servicios y prestaciones en general? «Justifican el pago de impuestos». Se incluyen los datos correspondientes a los entrevistados que están de acuerdo.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

Debe insistirse en que las personas distinguen cuáles son las políticas públicas que justifican en mayor medida el pago de impuestos. En el año 2015, para el 42% de los entrevistados es sanidad el servicio que más se adecúa a la cantidad de impuestos pagados. El resto de prestaciones quedan a considerable distancia. Solo el 4% afirma que las pensiones por jubilación y los servicios sociales se ajustan a la carga fiscal, el seguro de desempleo solo es adecuado para el 2% y las pensiones de enfermedad e invalidez para el 1%. Lo más destacable es que para el 19% ninguna de las políticas o servicios incluidos en el cuestionario es adecuado a la carga fiscal existente (Área de Sociología Tributaria, 2016: 25).

Por si esto fuera poco, la mayoría de los contribuyentes valora que la relación entre la carga fiscal soportada y los servicios y prestaciones que se reciben en España no están al mismo nivel que en otros países de la Unión Europea. A partir de 2003 aumentó levemente la proporción de quienes opinaban que la relación de intercambio impuestos-servicios es similar a la del resto países, o incluso mejor. Pero esa trayectoria no se ha consolidado, pues, desde 2009 se produce un apreciable incremento en la cifra de entrevistados para los que esa relación de intercambio es peor en España, los cuales en 2015 suponían nada menos que el 72%, marcando el punto más alto de la serie.

En otros estudios se ha barajado la tesis de que este controvertido comportamiento no era resultado de una ambivalencia actitudinal, sino que la sociedad opina que los recursos públicos son insuficientes porque los Gobiernos no gestionan con eficiencia. La solución, por tanto, no debe consistir en subir los impuestos sino en mejorar la gestión. Parece que tiene un hondo calado la suposición de que se desaprovecha el dinero público o que se malgasta, y se calcula que una parte importante de los recursos no se dirige a financiar programas y servicios, sino a costear los gastos de administración que genera el propio Estado (Jaime Castillo, 2000: 128). Pese a que no se dispone de datos actualizados, porque este ítem dejó de incluirse en las encuestas del CIS, sabemos que entre 1985 y 1992 un número importante de entrevistados afirmaban que «una mejora considerable de los servicios públicos sería posible si el Estado administrase mejor el dinero disponible». A saber, al principio de ese periodo más del 75% estaban de acuerdo con esta afirmación; en 1992, última fecha en la que se hace esta pregunta, casi el 90% así lo creían, al tiempo que el 65% manifestaba que incrementar los servicios públicos no tiene por qué conllevar un aumento de los impuestos. En esa misma fecha, un 49% declaraba que el Gobierno gestionaba mal o muy mal el dinero que recaudaba a través de los impuestos.

En las encuestas del IEF también se pide a los ciudadanos que valoren la gestión que hace la Administración de los servicios y las prestaciones. Pues bien, desde 2008 gran parte de los encuestados asegura que prácticamente toda la oferta pública de servicios está deficientemente gestionada (Área de Sociología Tributaria, 2016: 20). En este tipo de opiniones pueden estar influ-

yendo algunos de los tópicos que tiñen las actitudes de los españoles hacia lo público, como es el manido discurso sobre la mala gestión, la ineficiencia y el coste de las burocracias (Pino, 2004: 136 y ss.).

Algunos expertos consideran que otro de los problemas básicos es que los ciudadanos no comprenden bien la finalidad de los tributos, su utilidad concreta y, en consecuencia, no entienden que para mantener y mejorar los servicios públicos sea necesario incrementar la presión fiscal. Más que desconocer cuál es la función de los impuestos, puede que el problema sea la subestimación de los costes de las políticas y servicios públicos (Kristensen, 1982). En este sentido, Winter y Mouirtzen (2001: 111) deducían que la opinión pública carece de información exacta sobre las necesidades de gasto y sobre lo que cuesta producir un determinado programa público, lo que da lugar a una infravaloración que genera una mayor demanda de gasto, pero con la consiguiente negativa a pagar más impuestos.

Al ciudadano de a pie le resulta muy complejo y gravoso acceder a información objetiva sobre el funcionamiento del sistema fiscal, la distribución de los recursos públicos, el coste real de cada programa o la relación gastos-impuestos (Downs, 1960; Wagner, 1976) y, ante esa falta de información, presume que los tributos que paga son más que suficientes para sufragar sus crecientes demandas de gasto. Según Cantril y Cantril (1999: 20) la ambivalencia depende del conocimiento que tenga la opinión pública sobre las diferentes políticas y su financiación, y de su experiencia personal en la relación con las Administraciones y con los diferentes programas públicos. Es lógico presumir que el español medio no conoce con exactitud cuánto se destina a defensa, sanidad o pensiones<sup>5</sup>.

En el caso de España, Alvira *et al.* (2000: 92) argumentan que el gasto público ha estado creciendo por encima del PIB durante casi tres décadas, según se explicó en el Capítulo II, pero los ciudadanos no hemos pagado la factura neta de tal crecimiento puesto que los impuestos no han aumentado de manera proporcional, sino que gran parte se ha financiado a través de la deuda y otros ingresos. Esta circunstancia favorece el mantenimiento, e incluso aumento, de la demanda de gasto en programas que benefician a casi toda la población. Se genera una especie de *velo fiscal*, se percibe que el gasto aumenta sin que sea necesario subir los impuestos. Pero esto no se ha podido constatar.

No se puede finalizar este apartado sin hacer referencia a otra posible explicación de la ambivalencia actitudinal: la propia dinámica del Estado de bienestar que, en teoría, genera una demanda ilimitada e insaciable. En pala-

---

<sup>5</sup> A finales de los ochenta Alvira y García (1988) realizaron una encuesta cuyos datos demuestran que los ciudadanos no solo desconocen cómo se distribuyen las partidas de gasto, sino que tienen una imagen falsa sobre la realidad del reparto de los recursos públicos. En concreto, pensaban que la partida a la que más dinero de dedicaba era defensa, mientras que creían que las partidas que menos dinero recibían eran las políticas sociales.

bras de Rodríguez Cabrero (1996: 98), refiriéndose a las actitudes de los ciudadanos hacia las políticas sociales, «el Estado de bienestar tiene unos efectos políticos complejos y contradictorios: rechazo a los impuestos/apoyo a los servicios sociales; rechazo a la carga económica del Estado benefactor/continuas demandas económicas sobre aquel».

En conclusión, puede que los ciudadanos no demanden más por menos, sino que en sus actitudes quizá influyan otras motivaciones, como sus percepciones sobre la ineficacia e ineficiencia en la gestión de los recursos y servicios públicos, la inequidad y desproporcionalidad del sistema tributario, el nivel de fraude fiscal, la posibilidad de financiar los servicios a través de otras fuentes que no sean impuestos (copago u otros mecanismos), el desconocimiento del funcionamiento y del coste real de los programas públicos... O, simplemente, es una autojustificación o una racionalización de ese síndrome *algo a cambio de nada*. En cualquier caso, sí resulta discutible que se trate de actitudes incoherentes o incongruentes, las opiniones de los ciudadanos responden a una lógica y a una racionalidad, o a un deseo innato de la sociedad. Como afirma Ringen (1987: 59 y 60), en estas actitudes puede haber una inconsistencia pero no son irracionales: «Todo el mundo preferiría más beneficios y menos impuestos, y uno debe esperar alguna inconsistencia de la opinión pública en este punto».

#### 4. LA CULTURA ESTATALISTA Y LA AMBIVALENCIA ACTITUDINAL

Uno de esos factores que podría contribuir a explicar las actitudes hacia el gasto público y los impuestos en España es el real o supuesto enraizamiento de una cultura política fuertemente estatista, que contribuiría a reforzar esas percepciones y expectativas contradictorias, casi esquizofrénicas, que tienen los ciudadanos sobre su relación con el Estado. Tales percepciones y expectativas incongruentes generan ciertos comportamientos paradójicos: por un lado, muestran una clara preferencia por la elevación del gasto y la mejora de las prestaciones y, por otro, tienen una débil predisposición a participar en la financiación del Estado (Jaime Castillo, 2003: 250). Según esta teoría, la sociedad española apoya el mantenimiento o el aumento del nivel de gasto público, especialmente en determinadas políticas, porque consideran que es obligación del Estado ayudar a todas las personas a resolver sus principales problemas, adjudicándole un papel de benefactor, casi demiúrgico. Pero esto no implica que haya predisposición social a pagar los impuestos que se necesitan para el sostenimiento de tal sistema.

Estas creencias acerca del papel benefactor y profundamente intervencionista del Estado se habrían convertido en una asunción básica de la cultura política, originando lo que Bañón (1993: 13) denominó *esperanza de Estado*<sup>6</sup>. Tal cultura sería común a los países de la Europa mediterránea con una tradición cristiana de beneficencia (Pino, 2005a: 6), pero en España estas creencias se habrían exacerbado por la herencia del franquismo, que mantenía una relación *cuasi* paterno-filial con los ciudadanos.

En diversos estudios, se ha asegurado que en España predomina un arraigado estatismo. Esto significa que la sociedad considera que el Estado es responsable, no solo de facilitar, sino de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a ciertos niveles de calidad de vida, ayudándoles a resolver sus problemas y proporcionándoles numerosos bienes y servicios. Todo ello se traduce en un mantenimiento, cuando no en un incremento, de la demanda de gasto público y de intervención gubernamental en numerosos ámbitos (Botella, 1997; Díez Nicolás, 1997; Díez, 1998; Noya, 1999).

En esta misma línea, Alvira *et al.* (2000: 68) señalan que en nuestro país parece existir un *poso histórico de pesimismo*, debido al cual los individuos dudan de sus oportunidades económicas y personales sin la colaboración y participación del Estado. Valle (2000: XV) enumera una serie de creencias populares sobre el sector público que condicionan las actitudes hacia los gastos y los impuestos: «Los españoles creen que el Estado es *omnipotente* y puede, sin costes, lograr las metas que se proponga; el español cree más en la naturaleza *providente* del Estado que en su propia capacidad para lograr su personal bienestar». Finalmente, mencionar a Linz (1986: X) quien, en su trabajo sobre las mentalidades económicas en España, hace referencia a una ambivalencia general hacia el Estado en los siguientes términos: «El Estado aparece ante los ciudadanos con una doble faz. Por un lado se confía en él (en mayor o menor medida), en que pueda resolver los problemas que tiene planteados la sociedad. Y por otro lado, como el Estado gasta muchas veces más de lo que puede y debe, y por ello exige más impuestos, impone un sacrificio a las economías privadas».

Para profundizar en estas cuestiones, en la Figura 4.4 se incluyen los datos relativos a la opinión de los ciudadanos sobre el grado de responsabilidad del Estado en su bienestar. La gran mayoría de los españoles aspiran a un modelo

---

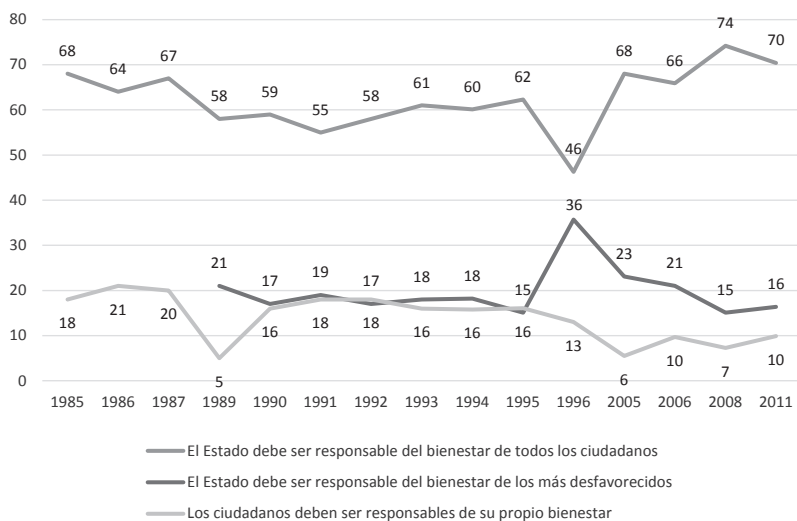
<sup>6</sup> Para Bañón (1993) los españoles tienen una serie de actitudes y expectativas muy ambiciosas acerca del comportamiento que debe tener el Estado debido a que durante años han visto cómo crecía exponencialmente el tamaño del sector público y el número de servicios prestados, y así han llegado a albergar una esperanza casi ilimitada de que solucione los problemas, generándose lo que se podría denominar una esperanza de Estado. Considera que se ha producido «una especie de reificación del Estado similar a la figura del padre bondadoso e ineficaz» (Bañón, 1993: 13).

que puede denominarse universalista o socialdemócrata (Esping-Andersen, 1990: 115), en el que el Estado debe responsabilizarse del «bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a resolver sus problemas». A mediados de los años ochenta, más del 60% estaba de acuerdo con esta perspectiva, y esta tendencia no ha hecho sino acentuarse, hasta el punto de que en 2008 algo más del 74% prefieren el modelo universalista. A principios de la década de los noventa comienza un ligero descenso en el grado de apoyo a este sistema, en un periodo de fuerte incremento de la presión fiscal. De hecho, en 1996 el porcentaje de encuestados a favor del sistema universalista se reduce hasta el 46%, coincidiendo con los últimos coletazos de la crisis económica, el adelanto de las elecciones generales y la crisis de la Seguridad Social.

En la última fecha de la serie analizada (2011), el 70% de los entrevistados consideran que el Estado es responsable del bienestar de todos, cifra que sigue siendo muy elevada. Pino *et al.* (2012) entienden que el aumento del número de partidarios de esta opción más intervencionista se debe a la reducción del porcentaje de aquellos que no tenían una opinión formada a este respecto — en 1989 el porcentaje de encuestados que contestaban *No sabe* era del 13%, mientras que en 2008 cayó hasta el 2,7%—, a la propia consolidación del sistema de bienestar y a la mejora en el funcionamiento de los servicios y prestaciones públicos.

Asimismo, se constata que entre un 15% y un 20% de los ciudadanos son partidarios de un sistema de redistribución en el que el Estado debe responsabilizarse únicamente de los ciudadanos más desfavorecidos. En los años de mayor desarrollo económico, son favorables a este modelo más del 20% de los entrevistados y, después, disminuye este porcentaje. Por último, indicar que un tanto por ciento similar de personas —entre un 15% y un 18%— apoyaría un modelo de Estado de bienestar residual en el que los ciudadanos debieran ser responsables de su bienestar y tuvieran que valerse por sí mismos. Aunque la serie temporal no es suficientemente amplia, puede apreciarse que desde 2005 se ha producido un notable descenso en la proporción de encuestados que aceptaría un modelo residual, los cuales representarían menos del 10%. En consecuencia, los españoles prefieren un papel muy activo e intervencionista del Estado, que no debe limitarse a llevar a cabo programas dirigidos a los más desfavorecidos, sino también a las clases medias y altas.

Figura 4.4.

**Evolución de las opiniones sobre la responsabilidad del Estado en el bienestar de los ciudadanos (1985-2011) (porcentajes)**

Pregunta: Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal. «El Estado es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas»; «El Estado solo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas»; «Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas».

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie A.3.07.05.006 y la serie A.3.07.05.009 del CIS.

En cuanto al posible impacto de la crisis, solo se cuenta con los datos referidos a dos fechas, 2008 y 2011, si bien en 2008 todavía no se había aceptado, ni a nivel político ni a nivel social, que habíamos entrado en recesión. Se observa que tres cuartas partes de la población siguen respaldando el modelo socialdemócrata, mientras que alrededor del 15% respaldan el modelo de redistribución.

La *World Value Survey* ofrece una serie temporal más amplia sobre las opiniones respecto a las responsabilidades del Gobierno a la hora de proporcionar los medios suficientes a los ciudadanos para vivir (Tabla 4.9). Mucha gente quiere que asuma más responsabilidad en la provisión a la colectividad, que el Estado intervenga más. Además, tanto en la crisis de los años noventa como en la crisis actual un número creciente de personas demandan que el Gobierno aumente su responsabilidad. De la lectura de los datos correspondientes a los países europeos incluidos en la encuesta es posible colegir que los ciudadanos

son más individualistas en Holanda, Suecia y Alemania (con medias que sobrepasan el 5 sobre 10), mientras que en Rusia, Ucrania, Estonia y Chipre reclaman más intervención estatal (la media es inferior al 4 sobre 10). España se encuentra en un rango intermedio.

Tabla 4.9.  
**La responsabilidad del Gobierno en la provisión de medios a los ciudadanos (1989-2014) (porcentajes verticales)**

|                                                             | 1989-1993 | 1994-1998 | 1999-2004 | 2005-2009 | 2010-2014 |
|-------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>1 Los ciudadanos deberían asumir más responsabilidad</b> | 6         | 3         | 4         | 3         | 2         |
| <b>2</b>                                                    | 6         | 5         | 3         | 3         | 2         |
| <b>3</b>                                                    | 9         | 9         | 6         | 7         | 6         |
| <b>4</b>                                                    | 8         | 7         | 9         | 10        | 8         |
| <b>5</b>                                                    | 14        | 9         | 15        | 16        | 9         |
| <b>6</b>                                                    | 8         | 15        | 13        | 15        | 18        |
| <b>7</b>                                                    | 10        | 9         | 11        | 12        | 14        |
| <b>8</b>                                                    | 12        | 13        | 11        | 13        | 16        |
| <b>9</b>                                                    | 8         | 9         | 10        | 7         | 10        |
| <b>10 El Gobierno debería asumir más responsabilidad</b>    | 11        | 18        | 14        | 8         | 12        |

Pregunta: *Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left; 10 means you agree completely with the statement on the right.* «Government should take more responsibility to ensure that everyone is provided for» vs. «People should take more responsibility to provide for themselves».

Fuente: Elaboración propia a partir de la *World Value Survey*, oleadas 2 a 6, datos para España.

El arraigo de la cultura estatista se manifestaría, por tanto, a dos niveles (Borre y Goldsmith, 1995: 4 y 5): la ciudadanía pretendería que el Estado dé respuesta a casi todos los problemas de la sociedad a través de múltiples políticas públicas, lo que hace referencia a la extensión de la intervención (sería *the range*); pero, además, ambicionaría que se destinen grandes cantidades de recursos públicos a todas esas políticas, lo que hace referencia a la intensidad de la intervención (sería *the degree*), al número de materias en las que, a juicio de la opinión pública, debe intervenir el Estado —la extensión— son bastante elocuentes (Tabla 4.10).

Tabla 4.10.  
**Grado de responsabilidad del Estado en diferentes áreas (1996 y 2008)**  
**(porcentajes horizontales)**

|                                                               | Sí, sin ninguna duda |      | Probablemente sí |      | No debería |      |
|---------------------------------------------------------------|----------------------|------|------------------|------|------------|------|
|                                                               | 1996                 | 2008 | 1996             | 2008 | 1996       | 2008 |
| Ofrecer asistencia sanitaria para todos                       | 80,0                 | 89,5 | 18,1             | 8,4  | 0,6        | 1,2  |
| Ofrecer educación para todos                                  | —                    | 91,6 | —                | 6,9  | —          | 0,4  |
| Asegurar pensiones dignas para ancianos                       | 78,7                 | 93,5 | 19,2             | 5,5  | 0,7        | 0,2  |
| Asegurar plazas en escuelas infantiles (0 a 3 años)           | —                    | 83,7 | —                | 12,0 | —          | 1,0  |
| Crear puestos de trabajo para todo el que lo demande          | 59,7                 | 74,6 | 28,7             | 18,5 | 7,0        | 4,5  |
| Asegurar un subsidio digno a los parados                      | 57,1                 | 78,0 | 33,4             | 17,6 | 4,7        | 2,0  |
| Reducir diferencias entre personas con ingresos altos y bajos | 54,5                 | 72,4 | 31,7             | 17,9 | 7,0        | 6,8  |
| Ofrecer becas a los estudiantes con pocos ingresos            | 74,1                 | 86,4 | 22,8             | 11,0 | 1,1        | 0,8  |
| Facilitar viviendas dignas a familias con pocos ingresos      | 68,3                 | 81,3 | 27,5             | 15,5 | 1,6        | 1,4  |

Pregunta: ¿Considera Ud. que debería o no ser responsabilidad de los poderes públicos...?

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.206 de 1996 y 2.765 de 2008, del CIS.

Tanto en 1996 como en 2008, muchas personas aspiran a que el Estado participe en todas las actividades sobre las que se pregunta, más del 70% de media. En el caso de sanidad, educación y pensiones para la tercera edad, el 90% o más de los consultados entienden que es responsabilidad estatal ofrecer estos servicios para todos los ciudadanos<sup>7</sup>. Es más, entre 1996 y 2008 crece perceptiblemente el número de entrevistados que afirman *sin ninguna duda* que el Estado debería intervenir en todas estas áreas.

<sup>7</sup> En otras encuestas el CIS ha preguntado si debería ser responsabilidad del Estado intervenir en áreas como empleo, industria, vivienda, control de precios o regulación del medio ambiente. Los resultados siempre muestran que el porcentaje de ciudadanos que apoya la intervención pública en todas estas políticas es muy alto, incluso en el área económica.

Volviendo a la cuestión de la ambivalencia, el *quid* de la cuestión es que, según algunos autores, existen fuertes contradicciones en esa cultura estatista, pues el ciudadano desea una fuerte intervención del Estado en muchos ámbitos pero no está dispuesto a asumir el coste de esa extraordinaria demanda de intervención. Esto se debería a que ese intenso estatismo se combina con un claro escepticismo respecto a la capacidad de las Administraciones para gestionar eficientemente el dinero de los impuestos y los propios servicios públicos (Murillo, 1984; Delgado y San Vicente; 1998; Wert, 2004). Esta ambivalencia es lo que Botella (1997) denominó *estatismo cínico*, mientras que Sanz Álvarez (2002) habla de cinismo político de los españoles. En esta misma línea, Díez (1998: 28) afirma que lo curioso de las críticas hacia el funcionamiento de lo público en nuestro país es que no implican de forma alguna un cuestionamiento del papel del Estado, ni siquiera de la financiación de los servicios a través de impuestos, porque «en el fondo, el significado social de esa crítica no es sino el de la afirmación de una demanda de más Estado».

La sociedad española, al igual que otras sociedades democráticas europeas, manifiesta unas elevadas expectativas de bienestar y seguridad, que deben ser satisfechas por el Estado, independientemente de la capacidad económica del individuo. Pero cabe preguntarse si en España el arraigo del estatismo es similar, mayor o menor que en otros países de nuestro entorno con sistemas de bienestar consolidados. Desafortunadamente, apenas existen datos internacionales comparados sobre este tema, por lo que solo puede aportarse una escueta información procedente de algunas encuestas. En la *European Social Survey* de 2008, dedicada al análisis de las actitudes hacia el Estado de bienestar, se interpela a los encuestados sobre cuál debería ser el nivel de responsabilidad de los Gobiernos en las siguientes áreas<sup>8</sup>: asegurar un puesto de trabajo para todo el que lo demande; garantizar una asistencia sanitaria adecuada a los enfermos; garantizar un nivel de vida adecuado para los ancianos; garantizar un nivel de vida razonable a los desempleados; asegurar servicios de guardería para los padres trabajadores; asegurar excedencias remuneradas a los trabajadores que deben ocuparse temporalmente del cuidado de familiares enfermos.

En general, los europeos están a favor de que los Gobiernos tengan un amplio nivel de intervención en diversas áreas del Estado de bienestar, lo consideran responsabilidad gubernamental (Svallfors, 2012: 4 y 5). Los datos sugieren que el grado de apoyo varía por países, pero no de forma radical. Es en los países de Europa del Este donde un mayor porcentaje de la ciudadanía considera responsabilidad del Gobierno intervenir en todas las áreas, seguidos por los ciudadanos de Europa del Sur. España se sitúa en el séptimo lugar de

---

<sup>8</sup> ESS (2008, Round 4). Pregunta de la encuesta: «And how much responsibility do you think governments should have to?»). Las respuestas se ordenan en una escala numérica donde el 0 equivale a «no es responsabilidad del Gobierno en absoluto» y el 10 equivale a «es enteramente responsabilidad del Gobierno».

la clasificación, con porcentajes similares a los de Bulgaria y Rusia (Svallfors, 2012: 5). En algunos Estados de Europa Occidental los ciudadanos atribuyen menos responsabilidad a sus Gobiernos: en el último puesto de la lista se encuentra Suiza y, por encima, están (en este orden) Países Bajos, Francia, Bélgica y Reino Unido.

Sea como fuere, en ninguno de los países analizados la media está por debajo del 6,5 en una escala de 0 a 10, por lo que resulta evidente que las sociedades europeas desean una amplia intervención del Gobierno en áreas esenciales del bienestar (en España este índice se aproxima al 8,5). Aun así, en estas comparaciones deben tenerse en cuenta las diferencias que existen entre países en cuanto a regímenes y a nivel de desarrollo del Estado de bienestar. En los países de Europa del Este, las respuestas están probablemente determinadas por la herencia histórica del comunismo y por las dificultades económicas que contribuyen a que los ciudadanos favorezcan el aumento de la provisión gubernamental como posible solución.

Atendiendo a la información disponible, puede interpretarse que aquí existe cierto arraigo de la cultura estatalista, que se manifiesta en forma de fuerte apoyo a la intervención del Estado, tanto en intensidad como en extensión. Este estatismo es algo mayor que en otros países europeos donde el Estado de bienestar está fuertemente consolidado, pero es similar al de determinadas regiones donde el sistema de bienestar se ha desarrollado de forma tardía (países de Europa del Sur) o está desarrollándose aún (países de Europa del Este). No puede entenderse que sea un rasgo específico de nuestra sociedad, ni siquiera de las sociedades mediterráneas.

No obstante, en este punto conviene recordar que en España los niveles de demanda de gasto en diversos programas analizados son inusualmente altos en comparación con otros Estados miembros de la UE, sobre todo si se considera el gasto asignado a estas políticas en relación con el PIB. Pero parece que se trata de un deseo de disponer de una oferta mejor y más amplia de prestaciones públicas, más que una predisposición al estatismo de la opinión pública.

Un tema relevante, que se apunta en otros estudios, es que el apoyo a un modelo de Estado de bienestar de carácter universalista es una constante actitudinal en los españoles, que prevalece independientemente de la ideología, el nivel educativo o la clase social subjetiva (Arriba *et al.*, 2006: 15-21). Llama poderosamente la atención que, según las escasas encuestas realizadas sobre el tema<sup>9</sup>, tanto los ciudadanos que se autoubican ideológicamente a la izquierda como a la derecha, demandan que el Estado se haga cargo del bienestar de todos los ciudadanos. Y aunque los porcentajes varían entre los que se sitúan en el extremo izquierdo del eje y los que se sitúan en el extremo derecho, las

---

<sup>9</sup> Los datos y cruces de variables que se mencionan a continuación se han elaborado a partir del Estudio 2.765 del CIS denominado «Actitudes hacia el Estado de bienestar», de 2008.

diferencias no son tan significativas como cabría suponer. El 80% de los que se posicionan más a la izquierda apoyan el modelo universalista; este porcentaje baja hasta el 76% entre los que se sitúan en centro de la escala y, finalmente, la cifra se reduce al 61% entre quienes se autoposicionan más a la derecha (CIS, 2008). Asimismo, tanto los votantes del PP como los del PSOE se muestran favorables a ese modelo, en un porcentaje prácticamente idéntico (en 2008 el 72,4% de los primeros y el 75,3% de los segundos), y lo mismo sucede con los votantes de otros partidos.

Si se toman otras variables, como nivel de estudios, estatus socioeconómico, edad o situación laboral, los resultados confirman esa misma pauta. Los distintos grupos demográficos y socioeconómicos apoyan mayoritariamente una amplia intervención estatal, aspirando a un sistema de bienestar universal. Con todo, en los últimos años de la serie, que se corresponden con el agravamiento de la crisis, se advierte que el apoyo a un modelo en que el Estado que sea responsable del bienestar de todos ha aumentado entre los ciudadanos con menor nivel de formación, entre las personas procedentes de un estrato social más bajo y entre los desempleados (AEVAL, 2013: 33). Es decir, los grupos más vulnerables y más afectados por la recesión.

En estudios de carácter cualitativo (Pino, 2004: 113) también se ha puesto de manifiesto que en el discurso social existe todavía una visión paterno-filial de la relación entre el Estado y los ciudadanos. El primero es responsable «como padre» de proteger, proveer y cuidar a los ciudadanos, quienes tienen una corresponsabilidad secundaria en su bienestar. Obviamente, si se produce un problema público o social es el Estado o los Gobiernos quienes deben intervenir para solucionarlo.

En conclusión, puede confirmarse que permanece cierto trasfondo estatista, puesto que la sociedad entiende que es obligación del Estado ayudar a todos los individuos a resolver muchos de sus problemas, con una actitud tuitiva hacia sus ciudadanos. Pero, como se ha reiterado, los niveles de demanda de gasto, en muchos programas, son similares a las de otros países y no se ha detectado ningún comportamiento especialmente incongruente, más allá de lo previsto por la teoría de la ambivalencia. Por tanto, no puede deducirse que existe en España una cultura política estatista hondamente arraigada que nos distingue<sup>10</sup>, porque las actitudes y preferencias no son incoherentes ni irracionales, se ajustan bastante bien al grado de desarrollo económico y al nivel de riqueza del país, y tienden a disminuir a medida que la cuantía de gasto en relación con el PIB destinado a las distintas partidas se va acercado a

---

<sup>10</sup> Beltrán (1990: 319) afirma que las dobles actitudes, que combinan las críticas a la gestión pública con la dependencia de lo público, no son «ninguna hipotética manera de ser de los españoles, sino que según creo es consecuencia de causas lejanas y profundas que tienen que ver con nuestra históricamente escasa experiencia democrática y con nuestra difícil incorporación a la modernidad».

los estándares europeos (Carrillo y Tamayo, 2011: 225), como se verá en el Capítulo V.

Los elevados niveles de demanda parecen tener más relación con la aspiración de la sociedad española a conseguir de un amplio Estado de bienestar, que se acerque todo lo posible al modelo nórdico o socialdemócrata, y a disponer de servicios públicos con altos niveles de cobertura y calidad, a pesar del retraso que supusieron para España los 40 años del régimen franquista en relación con nuestros vecinos europeos, con quien tanto nos comparamos.

Independientemente de lo anterior, debe reconocerse que no termina de encontrarse la explicación al hecho de que ese «poso» estatista coexista con una oposición, igualmente generalizada, a contribuir a la financiación del Estado pagando más impuestos. Pradera (1995: 42) explica que los españoles tienen una relación ambivalente y desequilibrada con lo público, mezcla inextricable de estatismo y antiestatismo, que se traduce en unas expectativas sobre el Estado plagadas de contradicciones, de modo que los ciudadanos se ven a sí mismos como clientes titulares de derechos pero no como contribuyentes.

Quizá el por qué de esta ambivalencia entre demanda de gasto y propensión a pagar impuestos deba buscarse, también, en las actitudes negativas hacia la política fiscal que manifiesta la ciudadanía. En este sentido, Ayala (1998: 86) explica que la paradoja entre la demanda de gasto y el rechazo a los impuestos es debida a la insatisfacción de los contribuyentes con el sistema fiscal, una insatisfacción originada por la falta de correspondencia entre carga impositiva y la cantidad y calidad de prestaciones públicas, por la injusticia fiscal y por el fraude. Todas estas cuestiones relacionadas con la fiscalidad se analizan en el Capítulo VI.

## CAPÍTULO V

# LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

### 1. INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se ha estudiado la evolución de las actitudes generales y específicas sobre el gasto público, se ha descrito cuáles son las preferencias de gasto de los españoles y cómo han ido cambiando a lo largo de más de tres décadas, y se ha examinado la controvertida tesis de la ambivalencia. Habida cuenta de todo ello, el siguiente objetivo de la investigación es analizar los factores explicativos de las actitudes hacia el gasto, esto es, los condicionantes de las preferencias.

Indagar sobre estas cuestiones no está exento de dificultades. Para comenzar, numerosos trabajos focalizados en estudiar las preferencias a nivel individual han hallado que la ordenación y estructura de estas es inconsistente e incongruente (Campbell *et al.*, 1960; Converse, 1964 y 1975), por tanto, profundizar en su proceso de formación sería un trabajo fútil. Sin embargo, otras publicaciones que han abordado este tema, habitualmente desde el enfoque macro, han verificado que las actitudes son relativamente estables y que la opinión pública reacciona de forma coherente ante los cambios en las condiciones del entorno económico o ante los cambios en las propias políticas públicas (Page y Shapiro, 1992). Sin pretender entrar en este debate, y considerando los hallazgos obtenidos previamente, el punto de partida en esta parte del libro es que las actitudes y las preferencias son congruentes, se priorizan en función de distintos criterios y presentan una estructurada determinada, en definitiva, responden a algún tipo de racionalidad. Por tanto, los criterios y factores que inciden en cómo establecen, estructuran y priorizan las personas sus preferencias pueden identificarse y explicarse.

Otra de las dificultades que plantea este tipo de estudio es la selección del nivel del análisis. La mayoría de los trabajos sobre la materia optan por recurrir a un único enfoque y elegir una categoría concreta de variables para estudiar el impacto que ejercen sobre las preferencias de gasto. Frente a este planteamiento, en esta investigación se aborda el tema de la formación de preferencias desde una doble perspectiva, la agregada o macro y la individual o

micro, seleccionando distintos tipos de variables, algunas contextuales y otras individuales. Para ello, se aplican empíricamente diversas teorías axiales desarrolladas en el marco analítico, de carácter principalmente económico y politólogo, aunque existen otras muchas, igualmente relevantes.

En la primera parte, utilizando un enfoque macro, se analiza la influencia de una serie de condiciones objetivas del entorno económico, como son el nivel de desarrollo del país y los ciclos económicos, siguiendo las premisas de la *teoría de la utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar* de Inglehart. Posteriormente, se indaga acerca del impacto que tienen en las preferencias ciudadanas las decisiones sobre distribución del gasto, o sobre la asignación de recursos, que toman los Gobiernos. Se pretende dar respuesta a la cuestión de si el nivel real u objetivo de gasto público en las diversas políticas tiene algún efecto sobre las demandas sociales, como predicen los postulados de la *teoría del público como termostato* de Wlezien. Finalmente, se emplea el enfoque micro para descubrir los determinantes individuales de las preferencias ciudadanas, para lo cual se recurre a la *teoría del interés individual* y a la *teoría de las predisposiciones simbólicas*, marco conceptual básico en un gran número de estudios de opinión pública.

En síntesis, el propósito de este capítulo es identificar las principales variables que influyen las preferencias de gasto público, desde un enfoque que pretende ser explicativo y no meramente descriptivo. Se parte de la tesis de que la formación de las preferencias es multicausal, resultado de una compleja combinación de factores individuales y contextuales.

## 2. LA UTILIDAD MARGINAL DECRECIENTE DEL ESTADO DE BIENESTAR Y EL CAMBIO DE VALORES

La teoría que se aplica en este epígrafe fue formulada por R. Inglehart en 1971, y desarrollada en varias publicaciones posteriores. La hipótesis de la escasez se centra en la evolución de los sistemas de valores, y argumenta que en las sociedades industriales avanzadas se han modificado las prioridades y los valores esenciales de las generaciones actuales a medida que varían las condiciones socioeconómicas que influyen en la socialización básica (Inglehart, 1971b). Este cambio se produciría porque «las prioridades de un individuo reflejan su medio ambiente socioeconómico» de forma que concede «mayor valor subjetivo a las cosas relativamente escasas» (Inglehart, 1991: 61). En otras palabras, las preferencias de los individuos son resultado de las condiciones en que se socializan y, dado que en los países desarrollados los ciudadanos se han socializado en un ambiente tanto de seguridad física como de seguridad económica, cuando sean adultos le darán prioridad a la satisfacción de otro tipo de necesidades, aquellas que afectan a la *calidad de vida*: la protección del medio ambiente, la defensa de las libertades cívicas,

la cultura, etc. Esta teoría permite anticipar que los factores económicos ejercen un papel decisivo sobre la formación de preferencias en los periodos de escasez, pero cuando esa escasez se va superando otros factores pasan a ser más relevantes (Inglehart, 1991: 267).

Así, habría tenido lugar un proceso de cambio de valores, una transición desde la denominada cultura materialista hacia la cultura posmaterialista, proceso que implica una variación significativa de las preferencias sociales, que se orientarán progresivamente hacia las «políticas de izquierda» (Inglehart, 1977: 3). Pero, a medida que la consolidación del Estado de bienestar ha permitido dar respuesta a esas demandas del posmaterialismo, el apoyo social a esas políticas tradicionales de la izquierda parece reducirse. En palabras de este politólogo, «con altos niveles de desarrollo económico, el apoyo público a las políticas clásicas de la izquierda tiende a disminuir» (Inglehart, 1991: 273).

Además de este cambio de valores, la teoría de la utilidad marginal decreciente anticipa que el nivel de calidad de vida que han logrado las distintas clases sociales, pero particularmente la clase obrera, con el avance del Estado de bienestar marca su punto de *utilidad marginal decreciente*, ya que el desarrollo económico ha logrado la mejora en la distribución en los ingresos y ha permitido llegar a un determinado nivel de renta per cápita pero, por encima de este nivel, prácticamente no hay más alza (Inglehart, 1991: 269). Esto significa que el desarrollo económico asociado al Estado de bienestar produce, inicialmente, un fuerte respaldo social a sus políticas, sobre todo a aquellas relacionadas con la igualdad de renta y la redistribución. Pero, cuando la sociedad se aproxime a la igualdad de ingresos, se alcanzará un punto de rendimiento decreciente, especialmente para las clases medias, al acercarse a un nivel de igualdad perfecta o adecuada y, a partir de este punto, los ciudadanos dejarán de apoyar y legitimar estas políticas del bienestar, entre otras cosas, porque mucha menos gente se beneficiaría de la redistribución (Inglehart, 1991: 272).

De acuerdo con este planteamiento, puede formularse la hipótesis de que existe asociación entre el grado de desarrollo económico de un país y la intensidad de las demandas de gasto de sus ciudadanos: a medida que aumente el nivel de desarrollo económico y el nivel de renta, y mayores sean los niveles de igualdad, se reducirán los requerimientos de intervención del Estado y, por tanto, se reducirá la demanda de gasto público. En definitiva, la hipótesis de la utilidad marginal decreciente presupone que *a mayor desarrollo menor demanda de gasto en casi todas las áreas de política pública*, aunque la elasticidad de la misma variará en función del programa de que se trate.

Por otro lado, esta teoría incide en que la dirección causal de esta asociación se dirige desde el nivel de desarrollo hacia los valores, no al revés, y anticipa que las preferencias y valores variarán periódicamente en función de los cambios en el entorno económico, de modo que durante periodos largos de

crecimiento aumentará el apoyo a las políticas y valores del posmaterialismo, pero durante las épocas de recesión volverá a incrementarse el apoyo a las políticas y valores identificados con el materialismo (Inglehart, 1991: 75).

La contrastación de las hipótesis presenta algunos problemas metodológicos. Primero, es preferible utilizar datos comparados referentes a varios países con distinto nivel de desarrollo para obtener resultados fiables. Los datos internacionales sobre demanda de gasto proceden de la encuesta del ISSP, pero la última oleada tuvo lugar en 2006 y no se dispone de información posterior. Segundo, este modelo funciona mejor si se toman intervalos de tiempo más o menos largos para el análisis, pues solo así puede establecerse fehacientemente que existe relación entre una situación económica determinada y las demandas de gasto —o el cambio de valores— y que tal relación no es debida a la intervención de variables espurias (Díez Nicolás, 1997).

El cálculo del nivel de asociación estadística se ha realizado elaborando un modelo de regresión, en el que el efecto del nivel de desarrollo económico se mide a través del PIB *per cápita* en dólares a precios de mercado ( $PIB_{pc}$ ) y las preferencias de gasto se miden a través de la intensidad media de la demanda de recursos en una política pública ( $DG_p$ ). Debe recordarse que el índice de intensidad de la demanda de gasto se calcula restando al porcentaje de ciudadanos que creen que el Estado gasta muy pocos recursos en la política  $x$ , el porcentaje de ciudadanos que creen que el Estado gasta demasiados recursos en la política  $x$ . La fórmula del modelo quedaría como sigue:

$$DG_p = \beta_0 + \beta_1 \cdot PIB_{pc} + \varepsilon \text{ (donde } \beta_0 \text{ es la constante y } \beta_1 \text{ son los parámetros de la variable independiente —el PIB— a calcular en la ecuación, y } \varepsilon \text{ es un término aleatorio).}$$

En la Tabla 5.1 se ordenan los coeficientes estadísticos resultantes de aplicar el modelo de regresión en España, diferenciando dos etapas, de 1985 a 2000 y de 2005 a 2016, ya que la serie demoscópica del CIS se interrumpió entre 2001 y 2004. Reiterar que la información sobre la demanda para algunas políticas está disponible a partir de 1989 o 1990. Así pues, se han calculado las correlaciones bivariadas separando estos dos periodos y se efectúa el análisis de autorregresión para el periodo 2005 a 2016.

Tabla 5.1.

**Asociación entre el nivel de desarrollo económico y la demandas de gasto público en España (1985-2000 y 2005-2016)**

| Política pública            | Correlaciones bivariadas |           | Análisis de autorregresión |                |        |       |       |
|-----------------------------|--------------------------|-----------|----------------------------|----------------|--------|-------|-------|
|                             | 1985-2000                | 2005-2016 | R                          | R <sup>2</sup> | Beta   | t     | Sig.  |
| Defensa                     | -0,887**                 | -0,840**  | 0,522                      | 0,272          | -0,522 | -3,00 | 0,006 |
| Seguridad ciudadana         | -0,936**                 | -0,547**  | 0,380                      | 0,144          | -0,380 | -2,01 | 0,048 |
| Justicia                    | -0,679**                 | -0,519    | 0,774                      | 0,600          | -0,774 | -5,50 | 0,000 |
| Obras públicas              | 0,614**                  | 0,648**   | 0,633                      | 0,401          | 0,633  | 4,13  | 0,000 |
| Transporte y comunicaciones | 0,223                    | -0,361    | 0,222                      | 0,049          | -0,222 | 1,43  | 0,167 |
| Educación                   | 0,470*                   | -0,497    | 0,313                      | 0,098          | -0,313 | -1,48 | 0,155 |
| Sanidad                     | 0,484*                   | -0,535    | 0,228                      | 0,052          | -0,228 | -0,05 | 0,308 |
| Pensiones                   | -0,090                   | -0,352    | 0,539                      | 0,290          | -0,539 | -2,86 | 0,010 |
| Desempleo                   | 0,806**                  | -0,342    | 0,343                      | 0,118          | -0,343 | 1,42  | 0,050 |
| Vivienda                    | -0,576*                  | 0,287     | 0,255                      | 0,065          | -0,255 | -1,02 | 0,321 |
| Cultura                     | 0,009                    | 0,391     | 0,302                      | 0,091          | -0,302 | -1,23 | 0,238 |
| Medio ambiente              | -0,503                   | -0,794*   | 0,352                      | 0,124          | -0,352 | -1,30 | 0,217 |
| Investigación               | s.d.                     | 0,767*    | 0,295                      | 0,087          | 0,295  | 1,53  | 0,044 |
| Cooperación                 | s.d.                     | -0,862*   | 0,337                      | 0,014          | -0,337 | -0,67 | 0,579 |
| Dependencia                 | s.d.                     | -0,637    | 0,588                      | 0,346          | 0,588  | 1,03  | 0,412 |

\* Correlación Sig. < 0,050. \*\* Correlación Sig. < 0,010. Correlaciones bivariadas: Coeficiente R de Pearson. En el modelo de autorregresión se ha utilizado el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE (OCDE.Stat, fecha de la descarga: 31 de mayo de 2017) para el PIB en dólares *per cápita*, y de las series del CIS K.3.01.03.006, K.3.01.03.007, K.3.01.03.009, K.3.01.03.010, K.3.01.03.011, K.3.01.03.012, K.3.01.03.014, K.3.01.03.015, K.3.01.03.016, K.3.01.03.017, K.3.01.03.019, K.3.01.03.020, K.3.01.03.052, K.3.01.03.063 y K.3.01.03.064 para la demanda de gasto.

El primer hallazgo es que el nivel de significación estadística se ha reducido perceptiblemente en la última etapa estudiada, lo que implica que el modelo habría perdido capacidad explicativa y que no funciona correctamente para todas las políticas. Téngase en cuenta que el último periodo coincide con la evolución de la crisis, situación que habrá influido en las preferencias de gasto, al margen del nivel de desarrollo económico. Por tanto, no deja de ser una fase excepcional. A pesar de este inconveniente, los coeficientes confirman que, tal como prevé la teoría, el nivel de desarrollo económico correlaciona con el nivel de demanda de gasto, y que esta asociación se produce en nume-

rosas políticas públicas. Las correlaciones son en muchos casos negativas, como cabría esperar, lo cual indica que a medida que aumenta el desarrollo disminuye el apoyo social al gasto, salvo en las políticas de protección por desempleo, obras públicas, sanidad y educación, donde el crecimiento económico implica un aumento de la demanda de recursos para estas áreas. En otras palabras, a mayor desarrollo del país, la sociedad pretende que se invierta más en estas materias.

Para el intervalo 1985-2000 el modelo demuestra mayor capacidad predictiva, hallándose un elevado nivel de asociación entre el desarrollo económico y el descenso de la intensidad de la demanda de recursos en defensa, seguridad ciudadana, justicia y vivienda, especialmente en las tres primeras. No se ha encontrado una relación significativa entre el nivel de desarrollo y las preferencias en transporte y comunicaciones, pensiones, cultura y medio ambiente, pero parece, más bien, un problema de tratamiento estadístico de los datos, ya que se trata precisamente de los programas en los que la información disponible se refiere a un menor número de años.

En las dos oleadas del estudio, el coeficiente de correlación más alto se obtiene en el área de defensa, el segundo más elevado corresponde al área de seguridad ciudadana y, en tercer lugar, se sitúa el índice de obras públicas. Estos resultados concuerdan con las preferencias previamente explicadas, ya que en España la demanda de gasto en defensa se ha ido reduciendo de forma constante desde 1985 y la demanda de gasto en seguridad ciudadana y en infraestructuras también se ha ido moderando.

Durante la etapa 2005-2016 se observan algunos cambios relevantes. Ya se ha mencionado que el modelo ha perdido capacidad predictiva, y solo se hallan asociaciones significativas en seis políticas. Destaca el hecho de que a medida que ha aumentado el grado de desarrollo económico ha disminuido el nivel de demanda de gasto en las políticas de medio ambiente y cooperación al desarrollo. Esta pauta se ajusta perfectamente a los postulados de la teoría de Inglehart: mientras aumente el nivel económico, gracias en parte a la consolidación del Estado de bienestar, las demandas del posmaterialismo se verán satisfechas y el apoyo social a las políticas clásicas de la izquierda —como medio ambiente y cooperación— tenderá a disminuir. Hay que señalar que en el caso de investigación en ciencia y tecnología el aumento del nivel de desarrollo trae consigo un incremento de la demanda de inversión.

Si se consideran únicamente los resultados de la autorregresión que figuran en la Tabla 5.1, se comprueba que el modelo funciona mejor para las políticas de defensa, seguridad ciudadana, justicia, obras públicas, pensiones, protección al desempleo e investigación. Los niveles de correlación son especialmente elevados en justicia y obras públicas, seguidas de pensiones, defensa y seguridad ciudadana. En todas las políticas, la demanda de gasto disminuye a medida que aumenta el desarrollo económico, salvo en investigación en ciencia y tecnología y obras públicas. Los valores de  $R$  y  $R^2$  son infe-

riores en las áreas de investigación, ayuda a personas dependientes y cooperación al desarrollo, pero puede ser debido a que la serie disponible para estos programas abarca tan solo 6 años, lo que distorsiona los cálculos estadísticos.

En la Tabla 5.2 se han incluido los datos sobre el nivel de asociación entre el desarrollo económico y las demandas de gasto a nivel internacional, obtenidos del citado trabajo de Carrillo y Tamayo (2011: 216-218). En función de los datos aportados por estos expertos, se confirma que efectivamente los índices de correlación se han reducido notablemente en el último periodo analizado (2006-2008).

Tabla 5.2.  
**Asociación entre el nivel de desarrollo económico y las demandas de gasto público en países de la OCDE (1985-2008)**

| Políticas públicas         | 1985-1986 | 1990-1991 | 1996-1998 | 2006-2008 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Defensa</b>             | 0,240     | -0,036    | -0,547*   | -0,312    |
| <b>Seguridad ciudadana</b> | 0,331     | 0,388     | -0,355    | 0,180     |
| <b>Pensiones</b>           | -0,758    | -0,728    | -0,652**  | -0,400    |
| <b>Desempleo</b>           | -0,355    | -0,186    | -0,063    | -0,210    |
| <b>Sanidad</b>             | -0,634    | -0,756*   | -0,606**  | -0,235    |
| <b>Educación</b>           | 0,161     | -0,720    | -0,622**  | -0,101    |
| <b>Cultura</b>             | -0,081    | -0,774*   | -0,670**  | -0,610**  |
| <b>Medio ambiente</b>      | -0,313    | -0,418    | -0,568**  | -0,315    |
| <b>Número de países</b>    | <b>5</b>  | <b>7</b>  | <b>17</b> | <b>21</b> |

\* Sig. < 0,050. \*\* Sig. < 0,010.

Fuente: Carrillo y Tamayo (2011: 218).

A pesar de que se ha visto reducida la capacidad explicativa del modelo, los postulados esenciales de la teoría siguen siendo válidos, ya que se puede apreciar claramente que a mayor nivel de desarrollo económico menor demanda de gasto en prácticamente todas las políticas públicas incluidas en el estudio, y en casi todas las fechas consideradas. Las asociaciones son, en su mayoría, negativas, lo que significa que el aumento de los niveles de desarrollo y riqueza van unidos al descenso de la intensidad de la demanda, salvo en el caso del programa de seguridad ciudadana, donde la relación es inversa.

En tres de las cuatro oleadas del estudio, el coeficiente de asociación más alto corresponde al área de cultura, aunque, como vio en su momento, en España la demanda de gasto cultural es inusualmente alta en comparación con el nivel de desarrollo y no se ha hallado correlación estadística. Indicar asimismo que en la política de sanidad, en dos de las cuatro rondas de la encuesta, se advierte un fuerte grado de relación.

Otro de los presupuestos de esta teoría es que el arraigo de la cultura materialista, o posmaterialista, guarda relación con los ciclos económicos: en los periodos de expansión económica se impondrán los valores propios del posmaterialismo, mientras que en etapas de recesión volverán a imponerse los valores básicos del materialismo. A fin de verificar, mediante un examen superficial de los datos, si se produce esta relación, se ha revisado si en las fases de mayor crecimiento las preferencias de gasto se orientan hacia las políticas posmaterialistas y si, durante la crisis actual, se ha invertido la tendencia.

Se ha recurrido a la información explotada en el Capítulo III sobre la valoración de la suficiencia del gasto por políticas (Tabla 3.4 y Figura 3.8). Como se recordará, entre 1996 y 2008, el periodo de mayor crecimiento económico desde la transición, las tres políticas en las que existe mayor demanda de recursos son (promedio del saldo neto): vivienda, pensiones y sanidad (medio ambiente ocupa el quinto lugar sobre un total de 12, y cultura el séptimo). Y las tres políticas en las que existe menor nivel de demanda son, por orden, defensa, obras públicas y transporte y comunicaciones. Durante la Gran Recesión, la sociedad concentra sus demandas de recursos en ayuda a la dependencia, pensiones, sanidad y, en menor medida, en educación; mientras que apenas se reclaman recursos para defensa, obras públicas y transporte.

En general, esta última crisis económica no ha modificado, en lo sustancial, las preferencias de gasto que se siguen concentrando en las políticas materialistas, pero sí ha afectado a la intensidad de la demanda de recursos en ciertos programas y ha variado la ordenación de las prioridades. No obstante, debe aludirse al hecho de que ha descendido la demanda de gasto en medioambiente y cultura, especialmente en los primeros años de la crisis y, posteriormente, en cooperación al desarrollo, si bien no de forma categórica. Por otra parte, a lo largo de la anterior etapa de expansión económica, la demanda de recursos para las políticas posmaterialistas aumentó perceptiblemente. Estas tendencias se ajustan a los presupuestos de la teoría del cambio de valores.

Los resultados de este modelo sugieren que las demandas de los españoles no son insaciables ni ilimitadas, tienden a disminuir según aumenta el grado de desarrollo económico y el nivel de renta del país.

### 3. PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO Y CICLOS ECONÓMICOS

El análisis de la influencia de las condiciones económicas en las actitudes hacia la hacienda pública es un área de estudio de creciente interés, más aún en el actual marco de crisis económica. Aunque no existe consenso respecto al impacto específico del contexto económico en las opiniones, en diversas investigaciones se ha llegado a la conclusión de que las actitudes hacia gasto público e impuestos varían en función de los cambios en la situación financiera, es decir, son cíclicas (Wlezien, 1995; Soroka y Wlezien, 2005; Blekesaune, 2007). En los siguientes epígrafes se aborda este tema.

#### 3.1. Actitudes procíclicas y anticíclicas

En el Capítulo III se realizaba una detallada descripción de las preferencias de gasto público de los españoles a lo largo de una serie temporal que comprende más de treinta años. Se ponía de manifiesto que han experimentado variaciones a lo largo del tiempo, pudiendo diferenciarse etapas concretas. A partir de estos datos puede determinarse si esas variaciones son cíclicas, esto es, si siguen alguna pauta relacionada con los distintos ciclos económicos y, si fuera así, habrá que determinar si las actitudes son anticíclicas o procíclicas. Por tanto, se ha comparado la evolución de las demandas de gasto en diversas áreas de política pública con las distintas fases de expansión-recesión económica que se han ido sucediendo en nuestro país durante el periodo estudiado, considerando también la evolución que ha experimentado el gasto público real<sup>1</sup>.

En este punto, es conveniente recordar que algunas teorías defienden que las actitudes hacia el gasto son *anticíclicas*, en fases de crisis económica los ciudadanos apoyan el crecimiento de los recursos públicos para mantener y aumentar las ayudas, transferencias y servicios, que en estas circunstancias resultan tan necesarios para un amplio sector de la población. Por tanto, se produciría un aumento del apoyo social al gasto, especialmente, en las principales políticas de bienestar (Sihvo y Uusitalo, 1995; Gilens, 1999; Hills, 2002). Esta pauta actitudinal se ha denominado el *giro a la izquierda* de la opinión pública: en periodos de depresión económica la sociedad demanda un fuerte incremento del presupuesto destinado, sobre todo, a políticas sociales, y muchas personas están dispuestas a financiarlo a través del pago de impuestos (Blekesaune, 2007 y 2013).

Por el contrario, otras teorías aseguran que las actitudes en materia de gasto público son *procíclicas*, en fases de crecimiento sostenido los ciudadanos son favorables al aumento del presupuesto en todos los sectores, mientras que

---

<sup>1</sup> Véanse las Tablas 3.5 y 3.6, y las Figuras 3.2 y 3.3, así como los datos sobre la evolución del gasto público en España recogidos en el Capítulo II.

en etapas de crisis quieren que se reduzca. En situaciones económicas adversas se reduciría fuertemente el apoyo social al gasto, fundamentalmente aquel destinado a las políticas de bienestar, pues una parte importante de la población deja de apoyar las ayudas a los más desfavorecidos, los programas sociales y las prestaciones redistributivas, al percibir que el dinero público se gastará en beneficio de otras personas, mientras que ellos deben financiarlo a través del pago de impuestos (Stevenson, 2001; Heclo, 2001; Marx y Schumacher, 2016). Esta pauta actitudinal sería el *giro a la derecha* de la opinión pública: en periodos de crisis se respaldarían mayoritariamente las políticas de reducción del gasto, de disminución de la presión fiscal y reajuste, más o menos drástico, del tamaño del Estado (Taylor-Gooby, 1985a; Shapiro y Young, 1989).

Marx y Schumacher (2016: 3 y 4) formulan una interesante hipótesis a este respecto, que tratan de probar empíricamente: las crisis económicas tienden a generar un aumento del apoyo social al Estado del bienestar, y al gasto destinado a políticas sociales, pero también crean la oportunidad para que los actores políticos intenten convencer a la sociedad de la necesidad de llevar a cabo reformas importantes que incluyen reducciones del gasto que, en caso de no realizarse, generarán resultados económicos aún más adversos, por lo que los ciudadanos podrían llegar a aceptar esos recortes. Esta teoría es defendida por la literatura sobre el *Welfare Retrenchment* (Giger, 2012), y también fue desarrollada por Calzada y Pino (2013b: 158 y ss.) para el caso español.

Entre 1985 y 2016 se pueden identificar cuatro etapas en la evolución de las actitudes hacia el gasto público, las cuales coinciden *grosso modo* con la alternancia de ciclos económicos expansivos y recesivos<sup>2</sup>. La primera etapa, que abarcaría los años 1985-1988, se caracteriza por la generalización de actitudes claramente expansionistas en lo que al gasto se refiere, coincidiendo con una fase de desarrollo y consolidación económica al auspicio del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Es una fase de crecimiento *cuasi* exponencial del presupuesto que se extiende hasta que en 1987 el Gobierno de Felipe González puso en marcha una severa política de contención del consumo público, que culmina en la huelga general de diciembre de 1988. En estos momentos, la percepción general es que la inversión pública es insuficiente en casi todas las áreas de política. En 1988, punto crítico de la serie y año de la primera huelga general tras la transición, una mayoría del 53% valoraba que el gasto era escaso en todos los programas. No puede soslayarse que este clima de opinión pública claramente favorable al crecimiento del gasto se desarrolló gracias, en parte, a la existencia de un marco político y mediático orientado al incremento de la intervención estatal en numerosos sectores con el objetivo de lograr la plena implantación del Estado de bienestar. De la misma manera, ese importante esfuerzo presupuestario para converger con los modelos de bienes-

---

<sup>2</sup> Se ha calculado el promedio con los datos correspondientes a todas las políticas incluidas en los cuestionarios del CIS, salvo defensa, debido a la peculiar evolución de las actitudes en esta área.

tar europeos fue posible porque la opinión pública era partidaria de aumentar el gasto cuanto fuera necesario para lograrlo.

En la segunda etapa, correspondiente a los años 1989 a 1998, se produce un cambio de tendencia, ya que por primera vez se reduce el respaldo social al gasto y disminuye progresivamente el número de ciudadanos para los que el dinero destinado a las distintas políticas es escaso, incluso en políticas esenciales como sanidad, enseñanza o pensiones no se tiene ya esa fuerte sensación de infrafinanciación. Cada vez más personas entienden que el nivel financiación en ciertos sectores es adecuado y, en el caso de los programas de transporte y comunicaciones, obras públicas y defensa, evalúan que el incremento de la inversión resulta innecesaria. Esta variación en las preferencias se hace más evidente a mitad de la década de los noventa: en 1996 el promedio de encuestados para quienes los recursos son insuficientes se situaba en el 33%, casi la mitad que en 1988. En estos años tiene lugar otra fase de fuerte crecimiento tanto del gasto público total como de todas sus partidas, al tiempo que disminuye el apoyo social a este y, por primera vez, la sociedad considera que debe moderarse el presupuesto destinado a ciertas políticas.

La crisis de los noventa, junto con las medidas presupuestarias adoptadas para cumplir los requisitos de la Unión Económica y Monetaria, llevan al gobierno de José María Aznar a embarcarse en un proceso de sensibilización sobre la necesidad de reducir el gasto ante la imposibilidad de que este siga creciendo de manera continuada e ilimitada. Algunos expertos señalan que se había producido un cambio en la opinión pública, la cual empezaba a mostrarse favorable a ciertas reformas del sistema de bienestar orientadas a la contención de los presupuestos públicos.

Las causas de este relativo descenso en el apoyo al gasto en todos los programas, aunque con distinta intensidad, se explica por varios factores (Pino, 2004: 171 y ss.; Arriba *et al.*, 2006: 79). Por una parte, la recesión de los años noventa tiene un fuerte impacto en la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de la escasez de los recursos públicos y de que se había acabado la época de crecimiento sostenido. Es la primera ocasión, en la etapa democrática, en que se cuestiona seriamente la sostenibilidad del Estado de bienestar, y del gasto destinado a financiarlo. Baste hacer alusión a la crisis del sistema de pensiones que tuvo lugar en estas fechas. A esto se añade el reajuste presupuestario para adecuarnos al plan de convergencia con Europa. Con todo, estas actitudes no implican en ningún caso que la ciudadanía estuviese dispuesta a aceptar una reducción de los recursos destinados a políticas que consideran indispensables.

La tercera fase, que se desarrolla entre 1999 y 2008, se caracteriza por un nuevo cambio de tendencia en las actitudes y por una nueva alternancia de ciclo, que da lugar al periodo de crecimiento económico más próspero de

la historia reciente de nuestro país. Se produce un incremento progresivo y constante del apoyo al gasto, los ciudadanos pretenden que se destinen más recursos a casi todas las políticas —un promedio del 45% de los entrevistados considera insuficiente la inversión pública— y se aspira a que el Estado intervenga en nuevos ámbitos. Claramente, en opinión de la sociedad, el desarrollo económico debía ir acompañado del aumento del gasto.

La última etapa comprende el actual periodo de crisis económica, esto es, desde 2009 hasta 2016. Es importante describir someramente las diferentes medidas de respuesta a la crisis que adoptan los gobiernos españoles durante este periodo para comprender la evolución de las actitudes sociales.

La reacción inicial del Ejecutivo español tras la irrupción de la crisis en 2008 fue la aplicación de políticas expansivas de carácter contracíclico para intentar contener sus efectos. La combinación del incremento de determinados programas de gasto —particularmente los relacionados con el desempleo y las inyecciones de capital a los bancos—, de forma automática o discrecional, debido a las medidas de estímulo adoptadas por el gobierno del PSOE y a la importante caída de la actividad económica, da lugar a un notable crecimiento inicial del gasto público en relación con el PIB, por lo que en 2009 alcanzaba el nivel récord de casi el 46% del PIB. Sin embargo, desde la celebración del Consejo Europeo de mayo de 2010, empieza lo que se puede considerar la segunda fase de la crisis, con la puesta en marcha un duro proceso de consolidación fiscal que presenta las siguientes características (Krugman, 2009; Morón, 2012): se considera que el problema central era el déficit público y la deuda (soberana), por lo que la prioridad de las medidas adoptadas es conseguir la *consolidación fiscal* como garantía del cumplimiento de los Estados de sus compromisos con los acreedores financieros y la devolución de las deudas contraídas; se impulsan programas de ajuste y austeridad que afectan especialmente a las capas populares, con cambios regresivos en el Estado de bienestar; se insta a la contención del gasto público social, con una destacable limitación del esfuerzo público per cápita y recortes patentes de la mayoría de programas de gasto. Una característica importante del proceso es que estos imperativos económico-presupuestarios de la Unión Europea se presentan ante la opinión pública como incuestionables.

Así las cosas, en tan solo seis años se producen dos cambios significativos en las actitudes. Al comienzo de la recesión, se modera la demanda de gasto, aumenta la proporción de ciudadanos para quienes los recursos destinados a casi todas las políticas son adecuados, inclusive se estima que en algunas partidas el presupuesto es demasiado cuantioso. La opinión pública entiende la necesidad de, si no reducir, sí contener el gasto público, a nivel global y en casi todos los sectores. Pero a partir de 2011 vuelve a imponerse con fuerza la percepción de que los recursos son escasos en todas las áreas de política. En 2014 una media del 50% de los encuestados así lo afirmaba, aunque en 2016 se advierte una cierta contención en la demanda de gasto.

Esta rápida sucesión de tendencias en las orientaciones sociales puede deberse a la confluencia de varios factores en un breve periodo: la reducción del presupuesto destinado a todas las políticas, la cual ha sido especialmente significativa en el caso de los programas de bienestar, dando lugar a protestas sociales; el cuestionamiento por parte de la clase política, y de algunos agentes económicos, de la sostenibilidad del sistema de bienestar debido a las desmesuradas necesidades de gasto que, a su vez, generan una factura fiscal inaceptable (Calzada y Pino, 2013a); las sucesivas subidas impositivas que no iban acompañadas de una mejora de las prestaciones, sino de una reducción de estas; la defensa, por parte de los gobiernos de diversos países (incluyendo la propia UE), de partidos políticos y de académicos, de la necesidad de reformar en profundidad el Estado de bienestar en orden a reducir el gasto público y el tamaño de las Administraciones; la proliferación de estados de necesidad, que pasan a ser considerados como situaciones cotidianas y que, a juicio de la ciudadanía, requieren una respuesta por parte del Estado. Pero, en teoría, a medida que la sociedad perciba que comienza la recuperación económica, se contendrán los niveles de demanda en determinadas políticas mientras que en otras irá aumentando<sup>3</sup>.

A tenor del análisis de toda esta información, puede afirmarse que las actitudes hacia el gasto son cíclicas, experimentan ciclos de carácter expansivo y otros ciclos más restrictivos. No obstante, en España no ha habido periodos en los que la sociedad haya mantenido una actitud «antigasto público», como mucho puede decirse que en épocas de crisis los españoles han aceptado el discurso político sobre la necesidad de contener el gasto público, en general o en abstracto, pero se mantiene la oposición a la reducción de los recursos públicos en las principales políticas. La Gran Recesión ha supuesto un punto de inflexión, pues a medida que se extendían los adversos efectos económicos, sociales, laborales y presupuestarios, la demanda de gasto público en la mayoría de políticas públicas se ha disparado, más aún cuando esta situación se prolongaba en el tiempo. Desde esta perspectiva, puede considerarse que las actitudes sociales en materia de gasto son más anticíclicas que procíclicas, y que se ha producido cierto giro *a la izquierda*. De hecho, en 2015 y 2016, cuando ha empezado a mejorar ligeramente la situación económica y se han limitado los ajustes presupuestarios, ha descendido la intensidad de la demanda de gasto.

La sociedad no está dispuesta a aceptar reducciones drásticas de los recursos públicos, ni siquiera en etapas de grave recesión y, llegado el punto en que estos recortes afectan a las políticas básicas del Estado de bienestar, la ciudadanía los rechaza (Calzada y Pino, 2015). Conviene recordar que en las fases

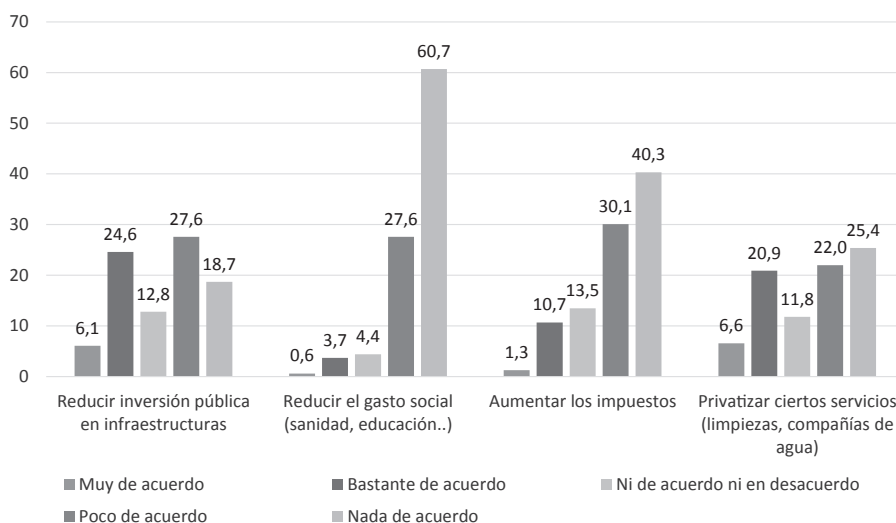
---

<sup>3</sup> A finales de 2012, el 85% de los entrevistados afirmaba que la situación económica era peor que hacía 6 meses; a finales de 2016, esta proporción había bajado hasta el 37%, y otro 37% consideraban que la situación económica era igual (Fuente: Serie K.1.02.02.009 del CIS, Valoración retrospectiva de la situación económica de España [6 meses]).

de recesión aumenta el porcentaje de entrevistados para quien el Estado es responsable solo del bienestar de los más desfavorecidos en la misma proporción que disminuye el porcentaje de quienes afirman que el Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos (Figura 4.4). Cuando se supera la depresión económica la tendencia se invierte.

La investigación de las actitudes y preferencias hacia las políticas de gasto público durante la Gran Recesión está todavía en un estadio incipiente (Van de Walle y Jilke, 2014: 597), entre otras cosas, debido a la escasez de datos demoscópicos. En la Figura 4.5 se recogen los resultados de uno de los pocos estudios del CIS en el que se incluía una pregunta sobre posibles medidas a adoptar para controlar el déficit durante la crisis. Lo primero que llama la atención es que más del 60% está *nada de acuerdo* con reducir el gasto destinado a mantener los servicios del sistema de bienestar —como educación o sanidad— y el 28% está *poco de acuerdo*, por lo que el rechazo al recorte del gasto social es absoluto. Más polarizadas están las opiniones respecto a la reducción de las inversiones públicas en infraestructuras, pues únicamente 18,7% manifiesta estar *nada de acuerdo* pero el 25% está *bastante de acuerdo*. Por último incidir en que más del 70% está *poco o nada de acuerdo* con aumentar los impuestos para solucionar los problemas financieros del Estado.

Figura 5.1.  
**Grado de acuerdo con adoptar determinadas medidas para reducir el déficit público (2011) (en porcentaje)**



Pregunta: Dígame si está Ud. muy de acuerdo, bastante, poco o nada de acuerdo con las siguientes medidas para reducir el déficit público, es decir, el exceso de gasto sobre los ingresos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.910 de 2011 del CIS.

En el Eurobarómetro 74.1 de 2010 se planteaba a los entrevistados qué actores de cada país deben hacer mayores esfuerzos adoptando medidas de austeridad para salir de la crisis. En España, una limitada mayoría del 36,5% afirma que todos los actores al mismo tiempo, mientras que el 33,8% considera que deben ser los líderes de las grandes empresas e industrias, y solo el 5,9% entiende que han de ser las pequeñas y medianas empresas. Lo más relevante es que un módico 15,4% entiende que son las Administraciones quienes deben adoptar de manera preferente las medidas de austeridad y según el 8,5% restante han de ser los propios ciudadanos. Los datos promedios en la UE indican que una amplia proporción de europeos piensan que quienes mayores esfuerzos en términos de austeridad deben realizar son los líderes de las grandes empresas e industrias (34%), a continuación las Administraciones públicas (26,6%) y, en tercer lugar, todos al mismo tiempo (24,6%). Únicamente el 7,5% de los entrevistados entiende que las medidas de austeridad son responsabilidad del propio ciudadano.

### 3.2. La evolución de las preferencias de gasto durante la Gran Recesión

En la introducción de este libro se planteaba la siguiente pregunta de investigación: ¿han cambiado significativamente las preferencias de los españoles sobre el gasto público durante esta última crisis económica? A mayor abundamiento, ¿qué demandamos los ciudadanos en este nuevo contexto al Estado? Surge otra cuestión que no es posible contestar en este trabajo, pero que es preciso proponer de cara a futuros estudios: ¿está la sociedad más dispuesta que antes a permitir una reestructuración profunda del Estado de bienestar que implique un reajuste sustancial del tamaño del sector público y/o reducciones del gasto en las principales políticas? Para responder a las dos primeras preguntas, se utiliza la información analizada en el Capítulo III.

En primer lugar, se examinan los datos correspondientes a la valoración del gasto público en cada política pública durante la actual etapa de crisis (Tabla 5.3). Justo antes del comienzo de la recesión, en 2007, cuando se pedía a los españoles su opinión respecto a si los recursos invertidos en las principales áreas de política eran demasiados, los justos o demasiados pocos, más del 40% declaraban que eran *muy pocos* en educación, sanidad, seguridad ciudadana, medio ambiente, justicia, vivienda y pensiones.

Tabla 5.3.

**Evolución de la demanda de gasto público por sectores de política durante la Gran Recesión (2008-2016) (porcentajes verticales)**

|                                            | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Defensa</b>                             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 33   | 34   | 38   | 36   | 43   | 42   | 39   | 41   | 38   |
| Los justos                                 | 33   | 33   | 32   | 32   | 29   | 29   | 27   | 29   | 29   |
| Demasiados pocos                           | 13   | 12   | 12   | 13   | 12   | 13   | 14   | 11   | 12   |
| <b>Orden público y seguridad ciudadana</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 6    | 6    | 8    | 8    | 9    | 8    | 9    | 9    | 9    |
| Los justos                                 | 41   | 45   | 52   | 54   | 55   | 56   | 52   | 57   | 56   |
| Demasiados pocos                           | 44   | 39   | 29   | 28   | 26   | 27   | 28   | 23   | 23   |
| <b>Justicia</b>                            |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 2    | 3    | 7    | 8    | 7    | 6    | 5    | 4    | 5    |
| Los justos                                 | 29   | 29   | 36   | 35   | 36   | 33   | 29   | 31   | 31   |
| Muy pocos                                  | 51   | 50   | 40   | 40   | 41   | 47   | 50   | 49   | 47   |
| <b>Obras públicas</b>                      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 16   | 20   | 24   | 23   | 22   | 16   | 18   | 21   | 19   |
| Los justos                                 | 51   | 50   | 48   | 45   | 41   | 41   | 38   | 43   | 40   |
| Demasiados pocos                           | 21   | 17   | 18   | 21   | 25   | 31   | 31   | 24   | 28   |
| <b>Transporte y comunicaciones</b>         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 6    | 6    | 11   | 9    | 7    | 7    | 6    | 6    | 7    |
| Los justos                                 | 59   | 61   | 58   | 59   | 55   | 56   | 53   | 56   | 55   |
| Demasiados pocos                           | 21   | 18   | 17   | 19   | 24   | 24   | 25   | 23   | 21   |
| <b>Sanidad</b>                             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 2    | 3    | 4    | 3    | 2    | 2    | 1    | 1    | 2    |
| Los justos                                 | 43   | 48   | 50   | 46   | 35   | 29   | 25   | 31   | 30   |
| Demasiados pocos                           | 49   | 42   | 39   | 44   | 59   | 66   | 68   | 64   | 64   |
| <b>Enseñanza</b>                           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 1    | 2    | 2    | 2    | 1    | 1    | 1    | 1    | 2    |
| Los justos                                 | 40   | 40   | 45   | 42   | 33   | 28   | 26   | 29   | 28   |
| Demasiados pocos                           | 44   | 42   | 39   | 44   | 56   | 61   | 64   | 59   | 60   |
| <b>Seguridad social/pensiones</b>          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Demasiados                                 | 1    | 2    | 3    | 2    | 1    | 1    | 1    | 1    | 2    |
| Los justos                                 | 37   | 42   | 37   | 35   | 33   | 32   | 26   | 32   | 30   |
| Demasiados pocos                           | 48   | 44   | 51   | 53   | 58   | 58   | 65   | 58   | 59   |

LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|                                              | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Protección por desempleo</b>              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            | 4    | 7    | 10   | 7    | 4    | 3    | 3    | 3    | 4    |
| <b>Los justos</b>                            | 41   | 40   | 37   | 34   | 30   | 28   | 24   | 28   | 28   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      | 33   | 38   | 41   | 49   | 56   | 61   | 63   | 58   | 58   |
| <b>Vivienda</b>                              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            | 2    | 3    | 6    | 4    | 5    | 3    | 3    | 2    | 3    |
| <b>Los justos</b>                            | 24   | 27   | 36   | 30   | 32   | 28   | 27   | 30   | 31   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      | 63   | 57   | 45   | 53   | 51   | 56   | 58   | 53   | 52   |
| <b>Cultura</b>                               |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            | 2    | 3    | 7    | 8    | 7    | 6    | 5    | 4    | 5    |
| <b>Los justos</b>                            | 45   | 45   | 44   | 42   | 35   | 29   | 28   | 29   | 28   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      | 35   | 33   | 31   | 34   | 44   | 52   | 55   | 54   | 53   |
| <b>Protección del medio ambiente</b>         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            | 3    | 4    | 8    | 7    | 5    | 6    | 5    | 3    | 4    |
| <b>Los justos</b>                            | 38   | 41   | 42   | 40   | 36   | 37   | 31   | 34   | 31   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      | 42   | 36   | 32   | 35   | 40   | 42   | 46   | 45   | 47   |
| <b>Investigación en ciencia y tecnología</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            |      |      | 9    | 6    | 5    | 3    | 1    | 2    | 3    |
| <b>Los justos</b>                            |      |      | 32   | 29   | 22   | 20   | 16   | 17   | 17   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      |      |      | 34   | 38   | 52   | 58   | 63   | 63   | 60   |
| <b>Cooperación al desarrollo</b>             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            |      |      | 12   | 10   | 8    | 6    | 5    | 5    | 5    |
| <b>Los justos</b>                            |      |      | 36   | 34   | 31   | 26   | 24   | 29   | 25   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      |      |      | 25   | 27   | 35   | 42   | 45   | 41   | 43   |
| <b>Ayuda a personas dependientes</b>         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Demasiados</b>                            |      |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 2    |
| <b>Los justos</b>                            |      |      |      | 29   | 23   | 18   | 14   | 18   | 18   |
| <b>Demasiados pocos</b>                      |      |      |      | 52   | 61   | 69   | 72   | 68   | 67   |

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar. *Fuente:* Elaboración propia a partir de los Estudios 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016 del CIS.

En 2011, ya en plena crisis, algo más del 40% de los ciudadanos sigue estimando que el presupuesto en educación, sanidad, pensiones, protección al desempleo y ayuda a dependientes es insuficiente. Sin embargo, se aprecian algunas variaciones: en seguridad ciudadana, obras públicas, transporte y comunicaciones, medio ambiente y vivienda la demanda de gasto ha disminuido perceptiblemente, y una proporción relevante de entrevistados pasan a valorar que los recursos disponibles son *los justos*. Incidir en que la política de consolidación fiscal se aplica a partir de 2011 y los efectos de las reducciones presupuestarias en estas áreas comienzan a hacerse patentes desde 2012.

El cambio de tendencia más significativo se produce a partir de esa última fecha. Más del 60% de la población reclama el incremento de la inversión pública en educación, sanidad, desempleo, pensiones, investigación en ciencia y tecnología, y ayuda a personas dependientes. Como sabemos, este nivel de demanda tan alto no se daba desde los años noventa. Asimismo, ha aumentado ligeramente la proporción de personas que exigen mejor financiación para medio ambiente, cultura, vivienda, justicia y cooperación al desarrollo, aunque la intensidad de la demanda es bastante más moderada. Por el contrario, en los programas de obras públicas, transporte y comunicaciones, y seguridad ciudadana apenas varía la demanda, ya que la mayor parte de los entrevistados afirman que el presupuesto asignado a estas materias es razonable. En 2015 y 2016 se aprecia una estabilización de la demanda de gasto en todas las políticas públicas del estudio, lo que simplemente equivale a que ha frenado la curva ascendente que se había iniciado en 2012.

Esta serie concluye en 2016, momento en el cual el 60% de los encuestados reivindican más recursos para sanidad, educación, investigación en ciencia y tecnología, pensiones, protección al desempleo y ayuda a dependientes. De la misma manera, en torno al 50% reivindican más inversión pública para vivienda, cultura, justicia y medio ambiente. En definitiva, los niveles de demanda actuales continúan siendo muy elevados.

Se ha utilizado un segundo indicador, el porcentaje de ciudadanos que se opone al recorte del gasto público en cada programa (Tabla 5.4). Ya se apuntó que antes del año 2008 más del 85% se oponía al recorte del gasto público en siete políticas públicas, concretamente en educación, sanidad, pensiones—más del 90% se opone a la reducción del gasto en estas tres materias—, desempleo, vivienda, seguridad ciudadana y asistencia social. Este porcentaje se ha mantenido, o aumentado, durante la crisis en el caso de las áreas de educación, sanidad, pensiones y desempleo, al tiempo que desciende la proporción de ciudadanos contrarios a la reducción del gasto en vivienda, seguridad ciudadana, obras públicas, defensa, medioambiente, transporte y comunicaciones, y cultura.

Tabla 5.4.

**Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto público durante la Gran Recesión por sectores de política (2008-2012)<sup>1</sup> (porcentaje de ciudadanos en contra de la reducción)**

|                                    | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>Defensa</b>                     | 45,2 | 39,3 | 35,9 | 33,3 |
| <b>Seguridad ciudadana</b>         | 86,6 | 82,8 | 81,6 | 81,5 |
| <b>Justicia</b>                    | 84,1 | 71,5 | 73,1 | 73,1 |
| <b>Obras públicas</b>              | 66,1 | 52,3 | 48,8 | 52,8 |
| <b>Transporte y comunicaciones</b> | 76,5 | 71,7 | 68,0 | 75,0 |
| <b>Sanidad</b>                     | 93,6 | 93,8 | 94,6 | 95,5 |
| <b>Enseñanza</b>                   | 92,0 | 91,1 | 91,5 | 93,8 |
| <b>Pensiones</b>                   | 92,1 | 92,3 | 93,1 | 94,0 |
| <b>Desempleo</b>                   | 84,8 | 85,7 | 88,9 | 91,1 |
| <b>Vivienda</b>                    | 86,3 | 74,4 | 72,3 | 73,0 |
| <b>Cultura</b>                     | 78,2 | 68,3 | 60,9 | 73,6 |
| <b>Medio ambiente</b>              | 82,0 | 73,0 | 69,1 | 75,4 |
| <b>Asistencia social</b>           | 86,9 | 82,9 | s.d. | 82,9 |

<sup>1</sup> Esta serie sobre las actitudes hacia la reducción del gasto público incluye un salto entre 2008 y 2010.

Pregunta: Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.765 de 2008, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011 y 2.950 de 2012, del CIS.

Para hacerse una idea del cambio en las actitudes, se aportan los datos correspondientes a 2005, año en el que el país estaba en plena expansión económica. Entonces, entre el 80% y el 90% de los consultados rechazaban los recortes en vivienda, seguridad ciudadana, medio ambiente y cultura. Más del 70% se manifestaba en contra de rebajar las inversiones en transporte y comunicaciones así como en obras públicas, y en defensa, solo un 45%. Seis años después, en 2011, estas cifras habían caído unos 20 puntos porcentuales en los casos de obras públicas, cultura y medio ambiente, y en casi diez puntos porcentuales en los casos de defensa, seguridad ciudadana y justicia. No obstante, el nivel de oposición a la reducción del gasto en sanidad, educación, pensiones y desempleo se ha mantenido invariable o ha aumentado ligeramente.

Así pues, la crisis tiene dos efectos significativos en las actitudes hacia el gasto (Cicuéndez, 2017a). Por un lado, se produce una tendencia inicial hacia la contención de la demanda en un número importante de políticas, aunque esto no implica que los ciudadanos consideren que el gasto público sea excesivo en ningún área, salvo en defensa. La dureza y prolongación de las restricciones

presupuestarias da lugar a diversas reacciones sociales, y se intensifica nuevamente la percepción de que los recursos destinados a los programas de bienestar son muy escasos, situándonos en niveles de demanda similares a los de hace más de una década.

Por otro lado, se ha comprobado que el impacto de la crisis difiere en función del área de política, en otras palabras, los ciudadanos discriminan sus preferencias en materia de gasto, más aún en este contexto de austeridad. La demanda de recursos en las principales políticas de bienestar se ha mantenido, e incluso ha crecido cuando empiezan a percibirse las consecuencias de las políticas de consolidación fiscal, y al agravarse las situaciones de necesidad. En la misma línea, se evidencia que ha aumentado la oposición social a la reducción de este tipo de gasto. La opinión pública se muestra especialmente favorable a incrementar el presupuesto en los programas de transferencias de rentas, que son considerados indispensables en las situaciones de recesión. Asimismo, poner de manifiesto que en las políticas de vivienda, medio ambiente, cultura, investigación y cooperación al desarrollo la sociedad se mostró, inicialmente, dispuesta a aceptar los reajustes, pero cuando estos se implantan sube elocuentemente la demanda de inversión pública.

Por último, se emplea, como indicador del posible cambio actitudinal durante la crisis, el grado de acuerdo o desacuerdo con subir o bajar los impuestos para poder gastar más o menos, respectivamente, en prestaciones y servicios públicos (Figura 4.2). Ya vimos que en los años inmediatamente anteriores a la Gran Recesión, el 55% de la población afirmaba que era partidaria de incrementar el gasto en servicios públicos aunque para ello hubiera que elevar la presión fiscal, mientras que solo un 24% se decantaba por la opción de reducir tanto impuestos como servicios. A lo largo del periodo 2008-2016 ha sido superior el porcentaje de entrevistados que están dispuestos a pagar más impuestos para tener mejores prestaciones, aunque el primer efecto de la recesión es el acercamiento entre ambas posturas, especialmente durante los años de agravamiento de los problemas económicos, que coinciden con los mayores recortes presupuestarios. A partir del año 2012 se aprecia una polarización de las opiniones, aumentando el número de ciudadanos que prefiere incrementar los impuestos para disponer de más y mejores servicios, al tiempo que disminuye el número de personas para quienes es preferible la opción alternativa.

Claramente, la crisis genera fluctuaciones en las preferencias sociales, que se observan al introducir la variable *pago de impuestos*. Los ciudadanos se resisten a perder prestaciones, que resultan indispensables para muchos grupos en un marco de graves dificultades económicas pero, al tiempo, no son capaces de aceptar un aumento de la presión fiscal. Además, en épocas de restricciones los colectivos sociales mejor posicionados se muestran más reacios a contribuir a la financiación de unas prestaciones que no van a necesitar, generándose una brecha (Andersen *et al.*, 1999).

Respondiendo a la primera de las preguntas que se planteaban al principio de este epígrafe, «¿han cambiado significativamente las preferencias de los

ciudadanos durante la crisis?», decir que, ciertamente, la crisis ha suscitado algunas variaciones en las preferencias de gasto público, que durante las tres décadas anteriores se habían mantenido bastante estables. La opinión de los ciudadanos evoluciona desde una actitud *comprensiva* con las medidas de estabilidad presupuestaria, y *relativamente tolerante* con la reducción de los recursos en determinados programas, hacia una oposición clara a los reajustes y un aumento de la intensidad de la demanda de gasto.

Y lo más llamativo es que estos cambios se producen en un periodo muy breve de tiempo. No solo la situación económica y el incremento de las necesidades ciudadanas son factores explicativos del fenómeno, las políticas de austeridad del Gobierno<sup>4</sup> y los incrementos impositivos parecen haber generado una respuesta social en contra de tales medidas. Pero, en realidad, la crisis no ha dado lugar a un cambio significativo, porque las preferencias básicas y las prioridades en materia de gasto público se han mantenido, algunas de ellas simplemente se han exacerbado. Por tanto, las alteraciones en las pautas actitudinales durante la Gran Recesión serían temporales.

De hecho, y respondiendo a la segunda pregunta «¿qué demandamos los ciudadanos en este nuevo contexto al Estado?», debe subrayarse que seguimos demandando y queriendo lo que demandábamos y queríamos antes de la crisis: más recursos públicos para sanidad, educación, seguridad social y protección al desempleo, los programas que conforman el núcleo duro del Estado de bienestar. Pero tampoco estamos dispuestos a renunciar a otro tipo de políticas, como cultura, medio ambiente o investigación. Bien es cierto, que se acepta que el aumento continuado del presupuesto puede no ser necesario en otros sectores, más concretamente, en obras públicas, transporte y comunicaciones, vivienda, seguridad ciudadana y cooperación al desarrollo. En definitiva, el principal cambio que ha causado la crisis es, probablemente, que nos ha obligado a priorizar más, a racionalizar el reparto de recursos, a entender que no todo el gasto público es igual.

#### 4. LA RELACIÓN ENTRE LAS PREFERENCIAS SOCIALES DE GASTO Y LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO

El análisis de las relaciones entre la política y las políticas, o entre la opinión pública y las políticas públicas, resulta muy pertinente aplicado al estudio de las preferencias de gasto. El método habitual consiste en poner en relación las opiniones de los ciudadanos relativas a en qué programas el Gobierno debe

---

<sup>4</sup> Este fenómeno no es exclusivo de España. En el informe anual «British Social Attitudes» del *NatCen Social Research* de 2012 se pone de manifiesto que el porcentaje de británicos favorables a que el Gobierno aumentara los impuestos y destinase más recursos a sanidad, educación y prestaciones sociales había disminuido de forma constante entre 2002 y 2010 (Curtice, 2010). Sin embargo, cuando el Gobierno intentó reducir su déficit presupuestario recortando ostensiblemente el gasto, cambió esa tendencia, y la proporción de quienes optan por elevar los impuestos y el gasto se incrementó en cinco puntos porcentuales en 2012 (Clery, 2012: 6 y 7).

gastar más o menos recursos con las medidas efectivamente adoptadas por los responsables públicos sobre el reparto de recursos entre esos programas. Desde esta perspectiva, la distribución real del gasto público —o las decisiones sobre el reparto de los recursos entre políticas— se convierte en un factor explicativo o condicionante de las preferencias sociales.

Este análisis se realiza adaptando al caso español la teoría del público como un *termostato* sensible a las decisiones gubernamentales de Wlezien (1995). Es necesario recordar, *grosso modo*, que esta teoría compara las actitudes de los ciudadanos con un termostato que mide la temperatura de una habitación. Cuando las decisiones políticas en materia de gasto en una determinada política difieran de las preferencias sociales —la temperatura real no se corresponde con la temperatura deseada— el público enviará una señal para que se tomen las medidas oportunas —para que se ajuste la temperatura— y, cuando estas se adopten, la señal parará. Obviamente, para que el sistema funcione es preceptivo que los individuos estén razonablemente informados sobre las decisiones de los *policymakers*.

A partir de estas premisas, Wlezien (1995: 981) formula dos hipótesis. La primera se refiere a la influencia de las decisiones políticas sobre la opinión pública: en el caso de que los ciudadanos sean receptivos, los cambios en las preferencias de gasto público estarán relacionados negativamente con las decisiones de gasto, de forma que cuando se incrementa (o reduce) el nivel de recursos en una política determinada, los individuos ajustarán sus preferencias reduciendo (o aumentando) las demandas en esa política. La segunda hipótesis se refiere a la influencia de la opinión pública sobre las decisiones políticas: en el caso de un Estado receptivo a las preferencias sociales, el crecimiento o la reducción anual del gasto destinado a una política estará relacionado positivamente con el aumento o disminución de la demanda ciudadana de gasto correspondiente al año anterior.

La comprobación de estas dos hipótesis es compleja desde un punto de vista metodológico. Primero, porque es preciso examinar el cambio en las preferencias agregadas de gasto y el cambio en las decisiones presupuestarias durante un periodo de tiempo amplio e ininterrumpido, para poder establecer los patrones de interrelación y la inferencia causal. Como se ha apuntado, la serie de encuestas del CIS de la que proceden los datos sobre preferencias de gasto se interrumpe entre los años 2000 y 2005, por lo que el estudio debe dividirse en dos etapas: 1985 a 2000 y 2005 a 2015.

Segundo, porque resulta difícil determinar cuál es la variable dependiente y la variable independiente, esto es, si es la opinión pública la que afecta a las políticas o son los cambios en el nivel de gasto los que afectan a la opinión pública. De hecho, varios autores han llegado a la conclusión de que es una relación recíproca (Soroka y Wlezeien, 2003; Binzer y Klemmesen, 2005). Para solucionar esta discrepancia se elaboran dos modelos, uno que mide la influencia de la opinión pública sobre las decisiones gubernamentales de gas-

to y otro que mide la influencia de las decisiones políticas sobre las preferencias de los ciudadanos.

En las Tablas 5.5 y 5.6 se recogen los resultados de la aplicación al caso español del método que Wlezien (1995 y 1996) diseñó para estudiar los cambios en las preferencias y en las decisiones de gasto en diversas áreas de política pública en EEUU. Se ha consultado también el trabajo de Carrillo y Tamayo (2011: 218 y ss.), que adaptaron esa metodología para investigar las preferencias de gasto en España.

Ya se ha indicado que se utilizan dos modelos de regresión para medir el grado de relación entre la evolución de las decisiones de gasto adoptadas por los responsables públicos y la evolución de las preferencias de gasto de los ciudadanos en nueve políticas públicas. El primer modelo mide la receptividad de los ciudadanos y se representa mediante la siguiente ecuación:

$$IDG_{p(t)} = \beta_0 + \beta_1 \cdot PRESUPUESTO_{p(t)} + \varepsilon \text{ (donde } \beta_0 \text{ es la constante y } \beta_1 \text{ son los parámetros de la variable independiente —presupuesto asignado a esa política— a calcular en la ecuación, y } \varepsilon \text{ es un término aleatorio).}$$

Los parámetros incluidos son la intensidad de las preferencias de gasto en cada política analizada ( $IDG_p$ ) a lo largo de las dos series temporales estudiadas (1985-2000 y 2005-2005) y la asignación presupuestaria en cada política en cada uno de los años de la serie. Los datos presupuestarios se han obtenido de la clasificación funcional del gasto (COFOG) de la IGAE, seleccionando las funciones y subfunciones que se corresponden con las políticas de gasto por las que se pregunta en las encuestas.

Los coeficientes del modelo de receptividad de los ciudadanos indican que la tesis del termostato se cumple en una serie de políticas, pero no es válido en otras. Además, se observa que el modelo ha perdido capacidad explicativa en el último periodo, entre 2005 y 2015, es decir, los ciudadanos son cada vez menos receptivos a las decisiones de gasto adoptadas por los Gobiernos. En la primera etapa (1985-2000), el nivel de demanda de gasto de los ciudadanos *se ajusta* a las decisiones presupuestarias del Gobierno en las políticas de defensa, pensiones, sanidad, vivienda, transporte y comunicaciones, pero no en las políticas de seguridad ciudadana, justicia, educación y protección al desempleo.

En la segunda etapa (2005-2015), las políticas que mejor responden a la tesis del termostato son sanidad, educación, pensiones y transporte y comunicaciones, pero respecto a las otras siete políticas del estudio los ciudadanos no son receptivos. Incidir en el hecho de que en el área de pensiones la correlación es positiva, lo que significa que, aunque el Gobierno incrementa el presupuesto destinado a estas prestaciones, los ciudadanos siguen aumentando su demanda de recursos al año siguiente. Lo mismo sucedía en el área de transporte y comunicaciones en la fase 1985-2000.

Tabla 5.5.

**La receptividad de los ciudadanos hacia las políticas de gasto del Estado  
(1985-2000<sup>1</sup> y 2005-2015). Modelo de autorregresión**

|                               | R     | R <sup>2</sup> | B         | beta   | t     | sig. t |
|-------------------------------|-------|----------------|-----------|--------|-------|--------|
| <b>Periodo 1985-2000</b>      |       |                |           |        |       |        |
| Defensa                       | 0,969 | 0,940          | -0,000197 | -0,969 | -13,7 | 0,00   |
| Seguridad ciudadana           | 0,307 | 0,094          | 0,000027  | 0,307  | 1,1   | 0,29   |
| Justicia                      | 0,274 | 0,075          | 0,000076  | -0,274 | -0,8  | 0,47   |
| Transporte y comunicaciones   | 0,921 | 0,848          | 0,011558  | 0,921  | 4,7   | 0,01   |
| Educación                     | 0,125 | 0,016          | 0,000010  | 0,125  | 0,4   | 0,67   |
| Sanidad                       | 0,614 | 0,377          | -0,000042 | -0,614 | -2,7  | 0,02   |
| Pensiones                     | 0,495 | 0,245          | -0,000015 | -0,495 | -2,0  | 0,07   |
| Protección al desempleo       | 0,449 | 0,202          | -0,000553 | -0,449 | -1,4  | 0,19   |
| Vivienda                      | 0,747 | 0,558          | -0,000266 | -0,747 | -3,9  | 0,00   |
| <b>Periodo 2005-2015</b>      |       |                |           |        |       |        |
| Defensa                       | 0,424 | 0,180          | 0,002160  | 0,424  | 1,2   | 0,26   |
| Seguridad ciudadana           | 0,023 | 0,001          | 0,000101  | 0,023  | 0,1   | 0,95   |
| Justicia                      | 0,156 | 0,024          | 0,004216  | 0,156  | 0,4   | 0,69   |
| Transporte y comunicaciones   | 0,638 | 0,407          | -0,000639 | -0,638 | -2,2  | 0,06   |
| Educación                     | 0,689 | 0,475          | -0,001838 | -0,689 | -2,5  | 0,04   |
| Sanidad                       | 0,611 | 0,373          | -0,001412 | -0,611 | -2,0  | 0,08   |
| Pensiones                     | 0,625 | 0,391          | 0,000345  | 0,625  | 2,1   | 0,06   |
| Protección al desempleo       | 0,344 | 0,119          | 0,000678  | 0,344  | 1,0   | 0,33   |
| Vivienda                      | 0,500 | 0,250          | 0,001501  | 0,500  | 1,5   | 0,17   |
| Cultura                       | 0,526 | 0,277          | -0,007186 | -0,526 | -1,6  | 0,15   |
| Protección del medio ambiente | 0,410 | 0,168          | -0,002687 | -0,410 | -1,2  | 0,27   |

El modelo de autorregresión utiliza el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

<sup>1</sup> Las políticas de justicia, transporte y comunicaciones y desempleo se incluyen desde 1989 en los Estudios del CIS, por lo que modelo emplea una serie temporal más corta y esto afectará a los resultados de este.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de opinión de los datos de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.010, K.3.01.03.014, K.3.01.03.017, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.012, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS para el cálculo de la intensidad de la demanda de gasto, datos de Contabilidad Nacional, 2017 (Clasificación funcional del gasto del sector Administraciones Públicas. Actualizado en marzo de 2017) para las asignaciones presupuestarias de cada política pública, y Carrillo y Tamayo (2011: 220).

El propio Wlezien (1995: 995) constató que el modelo de receptividad de los ciudadanos no opera correctamente en determinadas políticas, como defensa y orden público, aunque en España el nivel de receptividad en defensa era elevado en el primer periodo, no así en el segundo. La capacidad predictiva es menor en ciertos casos porque los cambios de preferencias en algunos programas como consecuencia de las variaciones en las asignaciones presupuestarias de estos producen, a su vez, cambios en las preferencias respecto a otros programas cuyo presupuesto no ha variado, pero que están interconectados. Por otra parte, la evolución de las preferencias en muchas políticas está más relacionada con el desarrollo del propio contexto de la política, o con los cambios de la situación económica y social que con las asignaciones presupuestarias.

Así, en la política de justicia los ciudadanos no se muestran receptivos a las decisiones de gasto porque la demanda parece estar más condicionada por los problemas de gestión y eficacia de la Administración de justicia, y en la política de desempleo la demanda está relacionada, básicamente, con el estado de la economía y el nivel de desempleo. Además, hay que considerar cómo influyen en las preferencias las orientaciones político-ideológicas de los individuos, que pueden tener un grado de influencia mayor que las decisiones de los cargos políticos (Page y Saphiro, 1992).

El segundo modelo mide la receptividad del Estado a las demandas de gasto de los ciudadanos, y los parámetros que incluye son el porcentaje de incremento de la asignación presupuestaria a cada política analizada en un año determinado respecto al año anterior ( $\Delta \text{PRESUPUESTO}_{p(t)}$ ) y la intensidad de la demanda de gasto en cada política en el año inmediatamente anterior ( $\text{IDG}_{p(t-1)}$ ). El modelo de autorregresión se representa mediante la siguiente ecuación:

$$\Delta \text{PRESUPUESTO}_{p(t)} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{IDG}_{p(t-1)} + \varepsilon \quad (\text{donde } \beta_0 \text{ es la constante y } \beta_1 \text{ son los parámetros de la variable independiente —IDG}_{p(t-1)}\text{— a calcular en la ecuación, y } \varepsilon \text{ es un término aleatorio})$$

Los resultados de la aplicación del modelo de receptividad del Estado (Tabla 5.6) revelan que los Gobiernos no son especialmente sensibles a las demandas de gasto de los ciudadanos. En la etapa 1985-2000, los políticos se muestran aceptablemente receptivos en las áreas de pensiones, sanidad y educación. En otras palabras, las preferencias sociales y los incrementos presupuestarios evolucionan en paralelo, y si crece la demanda aumentan al año siguiente los recursos asignados a estas materias.

Tabla 5.6.

**La receptividad del Estado hacia las demandas de gasto de los ciudadanos en diferentes políticas públicas (1985-2000<sup>1</sup> y 2005-2015). Modelo de autorregresión**

|                                      | R     | R <sup>2</sup> | B         | beta   | t     | sig. t |
|--------------------------------------|-------|----------------|-----------|--------|-------|--------|
| <b>Periodo 1985-2000</b>             |       |                |           |        |       |        |
| <b>Defensa</b>                       | 0,104 | 0,011          | -0,044000 | -0,104 | -0,4  | 0,72   |
| <b>Seguridad ciudadana</b>           | 0,217 | 0,047          | 0,021538  | 0,217  | 0,1   | 0,12   |
| <b>Justicia</b>                      | 0,314 | 0,099          | 0,419767  | 0,314  | 0,8   | 0,41   |
| <b>Transporte y comunicaciones</b>   | 0,680 | 0,463          | 0,717806  | 0,680  | 1,9   | 0,14   |
| <b>Educación</b>                     | 0,492 | 0,242          | 0,348164  | 0,492  | 2,0   | 0,07   |
| <b>Sanidad</b>                       | 0,557 | 0,310          | 0,232863  | 0,557  | 2,3   | 0,04   |
| <b>Pensiones</b>                     | 0,716 | 0,512          | 0,163566  | 0,716  | 3,5   | 0,00   |
| <b>Protección al desempleo</b>       | 0,334 | 0,112          | -0,547456 | -0,334 | -1,0  | 0,35   |
| <b>Vivienda</b>                      | 0,077 | 0,006          | -0,786901 | -0,077 | -0,3  | 0,79   |
| <b>Periodo 2005-2015</b>             |       |                |           |        |       |        |
| <b>Defensa</b>                       | 0,292 | 0,085          | 0,520383  | 0,292  | 0,75  | 0,48   |
| <b>Seguridad ciudadana</b>           | 0,716 | 0,512          | 0,403773  | 0,716  | 2,51  | 0,04   |
| <b>Justicia</b>                      | 0,136 | 0,019          | 0,096997  | 0,136  | 0,34  | 0,75   |
| <b>Transporte y comunicaciones</b>   | 0,516 | 0,366          | 1,484526  | 0,516  | 1,48  | 0,19   |
| <b>Educación</b>                     | 0,425 | 0,180          | 0,272699  | 0,425  | 1,15  | 0,24   |
| <b>Sanidad</b>                       | 0,520 | 0,270          | 0,295240  | 0,520  | 1,50  | 0,19   |
| <b>Pensiones</b>                     | 0,357 | 0,128          | 0,118175  | 0,357  | 0,94  | 0,38   |
| <b>Protección al desempleo</b>       | 0,739 | 0,546          | -1,165874 | -0,739 | -2,69 | 0,04   |
| <b>Vivienda</b>                      | 0,592 | 0,351          | 2,364709  | 0,592  | 1,80  | 0,12   |
| <b>Cultura</b>                       | 0,142 | 0,020          | -0,100723 | -0,142 | -0,35 | 0,74   |
| <b>Protección del medio ambiente</b> | 0,796 | 0,634          | 0,894435  | 0,796  | 3,22  | 0,02   |

El modelo de autorregresión utiliza el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

<sup>1</sup> Las políticas de justicia, transporte y comunicaciones y desempleo se incluyen a partir de 1989 en los Estudios del CIS, por lo que el modelo emplea una serie temporal más corta y esto incidirá en los resultados de este.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.010, K.3.01.03.014, K.3.01.03.017, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.012, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS para el cálculo de la intensidad de la demanda de gasto, datos de Contabilidad Nacional, 2017 [Clasificación funcional del gasto del sector Administraciones Públicas. Actualizado en marzo de 2017] para las asignaciones presupuestarias de cada política pública, y Carrillo y Tamayo (2011: 220).

Esta pauta es coherente con los hallazgos de Wlezein (2004: 19) pues este experto comprobó que, en las políticas sociales, los Gobiernos no respondían a las demandas sectoriales sino a las demandas globales, aunque eran particularmente receptivos respecto a las preferencias sobre sanidad, educación y medio ambiente, en este orden. Pero las tesis esenciales no se cumplen en otras políticas, como defensa, vivienda y justicia. En defensa, las decisiones gubernamentales parecen estar más condicionadas por la evolución de la situación internacional que por las reivindicaciones sociales.

En la etapa 2005-2015, de nuevo, se reduce la capacidad predictiva del modelo, que solo opera correctamente en las políticas de protección al desempleo, seguridad ciudadana y medio ambiente. Sin embargo, en educación y sanidad los Gobiernos no se muestran receptivos a las preferencias ciudadanas en las fechas más recientes.

Si se tienen en cuenta los índices de ambos modelos, se advierte que en la política de pensiones se produce el mayor nivel congruencia, tanto en lo referente a la receptividad de los ciudadanos como a la receptividad del Estado. No obstante, en el último periodo las decisiones presupuestarias de los responsables políticos no responden a las preferencias de gasto en pensiones, seguramente porque el gobierno del PP ha reformado el sistema de pensiones endureciendo los requisitos de acceso y se ha congelado su crecimiento.

Por último, se ha comprobado que, en consonancia con las conclusiones de Wlezein (2004: 6 y ss.), no existen preferencias globales, puede haber tendencias básicas, pero los ciudadanos tiene preferencias diferenciadas en cada política, y el nivel de receptividad de los Gobiernos también es específico, varía en función del sector de política pública. Por esta razón, se considera conveniente comparar, a grandes rasgos, la evolución de las demandas ciudadanas y de las decisiones gubernamentales sobre asignación del gasto público a lo largo de una serie temporal que abarca de 2006 a 2015. En concreto, se ha comparado la intensidad de la demanda de gasto, utilizando el *índice porcentual de demanda de gasto*, y el incremento presupuestario, medido a través de la tasa de variación anual de las distintas partidas presupuestarias.

En dos de las políticas del área de soberanía —defensa y seguridad ciudadana— tiende a reducirse la distancia entre las preferencias de gasto y las decisiones gubernamentales, de modo que ambos indicadores evolucionan casi en paralelo, sobre todo en el caso de orden público. Pero, en la política de justicia, se observa una amplia distancia entre las preferencias de gasto y las acciones gubernamentales, distancia que no ha hecho más que acrecentarse durante la crisis.

En el área de intervención en la economía —solo se dispone de información sobre transporte y comunicaciones— las preferencias ciudadanas y la distribución de recursos presenta una evolución similar, ya que se ha ido reduciendo tanto el nivel de demanda como el presupuesto destinado a esta materia.

Por lo que se refiere a las políticas del área de bienestar, se produce un claro desajuste entre la evolución de las preferencias de gasto y la evolución de las asignaciones presupuestarias, singularmente profundo en sanidad, educación y pensiones y, algo menor, en vivienda. La demanda no ha parado de crecer mientras que la cuantía de estas partidas presupuestarias no han hecho otra cosa que descender desde 2010. Quizá donde la discordancia entre la trayectoria de las preferencias de la ciudadanía y las decisiones de gasto resulta más ostensible es en la política de seguridad social, que ya era bastante amplia antes de la recesión, y que se ha intensificado durante la crisis debido al rápido incremento del nivel de demanda que coincide con la contención del gasto.

En las políticas posmaterialistas, cultura y medio ambiente, existe igualmente un notable desfase entre las preferencias de gasto y las decisiones financieras de los Gobiernos, más acusado en la política de medioambiente.

Otra forma de constatar empíricamente si la opinión pública y las decisiones gubernamentales tienden a converger, es medir la disparidad entre las preferencias de los ciudadanos y la acción del Gobierno a través del *índice de distancia* de las políticas propuesto por Borre y Goldsmith (1995: 15), el cual mide la distancia que perciben los encuestados entre sus demandas de gasto y la asignación gubernamental de recursos en una serie de programas por los que se les pregunta. El indicador se elabora sumando al porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica *demasiados pocos recursos* a la política x, el porcentaje de aquellos que creen que el Estado le dedica *demasiados recursos*, y al resultado se le detrae el porcentaje de quienes consideran que el Estado destina los recursos *justos*. Cabe suponer que, si los ciudadanos son suficientemente receptivos a las decisiones políticas y el Gobierno es, igualmente, receptivo a las demandas sociales, esa distancia irá acortándose a lo largo del tiempo.

En la Tabla 5.7 se incluyen los coeficientes del índice de distancia desde 1985 a 2016, ordenados según los distintos gobiernos, desde la presidencia de Felipe González hasta el gobierno actual, presidido por Mariano Rajoy. Es interesante poder examinar la evolución de este indicador a lo largo de más de treinta años, desde la Legislatura II hasta la Legislatura XII, incluyendo cuatro presidentes distintos.

Tabla 5.7.  
**Índice de distancia entre las preferencias de gasto y las decisiones gubernamentales sobre gasto por políticas públicas (1985-2016)**

| Años                                                   | Defensa | Orden público | Justicia | Obras públicas | Transp. y com. | Enseñanza | Sanidad     | Pensiones | Desempleo | Vivienda    | Cultura | Medio ambte. | Investigación | Cooperación | Dependencia |
|--------------------------------------------------------|---------|---------------|----------|----------------|----------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|---------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| <b>Presidente: Felipe González (PSOE)</b>              |         |               |          |                |                |           |             |           |           |             |         |              |               |             |             |
| 1985                                                   | 33,1    | 2,3           |          | 2,9            |                | 28,0      | <b>28,8</b> |           |           | 23,9        |         |              |               |             |             |
| 1986                                                   | 42,6    | 5,1           |          | 8,6            |                | 25,6      | 35,3        |           |           | 26,1        |         |              |               |             |             |
| 1987                                                   | 46,9    | 15,1          |          | 19,5           |                | 36,7      | <b>49,2</b> |           |           | 29,8        |         |              |               |             |             |
| 1988                                                   | 45,8    | 15,4          |          | 15,5           |                | 38,3      | 43,6        |           |           | 28,9        |         |              |               |             |             |
| 1989                                                   | 42,9    | 7,8           | 13,5     | 13,9           | 8,0            | 29,7      | <b>50,6</b> | 45,3      |           | 35,6        |         |              |               |             |             |
| 1990                                                   | 42,6    | -0,2          | 2,1      | 3,9            | -1,0           | 22,4      | <b>44,7</b> | 35,6      |           | 32,6        |         |              |               |             |             |
| 1991                                                   | 37,5    | 3,4           | 14,9     | 10,7           | 4,7            | 25,3      | 39,0        | 29,1      |           | <b>39,3</b> |         |              |               |             |             |
| 1992                                                   | 44,4    | 2,5           | 11,5     | 7,7            | 2,5            | 28,0      | 42,0        | 33,5      |           | 37,3        |         |              |               |             |             |
| 1993                                                   | 33,9    | 1,6           | 11,1     | -3,4           | -9,1           | 17,7      | 34,3        | 23,5      |           | 34,5        |         |              |               |             |             |
| 1994                                                   | 35,2    | -3,2          | 11,7     | -6,7           | -19,5          | 4,4       | 21,9        | 19,0      | 25,1      | 32,4        | 12,3    |              |               |             |             |
| 1995                                                   | 22,2    | -9,3          | 3,3      | -12,3          | -31,4          | -7,8      | 6,9         | 3,1       | 15,0      | 20,8        | -6,2    |              |               |             |             |
| <b>Presidente: José María Aznar (PP)</b>               |         |               |          |                |                |           |             |           |           |             |         |              |               |             |             |
| 1996                                                   | 21,7    | -11,9         | -1,3     | -15,2          | -34,6          | -3,7      | 12,2        | 6,9       | 10,4      | 17,7        | -5,2    |              |               |             |             |
| 1997                                                   | 25,7    | -5,8          | 10,0     | -15,6          | -33,1          | 11,3      | 10,3        | 4,5       | 13,1      | 15,2        | 0,4     | 13,7         |               |             |             |
| 1998                                                   | 23,6    | -8,6          | 2,0      | -12,8          | -27,5          | 5,0       | 0,9         | 3,5       | 8,2       | 10,5        | -2,0    | 8,1          |               |             |             |
| 1999                                                   | 23,9    | -9,3          | 3,4      | -15,0          |                | 8,5       | 1,7         | 6,0       | 2,9       | 14,5        | -1,6    | 12,5         |               |             |             |
| 2000                                                   | 23,6    | -3,0          | 11,7     | -11,5          | -26,1          | 11,3      | 12,2        |           | 6,1       | 17,2        | 3,6     | 10,3         |               |             |             |
| <b>Presidente: José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE)</b> |         |               |          |                |                |           |             |           |           |             |         |              |               |             |             |
| 2005                                                   | 18,7    | 13,8          | 8,8      | -1,1           | -30,7          | 11,2      | 10,3        | 11,1      | 2,1       | <b>42,0</b> | 2,8     | 14,3         |               |             |             |
| 2006                                                   | 12,3    | 17,5          | 5,3      | -6,0           | -30,3          | -0,2      | -2,7        | 9,6       | -5,1      | <b>45,5</b> |         | 11,1         |               |             |             |
| 2007                                                   | 15,3    | 10,6          | 10,3     | 0,9            | -21,0          | 6,9       | 4,4         | 13,6      | -6,7      | <b>51,0</b> | -3,7    | 17,1         |               |             |             |
| 2008                                                   | 13,4    | 8,6           | 23,9     | -14,8          | -32,9          | 5,6       | 8,3         | 12,5      | -3,6      | <b>41,1</b> | -5,7    | 8,1          |               |             |             |
| 2009                                                   | 13,2    | 0,1           | 24,5     | -12,8          | <b>-36,5</b>   | 3,0       | -3,1        | 4,5       | 5,0       | 33,4        | -5,6    | -0,4         |               |             |             |
| 2010                                                   | 17,3    | -15,0         | 10,7     | -6,3           | <b>-29,5</b>   | -4,5      | -7,3        | 17,0      | 13,4      | 15,1        | -1,2    | -2,2         | 10,6          | 1,7         |             |
| 2011                                                   | 17,4    | -18,5         | 13,4     | -1,6           | <b>-32,1</b>   | 3,5       | 0,7         | 20,8      | 21,9      | 26,6        | 0,6     | 1,5          | 14,8          | 3,2         | 24,8        |

| Años                                  | Defensa | Orden público | Justicia | Obras públicas | Transp. y com. | Enseñanza | Sanidad | Pensiones | Desempleo | Vivienda | Cultura | Medio ambte. | Investigación | Cooperación | Dependencia |
|---------------------------------------|---------|---------------|----------|----------------|----------------|-----------|---------|-----------|-----------|----------|---------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| <b>Presidente: Mariano Rajoy (PP)</b> |         |               |          |                |                |           |         |           |           |          |         |              |               |             |             |
| <b>2012</b>                           | 25,6    | -20,3         | 12,1     | 5,0            | -23,3          | 24,0      | 25,6    | 27,1      | 30,5      | 24,8     | 17,1    | 9,5          | 34,3          | 12,0        | <b>39,6</b> |
| <b>2013</b>                           | 25,9    | -20,7         | 20,2     | 5,6            | -25,1          | 34,2      | 38,8    | 28,0      | 35,4      | 31,8     | 28,5    | 11,1         | 41,8          | 21,6        | <b>52,1</b> |
| <b>2014</b>                           | 26,5    | -15,5         | 25,9     | 11,3           | -21,9          | 38,8      | 44,1    | 40,1      | 41,9      | 33,8     | 30,8    | 19,8         | 47,9          | 26,0        | <b>58,4</b> |
| <b>2015</b>                           | 22,3    | -24,6         | 22,1     | 1,5            | -26,8          | 31,4      | 34,2    | 27,1      | 32,4      | 25,4     | 29,6    | 14,2         | <b>48,2</b>   | 16,4        | 45,9        |
| <b>2016</b>                           | 21,1    | -33,9         | 21,7     | 7,3            | -26,0          | 33,7      | 36,2    | 31,3      | 34,4      | 24,4     | 30,2    | 20,0         | 45,9          | 23,0        | <b>50,5</b> |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.010, K.3.01.03.062, K.3.01.03.014, K.3.01.03.007, K.3.01.03.017, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.015, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.012, K.3.01.03.019, K.3.01.03.020, K.3.01.03.064 y K.3.01.03.063 del CIS.

Por lo que se refiere a las tendencias generales, la serie empieza con unos índices bastante altos en casi todas las políticas públicas, que van disminuyendo paulatinamente, pauta que se mantiene hasta finales de la pasada década. Esto significa que, inicialmente, existía una significativa diferencia entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones del Gobierno en lo referente a la distribución de recursos entre las distintas políticas. El índice de distancia era particularmente elevado en sanidad, defensa, enseñanza y pensiones, aunque se reduce en los siguientes mandatos.

En el resto de áreas, el índice de distancia fluctúa, pasando por etapas ascendentes y descendentes. Por ejemplo, en seguridad ciudadana el indicador presenta un comportamiento cíclico, aumenta y disminuye durante este lapso en varias ocasiones. En justicia disminuye hasta 1996 y, a partir de esa fecha, muestra una progresión ascendente hasta que empieza la crisis. En vivienda se produce una pauta similar, el índice decrece hasta principios del siglo XXI, momento en el que vuelve a elevarse.

Por otra parte, en medio ambiente se producen oscilaciones continuas, el indicador sube y baja cada pocos años. Esto significa que los ciudadanos perciben que la distribución de recursos se va acercando y alejando, alternativamente, a sus deseos.

Desde que se supera la crisis de los noventa, y hasta que comienza la crisis actual, tiene lugar una evidente aproximación entre las preferencias sociales y las decisiones políticas en todas las áreas. Hasta la mitad de la década de los noventa, el índice de distancia era más alto en sanidad, defensa y vivienda, la asignación presupuestaria en estas áreas no coincidía con las preferencias sociales. En el caso de sanidad y vivienda el desajuste se producía porque los ciudadanos querían mayor inversión, pero en el caso de defensa el desajuste se

debía a que los ciudadanos pretendían que se redujera esta partida. Se incorpora a este *ranking* transporte y comunicaciones, un sector en que el indicador arroja un resultado negativo, esto es, a juicio de la ciudadanía debe moderarse el presupuesto asignado a estas infraestructuras.

En definitiva, desde mediados de los años noventa, la ratio se fue reduciendo en las diferentes áreas. Pero durante la Gran Recesión, más aún desde del cambio de gobierno del PSOE al PP en 2012, el índice de distancia ha aumentado en todas las políticas públicas, incremento que es más categórico en las siguientes políticas (ordenadas según las cifras del indicador): ayuda a personas dependientes, investigación en ciencia y tecnología, sanidad, educación, desempleo y pensiones.

Resulta más relevante, si cabe, realizar un análisis por legislaturas, comparando los resultados por gobiernos y a través de las distintas políticas. Para ello solo es necesario confrontar los datos del indicador al comienzo del mandato de cada presidente y al final del mismo, en cada área de política. En líneas generales, se advierte que en los primeros años del gobierno de Felipe González los índices eran altos en todas las políticas, pero comienza una fase descendente en la que se reducen en todas las áreas, sin excepción, acabando su legislatura con un notable nivel de concordancia entre preferencias sociales y las asignaciones presupuestarias, es decir, las decisiones sobre gasto iban acercándose paulatinamente a las prioridades de los ciudadanos. En el último año del gobierno de Felipe González, en cinco de las once políticas analizadas, el coeficiente es negativo, esto es, el número de entrevistados que perciben que los recursos establecidos son los adecuados supera al número de entrevistados que perciben que la financiación es insuficiente o excesiva. En justicia y pensiones el índice era cercano a cero, lo que significa que había una congruencia casi perfecta entre nivel de demanda y decisiones de gasto.

En el primer mandato del presidente José María Aznar, continúa esta tendencia descendente, el índice de distancia disminuye o se mantiene, con algunas fluctuaciones, en la mayoría de políticas, aunque aumenta en enseñanza, justicia y, ligeramente, en sanidad. A partir de 2005, durante los ejecutivos de José Luis Rodríguez Zapatero, las diferencias entre las demandas de gasto de los ciudadanos y la distribución de recursos son escasas en casi todos los programas, incluso se reducen discretamente. En seguridad ciudadana, justicia y transporte y comunicaciones los datos pasan a ser negativos, mientras que en educación, sanidad, cultura y medio ambiente se produce una sintonía casi perfecta entre preferencias sociales y asignaciones presupuestarias.

En el último año del ejecutivo de José Luís Rodríguez Zapatero y durante el gobierno de Mariano Rajoy, los índices se han disparado en la mayoría de políticas, coincidiendo con el desarrollo de la crisis. Ha aumentado ostensiblemente la distancia entre la intensidad de la demanda y la asignación de recursos en educación, sanidad, justicia, pensiones, desempleo, medio ambiente, cultura, investigación y ayuda a personas dependientes. En algunas políticas,

el indicador se sitúa en parámetros más altos en la actualidad que al principio de toda la serie, cuando inicia su mandato Felipe González en un periodo de inestabilidad política, recesión, incertidumbre y consolidación del Estado de bienestar. Especialmente llamativo ha sido el incremento de las distancias en 2013 y 2014. En resumen, la sociedad no está de acuerdo con la asignación de los recursos públicos para las distintas políticas en este momento. Esta no es una cuestión baladí porque un alejamiento de las preferencias sociales respecto a las decisiones de gasto público adoptadas por los responsables públicos constituye una fuente de desconfianza hacia la política y de desafección ciudadana (Van de Walle y Jilke, 2014: 615).

## 5. LAS TEORÍAS DEL INTERÉS PROPIO Y DE LAS PREDISPOSICIONES SIMBÓLICAS: LA INFLUENCIA DE LOS INTERESES Y LOS VALORES EN LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO

La hipótesis del interés propio (*self-interest hypothesis*) se enmarca dentro de las teorías económicas que han analizado los factores explicativos o condicionantes de las actitudes y prioridades en materia de gasto e impuestos, desde la perspectiva micro. De acuerdo con este enfoque, las preferencias y demandas dependen de las motivaciones puramente económicas, basadas en el interés directo del individuo.

Esta tesis, fundamentada en la célebre teoría de la elección racional, ha tenido una gran aceptación en el estudio del complejo proceso de formación de las preferencias sociopolíticas en general, y de las preferencias de gasto público en particular. Como se recordará, el economista Birdsall (1965: 238 y ss.) afirmó que el individuo es, ante todo, un *maximizador de utilidades* que intentará elevar al *máximo* su bienestar individual. En este sentido, los intereses materiales del ciudadano determinan, o al menos condicionan decisivamente, su demanda particular de gasto, en forma de consumo de bienes y servicios. El modelo de análisis parte de que las actitudes hacia los bienes y servicios públicos pueden explicarse a través de las variables que se han utilizado tradicionalmente en la teoría económica del consumo de bienes: rasgos —principalmente sociodemográficos— de un individuo, renta familiar, bienes públicos consumidos, lugar de residencia, etc. (Birdsall, 1965: 283-284).

Muchos trabajos que, desde los años sesenta, han aplicado empíricamente esta teoría, han llegado a la conclusión de que, aunque el interés propio de los individuos ejerce un impacto significativo sobre las actitudes hacia el gasto y los impuestos, no explican *per se* la estructuración de las preferencias ciudadanas (Mueller, 1963: 231). Así pues, debe de haber otros factores que también influyan en la demanda individual de gasto y, entre estos factores, destaca el efecto de las denominadas «predisposiciones simbólicas», es decir, los valo-

res, las creencias, la orientación ideológica y la filiación política de las personas (Lewis 1983: 161; Schokkaert, 1987: 182; Citrin y Green, 1990: 4; Sears y Funk, 1990: 72 y ss.).

Sintetizando los postulados de la teoría del interés propio, se formula la siguiente hipótesis de trabajo: *las preferencias de gasto público dependen de las motivaciones puramente económicas del individuo, basadas en su interés directo en cada política, de modo que apoyan el incremento del gasto destinado a aquellos programas que les favorezcan en la actualidad, o que les puedan favorecer en un futuro, a ellos o a su entorno inmediato*<sup>5</sup>. Por lo que se refiere a las predisposiciones simbólicas, a partir de los comportamientos previstos por la teoría, se enuncia la siguiente hipótesis: *la demanda de gasto en casi todas las políticas públicas es mayor entre los individuos menos religiosos, así como entre las personas que se autoubican a la izquierda del eje ideológico y/o que son votantes de partidos o coaliciones de izquierda y centro-izquierda*.

Asimismo, este análisis parte de la tesis de que el grado de influencia del interés propio y de las predisposiciones simbólicas en la formación de las preferencias varía significativamente de una política pública a otra. Es decir, cada persona establece sus propias preferencias específicas de gasto dependiendo, en parte, de sus intereses e ideología.

Con la finalidad de comprobar estas dos teorías en el caso español<sup>6</sup> se han seleccionado, en primer lugar, una serie de variables independientes, tanto demográficas como socioeconómicas, que actúan como indicador de los intereses individuales, siempre teniendo en cuenta la limitación de los datos disponibles para toda la etapa analizada<sup>7</sup>. En concreto, son las siguientes: tamaño del hábitat, sexo, edad, nivel de estudios y estatus socioeconómico.

En segundo lugar, se han escogido diversas variables independientes para determinar la influencia de las predisposiciones simbólicas, que son: la religiosidad, la autoubicación ideológica y comportamiento político (medido a través del recuerdo de voto). Como variable dependiente, es decir, las preferencias de gasto público en cada política, se ha utilizado nuevamente la demanda de gasto, expresada en una escala ordinal cuyos valores son *demasiados recursos, los justos, muy pocos*.

Se han calculado las correlaciones bivariadas entre la variable dependiente y cada una de las variables independientes, utilizando distintos coeficientes en función de si la variable explicativa era ordinal (ro de Spearman), nominal (coeficiente de contingencia) o de intervalo (r de Pearson y Eta). Se ha optado

<sup>5</sup> Véanse las hipótesis que en esta línea formulan Svallfors (2003), Hasenfeld y Rafferty (1989), Andreß y Heien (2001) o Linos y West (2003), entre otros.

<sup>6</sup> Para un análisis detallado de la influencia del interés propio y de las predisposiciones simbólicas sobre las preferencias de gasto en doce políticas públicas, véase Cicuéndez (2017b).

<sup>7</sup> Véase la descripción específica de cada variable en el Cuadro 3.1. del Capítulo III de este libro.

por recurrir a este tipo de correlaciones, y no un modelo de regresión, porque se pretende hallar la magnitud de la relación entre cada uno de los factores explicativos y las preferencias de gasto en todas las políticas, analizando la evolución en los niveles específicos en el grado de asociación. Además, no se cuenta con información sobre el conjunto de las variables para todos los años. El análisis de regresión, que puede proporcionar información muy interesante, se realizará en futuros estudios.

Los resultados del análisis estadístico se presentan en la Tabla 5.8. Aquí se exponen sucintamente cuáles son las principales asociaciones entre las variables, destacando aquellas que se mantienen en el tiempo y que tienen mayor nivel de significación para, a continuación, realizar un análisis política a política, diferenciando las políticas del área de soberanía, del área de intervención en la economía y del área de bienestar.

La primera conclusión es que, según anticipa la teoría, los intereses y valores de los individuos influyen en las preferencias de gasto, aunque de forma moderada. Pese a que no se han hallado fuertes asociaciones estadísticas, esto no debe impeler a desestimar la capacidad explicativa del modelo o a subestimar la relevancia de estos factores en la formación de preferencias. La segunda conclusión es que, en el ámbito de los intereses, la variable que ejerce mayor impacto es el nivel de estudios, que afecta a la demanda de gasto en casi todas las políticas, y de forma más o menos constante a lo largo de la serie.

Se evidencia que las personas con mayor nivel de formación prefieren que se destine el dinero público a las políticas de educación, cultura, investigación, justicia, sanidad y cooperación al desarrollo. Por el contrario, la personas con menor nivel de formación prefieren que el dinero público se dedique a financiar las políticas de seguridad social y prestaciones por desempleo.

De la misma manera, la dimensión urbano/rural sigue siendo relevante. El hecho de residir en pueblo pequeño o en una ciudad genera diferente nivel y tipo de necesidades, lo que da lugar a distintas prioridades en las demandas de gasto. Así, las personas que viven en municipios de mayor tamaño quieren más financiación pública para sanidad, educación, cultura, pensiones, seguridad ciudadana, medioambiente y dependencia. Los habitantes de municipios pequeños piden más inversión en infraestructuras y en transporte y comunicaciones. En general, el nivel de demanda es mayor entre los habitantes de las ciudades grandes.

Tabla 5.8.  
**Condicionantes de las preferencias de gasto público: interés propio y predisposiciones simbólicas (1985-2016)**

|                | Hábitat  | Sexo    | Edad    | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|----------------|----------|---------|---------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| <b>Defensa</b> |          |         |         |          |                      |              |           |                   |
| <b>1985</b>    | -0,100** | 0,053*  | 0,079** | -0,035   | s.d.                 | s.d.         | 0,248**   | 0,283**           |
| <b>1986</b>    | 0,005    | 0,007   | 0,014   | 0,006    | s.d.                 | s.d.         | 0,130**   | 0,285**           |
| <b>1987</b>    | -0,015   | 0,034   | 0,024   | -0,047*  | s.d.                 | s.d.         | 0,096**   | 0,427**           |
| <b>1988</b>    | -0,014   | 0,043   | 0,050*  | -0,063** | s.d.                 | s.d.         | 0,183**   | 0,296**           |
| <b>1989</b>    | 0,028    | 0,071** | 0,042   | -0,059*  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| <b>1990</b>    | 0,001    | 0,069** | 0,040   | -0,059** | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,288**           |
| <b>1991</b>    | 0,041    | 0,033   | 0,029   | -0,048** | s.d.                 | s.d.         | 0,051     | 0,235**           |
| <b>1992</b>    | -0,015   | 0,008   | 0,033   | -0,082** | s.d.                 | s.d.         | 0,060*    | 0,263**           |
| <b>1993</b>    | 0,021    | 0,057*  | 0,009   | -0,083** | 0,033                | s.d.         | 0,048     | 0,258**           |
| <b>1994</b>    | -0,024   | 0,010   | 0,089** | -0,062** | 0,037                | s.d.         | 0,124**   | 0,256**           |
| <b>1995</b>    | 0,012    | 0,030   | 0,079** | -0,053*  | -0,027               | s.d.         | 0,170**   | 0,249**           |
| <b>1996</b>    | -0,044   | 0,058*  | 0,050*  | -0,092** | 0,038                | s.d.         | 0,159**   | 0,250**           |
| <b>1997</b>    | -0,006   | 0,036   | 0,035   | -0,073** | 0,059*               | s.d.         | 0,109**   | 0,246**           |
| <b>1998</b>    | -0,035   | 0,046   | 0,081** | -0,077** | 0,001                | s.d.         | 0,148**   | 0,270**           |
| <b>1999</b>    | 0,006    | 0,060*  | 0,086** | -0,132** | 0,063**              | s.d.         | 0,118**   | 0,242**           |
| <b>2000</b>    | -0,023   | 0,062** | 0,076** | -0,081** | 0,018                | s.d.         | 0,184**   | 0,257**           |
| <b>2005</b>    | 0,075**  | 0,006   | 0,024   | -0,085** | 0,021                | 0,092**      | 0,170**   | 0,254**           |
| <b>2006</b>    | 0,053*   | 0,002   | 0,074** | -0,066** | 0,059**              | 0,139**      | 0,187**   | 0,274**           |
| <b>2007</b>    | -0,009   | 0,030   | 0,061** | -0,096** | 0,041                | 0,149**      | 0,191**   | 0,268**           |
| <b>2008</b>    | 0,011    | 0,006   | -0,010  | -0,046** | -0,002               | 0,116**      | 0,192**   | 0,255**           |
| <b>2009</b>    | -0,018   | 0,044   | 0,037   | -0,106** | 0,033                | 0,119**      | 0,167**   | 0,195**           |
| <b>2010</b>    | 0,011    | 0,023   | -0,023  | -0,067** | 0,048*               | 0,088**      | 0,146**   | 0,178**           |
| <b>2011</b>    | 0,009    | 0,040   | -0,005  | -0,076** | 0,076**              | 0,131**      | 0,228**   | 0,227**           |
| <b>2012</b>    | 0,026    | 0,026   | 0,001   | -0,100** | 0,052*               | 0,124**      | 0,249**   | 0,244**           |
| <b>2013</b>    | -0,074** | 0,006   | 0,006   | -0,087** | 0,093**              | 0,142**      | 0,198**   | 0,271**           |
| <b>2014</b>    | -0,066** | 0,002   | 0,044   | -0,065** | -0,004               | 0,139**      | 0,220**   | 0,279**           |
| <b>2015</b>    | -0,039   | 0,010   | -0,026  | -0,050*  | 0,005                | 0,074**      | 0,208**   | 0,258**           |
| <b>2016</b>    | -0,053*  | 0,013   | 0,011   | -0,103** | 0,072*               | 0,072*       | 0,067*    | 0,326**           |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                            | Hábitat | Sexo    | Edad    | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|----------------------------|---------|---------|---------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| <b>Seguridad ciudadana</b> |         |         |         |          |                      |              |           |                   |
| 1985                       | -0,014  | 0,052*  | 0,069** | -0,015   | s.d.                 | s.d.         | 0,261**   | 0,299**           |
| 1986                       | 0,083** | 0,052*  | 0,008   | 0,010    | s.d.                 | s.d.         | 0,148**   | 0,284**           |
| 1987                       | 0,054*  | 0,057   | 0,064** | -0,051*  | s.d.                 | s.d.         | 0,131**   | 0,295**           |
| 1988                       | 0,024   | 0,034   | 0,025   | -0,051*  | s.d.                 | s.d.         | 0,130**   | 0,278**           |
| 1989                       | 0,062** | 0,077** | 0,058*  | -0,021   | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990                       | 0,034   | 0,089** | 0,052*  | 0,013    | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,317**           |
| 1991                       | 0,050*  | -0,006  | 0,023   | 0,012    | s.d.                 | s.d.         | 0,038     | 0,236**           |
| 1992                       | 0,027   | 0,065   | -0,014  | -0,007   | s.d.                 | s.d.         | 0,089**   | 0,321**           |
| 1993                       | 0,055*  | 0,092** | 0,021   | -0,023   | 0,008                | s.d.         | 0,116**   | 0,290**           |
| 1994                       | -0,001  | 0,035   | 0,051*  | -0,023   | -0,016               | s.d.         | 0,129**   | 0,304**           |
| 1995                       | 0,013   | 0,033   | 0,056*  | 0,012    | -0,061**             | s.d.         | 0,168**   | 0,309**           |
| 1996                       | 0,039   | 0,040   | 0,066   | -0,001   | -0,042               | s.d.         | 0,101**   | 0,271**           |
| 1997                       | 0,018   | 0,024   | 0,036   | -0,003   | -0,010               | s.d.         | 0,080**   | 0,271**           |
| 1998                       | 0,059** | -0,001  | 0,075** | -0,024   | -0,016               | s.d.         | 0,050     | 0,252**           |
| 1999                       | 0,115** | 0,044*  | 0,035   | 0,007    | -0,027               | s.d.         | 0,034     | 0,233**           |
| 2000                       | 0,111** | 0,030   | 0,026   | 0,020    | -0,014               | s.d.         | 0,057*    | 0,236**           |
| 2005                       | 0,051*  | 0,033   | 0,093** | -0,073** | -0,048*              | 0,024        | 0,024     | 0,247**           |
| 2006                       | 0,066** | 0,006   | 0,119** | -0,071** | -0,009               | 0,075**      | 0,128**   | 0,267**           |
| 2007                       | 0,015   | 0,049*  | 0,095** | -0,055*  | 0,009                | 0,104**      | 0,118**   | 0,234**           |
| 2008                       | 0,024   | 0,020   | 0,091** | -0,058** | -0,008               | 0,086**      | 0,141**   | 0,272**           |
| 2009                       | -0,018  | 0,072** | 0,104** | -0,052*  | 0,010                | 0,099**      | 0,109**   | 0,273**           |
| 2010                       | -0,037  | 0,069** | 0,092** | -0,043*  | 0,021                | 0,053**      | 0,056*    | 0,186**           |
| 2011                       | 0,003   | 0,028   | 0,117** | -0,051*  | 0,024                | 0,059**      | 0,070**   | 0,177**           |
| 2012                       | 0,019   | 0,086** | 0,067** | -0,060** | 0,010                | 0,108**      | 0,093**   | 0,171**           |
| 2013                       | 0,011   | 0,069** | 0,074** | -0,017   | 0,007                | 0,061**      | 0,024     | 0,168**           |
| 2014                       | 0,043*  | 0,014   | 0,061** | -0,066** | 0,005                | 0,092**      | 0,064**   | 0,192**           |
| 2015                       | -0,001  | 0,030   | 0,037   | -0,065** | 0,036                | 0,013        | 0,110**   | 0,148**           |
| 2016                       | -0,031  | 0,032   | 0,067*  | -0,062*  | 0,034                | 0,002        | 0,089**   | 0,237**           |

LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|                       | Hábitat | Sexo     | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|-----------------------|---------|----------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| <b>Justicia</b>       |         |          |          |          |                      |              |           |                   |
| 1989                  | 0,132** | 0,016    | -0,050*  | 0,111**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990                  | 0,075** | -0,001   | -0,014   | 0,026    | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,298**           |
| 1991                  | 0,067** | -0,004   | 0,023    | 0,033    | s.d.                 | s.d.         | 0,001     | 0,226*            |
| 1992                  | 0,071** | 0,031    | -0,012   | 0,028    | s.d.                 | s.d.         | 0,031     | 0,262**           |
| 1993                  | 0,081** | 0,037    | -0,013   | 0,098**  | -0,047               | s.d.         | 0,055*    | 0,281**           |
| 1994                  | 0,102** | 0,015    | 0,033    | -0,019   | -0,037               | s.d.         | 0,042     | 0,212             |
| 1995                  | -0,014  | 0,020    | -0,031   | 0,052**  | -0,089**             | s.d.         | 0,056*    | 0,241**           |
| 1996                  | 0,067** | 0,040    | -0,010   | 0,118**  | -0,097**             | s.d.         | -0,039    | 0,200*            |
| 1997                  | 0,045   | 0,019    | 0,003    | 0,066**  | -0,055*              | s.d.         | 0,021     | 0,187             |
| 1998                  | 0,024   | 0,021    | -0,009   | 0,060*   | -0,019               | s.d.         | -0,042    | 0,181             |
| 1999                  | 0,097** | 0,009    | -0,076** | 0,094**  | -0,094**             | s.d.         | -0,051    | 0,222*            |
| 2000                  | 0,052*  | 0,020    | 0,020    | 0,073**  | -0,048*              | s.d.         | -0,062**  | 0,193             |
| 2005                  | 0,039   | 0,016    | 0,067**  | 0,088**  | -0,086**             | 0,013        | -0,032    | 0,189             |
| 2006                  | 0,046*  | -0,015   | 0,071**  | 0,001    | -0,003               | 0,021        | 0,054*    | 0,207*            |
| 2007                  | 0,052*  | 0,020    | 0,034    | 0,017    | -0,038               | -0,011       | -0,011    | 0,172             |
| 2008                  | 0,051*  | 0,044*   | 0,073**  | 0,017    | -0,072**             | 0,001        | 0,025     | 0,177             |
| 2009                  | 0,035   | 0,062**  | 0,017    | 0,056*   | -0,075**             | -0,018       | 0,046     | 0,149*            |
| 2010                  | -0,018  | 0,036    | 0,036    | 0,092**  | -0,032               | -0,075*      | 0,033     | 0,151**           |
| 2011                  | -0,012  | 0,013    | -0,004   | 0,056*   | -0,034               | 0,002        | -0,012    | 0,119             |
| 2012                  | 0,016   | 0,048*   | 0,031    | 0,019    | -0,016               | 0,012        | -0,005    | 0,145             |
| 2013                  | 0,039   | 0,022    | 0,036    | 0,057**  | -0,026               | -0,056*      | -0,063*   | 0,165             |
| 2014                  | -0,034  | 0,026    | 0,047*   | 0,009    | -0,033               | -0,055**     | -0,064**  | 0,148             |
| 2015                  | 0,014   | 0,016    | 0,025    | 0,055*   | -0,007               | -0,036       | -0,100**  | 0,149             |
| 2016                  | -0,046  | -0,018   | 0,031    | 0,060**  | -0,039               | -0,009       | -0,114**  | 0,188             |
| <b>Obras públicas</b> |         |          |          |          |                      |              |           |                   |
| 1985                  | 0,100** | -0,019   | -0,057*  | 0,066**  | s.d.                 | s.d.         | -0,095**  | 0,204             |
| 1986                  | 0,018   | -0,096** | -0,015   | 0,077**  | s.d.                 | s.d.         | -0,017    | 0,284**           |
| 1987                  | 0,053*  | -0,024   | -0,035   | 0,031    | s.d.                 | s.d.         | -0,021    | 0,315**           |
| 1988                  | 0,034   | -0,047*  | -0,048*  | 0,082**  | s.d.                 | s.d.         | -0,023    | 0,224             |
| 1989                  | 0,062** | -0,024   | -0,066** | 0,051*   | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                             | Hábitat  | Sexo     | Edad    | Estudios | Estatus socioeconom. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|-----------------------------|----------|----------|---------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 1990                        | -0,002   | -0,055*  | -0,022  | 0,060**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,242**           |
| 1991                        | -0,049*  | -0,059** | -0,014  | 0,080**  | s.d.                 | s.d.         | -0,012    | 0,266**           |
| 1992                        | 0,001    | -0,063** | -0,033  | 0,039    | s.d.                 | s.d.         | 0,059*    | 0,224**           |
| 1993                        | 0,039    | 0,007    | -0,007  | 0,045*   | -0,040               | s.d.         | 0,023     | 0,212             |
| 1994                        | -0,020   | -0,074** | 0,027   | 0,017    | 0,023                | s.d.         | 0,045     | 0,231**           |
| 1995                        | -0,093** | -0,023   | -0,020  | 0,030    | -0,048*              | s.d.         | 0,024     | 0,235**           |
| 1996                        | -0,044*  | -0,021   | 0,013   | 0,012    | 0,025                | s.d.         | -0,007    | 0,113*            |
| 1997                        | -0,013   | -0,017   | 0,028   | 0,002    | -0,018               | s.d.         | -0,047*   | 0,188             |
| 1998                        | 0,007    | -0,035   | 0,014   | 0,018    | -0,033               | s.d.         | -0,045    | 0,129             |
| 1999                        | -0,005   | -0,067** | 0,048*  | 0,034    | -0,029               | s.d.         | -0,071**  | 0,131**           |
| 2000                        | -0,025   | -0,076** | 0,068** | 0,031    | -0,056*              | s.d.         | -0,036    | 0,208**           |
| 2005                        | -0,107** | -0,084** | 0,054*  | -0,011   | 0,027                | 0,014        | 0,007     | 0,214**           |
| 2006                        | -0,075** | -0,057** | 0,077** | -0,042** | 0,015                | 0,075**      | 0,020     | 0,221             |
| 2007                        | -0,085** | -0,074** | 0,073** | -0,004   | 0,005                | 0,059**      | 0,006     | 0,148             |
| 2008                        | -0,066   | -0,040   | 0,025   | -0,024   | 0,005                | 0,047*       | 0,038     | 0,141             |
| 2009                        | -0,079   | -0,048*  | 0,033   | -0,021   | 0,030                | 0,023        | 0,027     | 0,124             |
| 2010                        | -0,067** | -0,068** | 0,037   | -0,075** | 0,054**              | 0,051*       | 0,021     | 0,140*            |
| 2011                        | -0,071** | -0,062** | 0,021   | -0,038   | 0,057**              | -0,006       | 0,034     | 0,148*            |
| 2012                        | -0,046*  | -0,056** | 0,049*  | -0,053** | -0,005               | -0,031       | -0,001    | 0,226**           |
| 2013                        | -0,056** | -0,045*  | 0,051*  | -0,029   | 0,033                | -0,018       | -0,059*   | 0,206**           |
| 2014                        | -0,090** | -0,030   | 0,077** | -0,051** | -0,016               | 0,007        | -0,025    | 0,135**           |
| 2015                        | -0,098** | 0,004    | 0,088** | -0,071** | 0,041                | -0,001       | -0,053**  | 0,166*            |
| 2016                        | -0,022   | -0,037   | 0,080** | -0,032   | -0,006               | 0,029        | 0,018     | 0,228*            |
| Transporte y comunicaciones |          |          |         |          |                      |              |           |                   |
| 1989                        | 0,102**  | 0,034    | -0,057* | 0,062**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990                        | 0,132**  | 0,020    | -0,055* | 0,114**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,306**           |
| 1991                        | 0,124**  | -0,054** | -0,039  | 0,106**  | s.d.                 | s.d.         | -0,074**  | 0,229*            |
| 1992                        | 0,047*   | -0,008   | 0,010   | s.d.     | s.d.                 | s.d.         | -0,046    | 0,253**           |
| 1993                        | 0,106**  | 0,000    | -0,036  | 0,056**  | -0,040               | s.d.         | 0,002     | 0,238**           |
| 1994                        | 0,063**  | -0,003   | 0,023   | 0,047**  | -0,016               | s.d.         | 0,002     | 0,224*            |
| 1995                        | -0,038   | 0,003    | -0,020  | 0,044    | -0,033               | s.d.         | 0,012     | 0,227*            |
| 1996                        | 0,020    | -0,012   | s.d.    | 0,046**  | -0,065**             | s.d.         | -0,033    | 0,191             |

LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|         | Hábitat  | Sexo    | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|---------|----------|---------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 1997    | 0,026    | -0,023  | -0,016   | 0,033    | 0,042                | s.d.         | -0,066**  | 0,203*            |
| 1998    | 0,062**  | 0,009   | 0,026    | 0,017    | -0,038               | s.d.         | -0,050    | 0,174             |
| 1999    | 0,050*   | 0,018   | 0,012    | 0,014    | -0,006               | s.d.         | -0,075**  | 0,196             |
| 2000    | 0,022    | -0,011  | 0,024    | 0,040    | -0,069**             | s.d.         | -0,073**  | 0,191             |
| 2005    | 0,044*   | 0,005   | -0,017   | 0,051*   | -0,029               | -0,069**     | -0,064*   | 0,207*            |
| 2006    | -0,036   | -0,008  | 0,042    | 0,007    | -0,032               | 0,002        | -0,037    | 0,188             |
| 2007    | -0,021   | -0,032  | 0,045*   | 0,034    | -0,048*              | -0,002       | -0,024    | 0,193             |
| 2008    | -0,053   | 0,001   | 0,041    | -0,022   | -0,005               | 0,002        | -0,005    | 0,179             |
| 2009    | -0,037   | 0,023   | -0,020   | 0,018    | 0,003                | -0,036       | -0,075**  | 0,166**           |
| 2010    | -0,054   | 0,055*  | 0,085**  | -0,084   | -0,056*              | 0,021        | 0,033     | 0,146*            |
| 2011    | -0,080** | 0,003   | 0,024    | 0,033    | 0,017                | -0,012       | 0,009     | 0,140             |
| 2012    | 0,040    | 0,063** | 0,014    | -0,009   | 0,015                | -0,006       | -0,060**  | 0,182**           |
| 2013    | -0,048*  | 0,014   | 0,035    | 0,006    | 0,016                | 0,022        | -0,107**  | 0,219**           |
| 2014    | -0,061** | 0,009   | 0,020    | -0,056*  | 0,030                | -0,014       | -0,072**  | 0,193**           |
| 2015    | -0,095** | 0,028   | 0,003    | -0,036   | 0,038                | -0,038       | -0,084**  | 0,172**           |
| 2016    | -0,082** | 0,010   | -0,045   | 0,004    | -0,012               | -0,047       | -0,034    | 0,160             |
| Sanidad |          |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1985    | 0,224**  | -0,003  | -0,083** | 0,076**  | s.d.                 | s.d.         | -0,107**  | 0,261**           |
| 1986    | 0,129**  | 0,007   | -0,061** | 0,080**  | s.d.                 | s.d.         | -0,012    | 0,255**           |
| 1987    | 0,090**  | 0,027   | -0,052*  | 0,070**  | s.d.                 | s.d.         | -0,042    | 0,304**           |
| 1988    | 0,068**  | 0,001   | -0,060** | 0,068**  | s.d.                 | s.d.         | -0,003    | 0,339**           |
| 1989    | 0,039    | 0,006   | -0,040   | 0,028    | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990    | 0,085**  | 0,035   | -0,058** | 0,045*   | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,259**           |
| 1991    | 0,059**  | 0,017   | -0,051*  | 0,115**  | s.d.                 | s.d.         | 0,008     | 0,191             |
| 1992    | 0,039    | -0,003  | -0,047*  | s.d.     | s.d.                 | s.d.         | 0,006     | 0,266**           |
| 1993    | 0,047*   | 0,066** | -0,056*  | 0,068**  | -0,033               | s.d.         | 0,054*    | 0,229**           |
| 1994    | 0,036    | 0,007   | -0,025   | 0,077**  | -0,057*              | s.d.         | 0,028     | 0,237**           |
| 1995    | 0,054*   | -0,017  | -0,071** | 0,120**  | -0,099**             | s.d.         | 0,046     | 0,241**           |
| 1996    | 0,021    | 0,009   | -0,056** | 0,050*   | -0,033               | s.d.         | -0,047    | 0,174             |
| 1997    | 0,034    | -0,010  | -0,037   | 0,094**  | -0,030               | s.d.         | -0,023    | 0,155             |
| 1998    | 0,023    | 0,037   | -0,036   | 0,020    | -0,003               | s.d.         | -0,118**  | 0,222*            |
| 1999    | 0,073**  | 0,014   | -0,063** | 0,083**  | -0,043*              | s.d.         | -0,115**  | 0,229*            |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|           | Hábitat | Sexo    | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|-----------|---------|---------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 2000      | 0,022   | 0,017   | 0,005    | 0,032    | -0,006               | s.d.         | -0,056*   | 0,137*            |
| 2005      | 0,036   | 0,039   | -0,018   | 0,042*   | -0,031               | -0,095**     | -0,083**  | 0,207*            |
| 2006      | 0,046*  | 0,060** | 0,036    | -0,008   | -0,004               | -0,038       | -0,025    | 0,127*            |
| 2007      | 0,023   | 0,026   | 0,028    | 0,047*   | -0,046*              | -0,019       | -0,048*   | 0,202*            |
| 2008      | 0,048*  | 0,043*  | -0,021   | -0,011   | -0,025               | -0,047*      | -0,006    | 0,174             |
| 2009      | 0,018   | 0,058** | -0,021   | 0,008    | -0,009               | -0,022       | 0,021     | 0,180**           |
| 2010      | 0,024   | 0,072** | 0,008    | -0,012   | -0,003               | -0,004       | -0,073**  | 0,155**           |
| 2011      | 0,117** | 0,041*  | 0,010    | 0,007    | -0,029               | -0,068**     | -0,049**  | 0,125             |
| 2012      | 0,005   | 0,077** | -0,004   | -0,036   | -0,024               | -0,092**     | -0,168**  | 0,190**           |
| 2013      | 0,031   | 0,043*  | 0,008    | -0,008   | -0,003               | -0,103**     | -0,135**  | 0,239**           |
| 2014      | 0,015   | 0,065** | -0,005   | -0,011   | -0,046*              | -0,115**     | -0,197**  | 0,214**           |
| 2015      | 0,026   | 0,060** | -0,024   | -0,018   | -0,032               | -0,092**     | -0,176**  | 0,215**           |
| 2016      | 0,003   | 0,045   | -0,028   | -0,019   | 0,045                | -0,135**     | -0,199**  | 0,242**           |
| Enseñanza |         |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1985      | 0,182** | 0,031   | -0,123** | 0,153**  | s.d.                 | s.d.         | -0,006    | 0,177             |
| 1986      | 0,163** | -0,038  | -0,152** | 0,197**  | s.d.                 | s.d.         | -0,048    | 0,314**           |
| 1987      | 0,092** | 0,027   | -0,128** | 0,140**  | s.d.                 | s.d.         | -0,027    | 0,326**           |
| 1988      | 0,119** | -0,005  | -0,126** | 0,167**  | s.d.                 | s.d.         | -0,030    | 0,233*            |
| 1989      | 0,135** | 0,016   | -0,157** | 0,134**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990      | 0,077** | 0,016   | -0,115** | 0,153**  | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,273**           |
| 1991      | 0,073** | 0,006   | -0,100** | 0,182**  | s.d.                 | s.d.         | -0,066**  | 0,232**           |
| 1992      | 0,036   | 0,043   | -0,080** | 0,108**  | s.d.                 | s.d.         | 0,008     | 0,281**           |
| 1993      | 0,119** | 0,061** | -0,119** | 0,155**  | -0,051*              | s.d.         | 0,005     | 0,208*            |
| 1994      | 0,110** | 0,007   | -0,069** | 0,158**  | -0,104**             | s.d.         | -0,017    | 0,267**           |
| 1995      | 0,107** | -0,003  | -0,087** | 0,157**  | -0,085**             | s.d.         | 0,019     | 0,264**           |
| 1996      | 0,086** | 0,002   | -0,092** | 0,148**  | -0,104**             | s.d.         | -0,072**  | 0,200*            |
| 1997      | 0,149** | 0,026   | -0,049*  | 0,174**  | -0,109**             | s.d.         | -0,075**  | 0,185*            |
| 1998      | 0,123** | 0,014   | -0,078** | 0,136**  | -0,086**             | s.d.         | -0,178**  | 0,253**           |
| 1999      | 0,111** | 0,025   | -0,084** | 0,149**  | -0,093**             | s.d.         | -0,154**  | 0,219*            |
| 2000      | 0,112** | 0,024   | -0,017   | 0,141**  | -0,096**             | s.d.         | -0,088**  | 0,206             |
| 2005      | 0,142** | 0,012   | -0,026   | 0,147**  | -0,119**             | -0,084**     | -0,052*   | 0,195             |
| 2006      | 0,114** | 0,024   | -0,035   | 0,116**  | -0,097**             | -0,038       | -0,018    | 0,184             |

LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|                                   | Hábitat | Sexo    | Edad    | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 2007                              | 0,089** | 0,006   | -0,011  | 0,125**  | -0,094**             | -0,062**     | -0,022    | 0,173             |
| 2008                              | 0,128** | -0,032  | -0,023  | 0,070**  | -0,068**             | -0,064**     | 0,024     | 0,160             |
| 2009                              | 0,032   | 0,008   | 0,017   | 0,108**  | -0,109**             | -0,046*      | 0,006     | 0,130             |
| 2010                              | 0,058** | 0,011   | 0,163** | 0,082**  | -0,045**             | -0,044*      | 0,054*    | 0,139             |
| 2011                              | 0,089** | 0,045*  | 0,034   | 0,081**  | -0,063**             | -0,056       | 0,004     | 0,178**           |
| 2012                              | 0,035   | 0,088** | -0,049* | 0,024    | -0,067**             | -0,129       | 0,017     | 0,223**           |
| 2013                              | 0,033   | 0,024   | -0,050* | 0,063**  | -0,037               | -0,132**     | 0,014     | 0,238**           |
| 2014                              | 0,031   | 0,079** | -0,020  | 0,037    | -0,047**             | -0,098       | 0,012     | 0,222**           |
| 2015                              | 0,050*  | 0,082** | -0,030  | 0,024    | 0,007                | -0,054*      | 0,016     | 0,193**           |
| 2016                              | 0,040   | 0,044   | -0,064* | 0,101    | 0,102**              | -0,120**     | -0,104**  | 0,292**           |
| <b>Seguridad Social/Pensiones</b> |         |         |         |          |                      |              |           |                   |
| 1989                              | 0,152** | 0,041   | 0,042   | -0,002   | s.d.                 | s.d.         | 0,104**   | 0,243**           |
| 1990                              | 0,144** | 0,034   | 0,042   | -0,007   | s.d.                 | s.d.         | -0,020    | 0,228*            |
| 1991                              | 0,116** | 0,013   | 0,032   | 0,055*   | s.d.                 | s.d.         | 0,007     | 0,265**           |
| 1992                              | 0,087** | 0,080** | 0,044*  | -0,032   | s.d.                 | s.d.         | -0,050    | 0,259**           |
| 1993                              | 0,088** | 0,056** | 0,057** | -0,059** | 0,051*               | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1994                              | 0,063** | -0,003  | 0,023   | 0,047*   | 0,016                | s.d.         | s.d.      | 0,270**           |
| 1995                              | 0,084** | 0,057** | 0,023   | 0,005    | -0,031               | s.d.         | -0,003    | 0,129             |
| 1996                              | 0,033   | 0,045*  | 0,032   | -0,055*  | 0,033                | s.d.         | -0,017    | 0,278**           |
| 1997                              | 0,076** | 0,019   | 0,015   | -0,003   | -0,014               | s.d.         | -0,007    | 0,205             |
| 1998                              | 0,062** | 0,063** | 0,039   | -0,001   | 0,000                | s.d.         | 0,042     | 0,220*            |
| 1999                              | 0,047*  | 0,020   | 0,039   | -0,025   | 0,021                | s.d.         | 0,022     | 0,209             |
| 2000                              | 0,032   | 0,053*  | 0,036   | -0,022   | 0,040                | s.d.         | -0,079**  | 0,191             |
| 2005                              | -0,006  | 0,068** | 0,106** | -0,125** | 0,054*               | s.d.         | -0,082**  | 0,194             |
| 2006                              | 0,043*  | 0,092** | 0,121** | -0,091** | 0,076**              | s.d.         | -0,119**  | 0,157             |
| 2007                              | -0,007  | 0,042   | 0,149** | -0,093** | 0,065**              | s.d.         | -0,164**  | 0,238**           |
| 2008                              | 0,093** | 0,128** | 0,083** | -0,106** | 0,054*               | s.d.         | -0,115**  | 0,166**           |
| 2009                              | 0,060** | 0,036   | 0,089** | -0,068** | 0,068**              | 0,015        | -0,093**  | 0,207*            |
| 2010                              | 0,010   | 0,071** | 0,018   | -0,056*  | 0,076**              | 0,026        | -0,008    | 0,206*            |
| 2011                              | 0,082** | 0,046*  | 0,072** | -0,088** | 0,089**              | 0,065**      | -0,008    | 0,200             |
| 2012                              | 0,010   | 0,067** | 0,052*  | -0,087** | 0,075**              | 0,063**      | 0,036     | 0,172             |
| 2013                              | -0,018  | 0,051*  | 0,035   | -0,073** | 0,083**              | 0,076**      | 0,001     | 0,184**           |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                          | Hábitat | Sexo    | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|--------------------------|---------|---------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 2014                     | -0,005  | 0,008   | 0,035    | -0,076** | 0,040                | 0,091**      | -0,080**  | 0,186**           |
| 2015                     | -0,012  | 0,091** | 0,046*   | -0,090** | 0,079**              | 0,038        | 0,027     | 0,139*            |
| 2016                     | -0,026  | 0,067*  | 0,036    | -0,073** | 0,062**              | -0,034       | -0,044    | 0,213             |
| Protección del desempleo |         |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1989                     | 0,125** | 0,043   | -0,067** | 0,009    | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990                     | 0,207** | 0,005   | -0,058** | 0,021    | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,268**           |
| 1991                     | 0,127** | 0,025   | -0,125** | 0,122**  | s.d.                 | s.d.         | -0,100**  | 0,279**           |
| 1992                     | 0,140** | 0,043   | -0,156** | 0,027    | s.d.                 | s.d.         | -0,131**  | 0,248**           |
| 1993                     | 0,035   | 0,029   | -0,172** | 0,039    | 0,073**              | s.d.         | -0,075**  | 0,300**           |
| 1994                     | 0,082** | 0,024   | -0,113** | 0,086**  | 0,004                | s.d.         | -0,035    | 0,254**           |
| 1995                     | 0,114** | -0,030  | -0,124** | 0,005    | 0,009                | s.d.         | -0,039**  | 0,208             |
| 1996                     | 0,099** | 0,022   | -0,154** | 0,026    | 0,083**              | s.d.         | -0,141**  | 0,229*            |
| 1997                     | 0,080** | -0,039  | -0,086** | 0,010    | 0,065**              | s.d.         | -0,143**  | 0,198*            |
| 1998                     | 0,071** | 0,008   | -0,082** | 0,007    | 0,069**              | s.d.         | -0,158**  | 0,224**           |
| 1999                     | 0,052*  | 0,035   | -0,101** | -0,011   | 0,071**              | s.d.         | -0,141**  | 0,217*            |
| 2000                     | 0,084** | 0,028   | -0,080** | 0,051**  | 0,025                | s.d.         | -0,124**  | 0,265**           |
| 2005                     | 0,031   | 0,047*  | -0,091** | 0,003    | 0,031                | -0,062**     | -0,088**  | 0,146**           |
| 2006                     | 0,089** | 0,035   | -0,048*  | -0,008   | 0,004                | -0,064**     | -0,044    | 0,223**           |
| 2007                     | 0,014   | 0,008   | -0,058** | -0,036   | 0,055*               | -0,081**     | -0,083**  | 0,220**           |
| 2008                     | 0,136** | 0,027   | -0,080** | -0,050*  | 0,053*               | -0,075**     | -0,008    | 0,152             |
| 2009                     | 0,102** | 0,065** | -0,068** | -0,058** | 0,064**              | -0,042**     | 0,012     | 0,188             |
| 2010                     | 0,006   | 0,060** | 0,060**  | -0,114** | 0,060**              | -0,046**     | -0,066**  | 0,160**           |
| 2011                     | 0,086** | 0,032   | -0,012   | -0,093** | 0,102**              | -0,055**     | -0,034    | 0,191**           |
| 2012                     | 0,034   | 0,064** | -0,018   | -0,109** | 0,086**              | -0,069**     | -0,143**  | 0,154**           |
| 2013                     | 0,003   | 0,038   | -0,017   | -0,083** | 0,078**              | -0,164**     | -0,164**  | 0,203**           |
| 2014                     | 0,033   | 0,022   | -0,018   | -0,075** | 0,048*               | -0,141**     | -0,141**  | 0,224**           |
| 2015                     | 0,052*  | 0,046*  | -0,002   | -0,058** | 0,065**              | -0,170**     | -0,170**  | 0,206**           |
| 2016                     | 0,012   | 0,057*  | -0,078** | -0,048   | 0,076**              | -0,051       | -0,010    | 0,284**           |
| Vivienda                 |         |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1985                     | 0,151** | 0,007   | -0,047*  | 0,058*   | s.d.                 | s.d.         | -0,041    | 0,184             |
| 1986                     | 0,063** | -0,025  | -0,058*  | 0,063**  | s.d.                 | s.d.         | -0,049    | 0,246**           |
| 1987                     | 0,107** | 0,022   | -0,035   | 0,003    | s.d.                 | s.d.         | -0,043    | 0,324**           |

LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|                | Hábitat | Sexo    | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|----------------|---------|---------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 1988           | 0,134** | -0,003  | -0,055*  | 0,071**  | s.d.                 | s.d.         | -0,037    | 0,235*            |
| 1989           | 0,084** | 0,016   | -0,022   | -0,004   | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | s.d.              |
| 1990           | 0,163** | 0,027   | -0,028   | 0,055*   | s.d.                 | s.d.         | s.d.      | 0,247**           |
| 1991           | 0,119** | -0,019  | -0,059** | 0,119**  | s.d.                 | s.d.         | -0,012    | 0,209             |
| 1992           | 0,081** | 0,005   | -0,070** | 0,018    | s.d.                 | s.d.         | -0,037    | 0,241**           |
| 1993           | 0,108** | 0,019   | -0,059** | 0,065**  | -0,020               | s.d.         | 0,009     | 0,193             |
| 1994           | 0,021   | 0,019   | 0,048*   | 0,034    | -0,037               | s.d.         | -0,021    | 0,226**           |
| 1995           | 0,115** | -0,014  | -0,076** | 0,114**  | -0,079**             | s.d.         | -0,036    | 0,221             |
| 1996           | 0,136** | -0,002  | -0,096** | 0,046*   | -0,012               | s.d.         | -0,106**  | 0,200*            |
| 1997           | 0,131** | 0,023   | -0,042   | 0,069**  | -0,002               | s.d.         | -0,100**  | 0,191*            |
| 1998           | 0,153** | 0,015   | -0,061** | 0,079**  | -0,034               | s.d.         | -0,145**  | 0,202*            |
| 1999           | 0,142** | 0,010   | -0,054*  | 0,087**  | -0,001               | s.d.         | -0,143**  | 0,201             |
| 2000           | 0,103** | 0,022   | -0,046*  | 0,066**  | -0,008               | s.d.         | -0,131**  | 0,152**           |
| 2005           | 0,105** | -0,001  | -0,045*  | 0,102**  | -0,081**             | -0,097**     | -0,029    | 0,221**           |
| 2006           | 0,083** | 0,019   | -0,029   | 0,054*   | -0,047*              | -0,042**     | -0,019    | 0,210**           |
| 2007           | 0,079** | -0,009  | -0,056** | 0,096**  | -0,044*              | -0,082**     | -0,078**  | 0,174             |
| 2008           | 0,067** | 0,030   | -0,074** | 0,017    | -0,020               | -0,045*      | -0,002    | 0,144             |
| 2009           | 0,063** | 0,032   | -0,038   | 0,042    | -0,010               | -0,075**     | -0,060*   | 0,169**           |
| 2010           | -0,007  | 0,061** | 0,057*   | -0,034   | -0,009               | -0,080       | -0,051*   | 0,145*            |
| 2011           | 0,060** | -0,013  | -0,060** | 0,024    | 0,027                | -0,096       | -0,069*   | 0,114             |
| 2012           | 0,027   | 0,036   | -0,076** | -0,005   | 0,003                | -0,083       | -0,062**  | 0,175**           |
| 2013           | -0,012  | 0,002   | -0,004   | -0,020   | 0,042                | -0,064       | -0,131**  | 0,189**           |
| 2014           | 0,015   | 0,047*  | -0,049*  | -0,002   | 0,011                | -0,106       | -0,125**  | 0,212**           |
| 2015           | 0,022   | 0,034   | -0,025   | 0,025    | 0,030                | -0,053       | -0,210**  | 0,206**           |
| 2016           | 0,064*  | 0,028   | -0,073** | 0,029    | 0,027                | -0,070*      | -0,209**  | 0,280**           |
| <b>Cultura</b> |         |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1994           | 0,108** | -0,013  | -0,039   | 0,054*   | -0,029               | s.d.         | -0,021    | s.d.              |
| 1995           | 0,083** | 0,015   | -0,079** | 0,162**  | -0,109**             | s.d.         | -0,047    | 0,234**           |
| 1996           | 0,072** | -0,015  | -0,051*  | 0,125**  | -0,119**             | s.d.         | -0,090**  | 0,232**           |
| 1997           | 0,136** | 0,010   | -0,027   | 0,157**  | -0,093**             | s.d.         | -0,122**  | 0,228**           |
| 1998           | 0,091** | 0,014   | -0,068** | 0,122**  | -0,081**             | s.d.         | -0,165**  | 0,218**           |
| 1999           | 0,087** | 0,018   | -0,082** | 0,164**  | -0,087**             | s.d.         | -0,146**  | 0,239**           |

EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO

|                               | Hábitat | Sexo    | Edad     | Estudios | Estatus socioeconom. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|-------------------------------|---------|---------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| 2000                          | 0,131** | 0,020   | -0,042   | 0,141**  | -0,106**             | s.d.         | -0,142**  | 0,234**           |
| 2005                          | 0,086** | -0,002  | -0,017   | 0,128**  | -0,151**             | -0,116**     | -0,119**  | 0,211*            |
| 2006                          | 0,043*  | 0,019   | -0,007   | 0,078**  | -0,080**             | -0,039       | -0,127**  | 0,229**           |
| 2007                          | 0,047*  | -0,021  | 0,001    | 0,087**  | -0,084**             | -0,084**     | -0,077**  | 0,211**           |
| 2008                          | 0,086   | -0,004  | -0,020   | 0,100**  | -0,104**             | -0,071**     | 0,011     | 0,180*            |
| 2009                          | 0,035   | 0,016   | -0,022   | 0,128**  | -0,096**             | -0,117**     | -0,084**  | 0,148*            |
| 2010                          | 0,023   | 0,013   | 0,060**  | -0,066** | -0,048*              | -0,110**     | -0,091**  | 0,175**           |
| 2011                          | 0,042   | -0,013  | -0,003   | 0,112**  | -0,068**             | -0,100**     | -0,077**  | 0,173**           |
| 2012                          | 0,078** | 0,051*  | -0,023   | 0,067**  | -0,059**             | -0,076**     | -0,117**  | 0,210**           |
| 2013                          | 0,072** | 0,026   | -0,008   | 0,106**  | -0,070**             | -0,105**     | -0,195**  | 0,251**           |
| 2014                          | 0,097** | 0,054*  | 0,011    | 0,066**  | -0,060**             | -0,132**     | -0,193**  | 0,224**           |
| 2015                          | 0,092*  | 0,041   | 0,000    | 0,081*   | -0,052**             | -0,027       | -0,198**  | 0,206**           |
| 2016                          | 0,111** | -0,001  | 0,029    | 0,069*   | -0,062*              | -0,074*      | -0,221**  | 0,297**           |
| Protección del medio ambiente |         |         |          |          |                      |              |           |                   |
| 1997                          | 0,161** | -0,042  | -0,124** | 0,193**  | -0,084**             | s.d.         | -0,101**  | 0,176             |
| 1998                          | 0,100** | -0,032  | -0,119** | 0,186**  | -0,079**             | s.d.         | -0,161**  | 0,238**           |
| 1999                          | 0,133** | -0,024  | -0,151** | 0,204**  | -0,073**             | s.d.         | -0,142**  | 0,226*            |
| 2000                          | 0,114** | -0,029  | -0,079** | 0,151**  | -0,087**             | s.d.         | -0,164**  | 0,222*            |
| 2005                          | 0,092** | 0,011   | -0,079** | 0,155**  | -0,150**             | -0,107**     | -0,101**  | 0,232**           |
| 2006                          | 0,059** | -0,039  | -0,072** | 0,116**  | -0,075**             | -0,118**     | -0,119**  | 0,219**           |
| 2007                          | 0,101** | -0,049* | -0,059** | 0,137**  | -0,110**             | -0,107**     | -0,105**  | 0,202             |
| 2008                          | 0,093** | -0,007  | -0,049*  | 0,122**  | -0,118**             | -0,107**     | -0,051*   | 0,180             |
| 2009                          | 0,048*  | -0,023  | -0,077** | 0,130**  | -0,057*              | -0,138**     | -0,145**  | 0,166**           |
| 2010                          | 0,032   | 0,043   | 0,105**  | -0,048*  | -0,114**             | -0,126**     | -0,091**  | 0,151*            |
| 2011                          | 0,095** | 0,002   | -0,097** | 0,130**  | -0,068**             | -0,150**     | -0,129**  | 0,164**           |
| 2012                          | 0,115** | 0,029   | -0,074** | 0,116**  | -0,061**             | -0,158**     | -0,147**  | 0,198**           |
| 2013                          | 0,096** | 0,003   | -0,036   | 0,110**  | -0,089**             | -0,165**     | -0,187**  | 0,181**           |
| 2014                          | 0,071** | 0,012   | -0,012   | 0,096**  | -0,060**             | -0,135**     | -0,131**  | 0,205**           |
| 2015                          | 0,086** | 0,021   | -0,050*  | 0,116**  | -0,077**             | -0,018       | -0,178**  | 0,179**           |
| 2016                          | 0,100** | 0,023   | -0,067*  | 0,109**  | -0,051*              | -0,001       | -0,096*   | 0,288**           |

## LA FORMACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO

|                                              | Hábitat | Sexo     | Edad     | Estudios | Estatus socioeconóm. | Religiosidad | Ideología | Voto <sup>1</sup> |
|----------------------------------------------|---------|----------|----------|----------|----------------------|--------------|-----------|-------------------|
| <b>Investigación en ciencia y tecnología</b> |         |          |          |          |                      |              |           |                   |
| 2010                                         | 0,034   | -0,027   | -0,001   | 0,178**  | -0,121**             | -0,096**     | -0,028    | 0,165**           |
| 2011                                         | 0,046   | -0,072** | -0,013   | 0,203**  | -0,131**             | -0,092**     | -0,078**  | 0,155**           |
| 2012                                         | 0,101** | -0,025   | -0,044   | 0,162**  | -0,107**             | -0,119**     | -0,093**  | 0,198**           |
| 2013                                         | 0,060** | -0,015   | 0,003    | 0,161**  | -0,140**             | -0,091**     | -0,122**  | 0,218**           |
| 2014                                         | 0,109** | -0,023   | 0,007    | 0,099**  | -0,184**             | -0,116**     | -0,115**  | 0,228**           |
| 2015                                         | 0,057** | 0,001    | -0,018   | 0,151**  | -0,133**             | -0,047**     | -0,114**  | 0,193**           |
| 2016                                         | 0,072** | -0,004   | -0,034   | 0,144**  | -0,106**             | -0,038       | -0,077**  | 0,243**           |
| <b>Cooperación al desarrollo</b>             |         |          |          |          |                      |              |           |                   |
| 2010                                         | 0,011   | 0,000    | -0,052*  | 0,118**  | -0,071**             | -0,117**     | -0,071**  | 0,168**           |
| 2011                                         | 0,068** | -0,032   | -0,080** | 0,141**  | -0,107**             | -0,080**     | -0,092**  | 0,163**           |
| 2012                                         | 0,085** | 0,034    | -0,052*  | 0,082**  | -0,027               | -0,126**     | -0,168**  | 0,208**           |
| 2013                                         | 0,070** | 0,005    | -0,022   | 0,085**  | -0,087**             | -0,111**     | -0,177**  | 0,186**           |
| 2014                                         | 0,122** | 0,037    | -0,034   | 0,100**  | -0,092**             | -0,105**     | -0,193**  | 0,211**           |
| 2015                                         | 0,040** | -0,012   | -0,067** | 0,113**  | -0,042**             | -0,055*      | -0,169**  | 0,195**           |
| 2016                                         | 0,072** | 0,038    | -0,059*  | 0,144**  | -0,066**             | -0,041       | -0,100**  | 0,270**           |
| <b>Ayuda a personas dependientes</b>         |         |          |          |          |                      |              |           |                   |
| 2011                                         | 0,113** | 0,029    | 0,061**  | 0,044*   | -0,059**             | -0,007       | -0,044    | 0,137**           |
| 2012                                         | 0,055*  | 0,037    | 0,031    | 0,023    | -0,007               | -0,099**     | -0,153**  | 0,192**           |
| 2013                                         | 0,061** | 0,077**  | 0,040    | 0,049*   | -0,031               | -0,084**     | -0,142**  | 0,193**           |
| 2014                                         | 0,066** | 0,031    | 0,031    | 0,014    | -0,002               | -0,067**     | -0,130**  | 0,189**           |
| 2015                                         | 0,092** | 0,064**  | 0,023    | 0,034    | -0,032               | -0,080**     | -0,159**  | 0,235**           |
| 2016                                         | 0,040   | -0,005   | -0,047   | 0,053    | -0,044               | -0,099**     | -0,056*   | 0,253**           |

\* Sig. <0,050. \*\* Sig. <0,010. Correlaciones bivariadas.

<sup>1</sup> La variable *recuerdo de voto* es de carácter nominal, por lo que se ha utilizado el coeficiente de contingencia, el cual varía entre 0 y 1, midiendo la intensidad de la relación pero no la dirección. Esta información se ha cruzado con la elaborada para las tablas de contingencia, para establecer las diferencias en las preferencias de gasto de los votantes de los distintos partidos.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880 de 1990, 1.971 de 1991, 2.017 de 1992, 2.063 de 1993, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995, 2.219 de 1996, 2.252 de 1997, 2.293 de 1998, 2.366 de 1999, 2.394 de 2000, 2.615 de 2005, 2.650 de 2006, 2.727 de 2007, 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016 del CIS.

La edad es otro de los factores que ejerce un efecto significativo en las preferencias, pero no en todos los programas. A mayor edad, mayor interés en políticas como seguridad ciudadana, sanidad y pensiones. Los más jóvenes, por su parte, otorgan más importancia a protección por desempleo, al medioambiente y a vivienda.

Comentar que el estatus socioeconómico tiene un impacto relevante pero desigual, y no siempre opera en la dirección esperada, a pesar de que la literatura especializada considera que es un excelente indicador del interés propio (Sanders, 1988). Si se sube en la escala social aumenta la demanda de gasto en educación, cultura, investigación, medio ambiente, cooperación al desarrollo y justicia. Por el contrario, si se baja en la escala social, la demanda de gasto se concentra en seguridad social, protección al desempleo y vivienda.

Las diferencias en función del género no son amplias. Aun así, puede apreciarse que las mujeres centran sus preocupaciones sobre gasto público en los programas de sanidad, educación, pensiones, protección por desempleo y seguridad ciudadana.

La tercera conclusión, en el ámbito de las predisposiciones simbólicas, es que la ideología tiene una influencia significativa sobre las preferencias de gasto en casi todas las políticas públicas, pero el grado de asociación no es tan intenso como, *a priori*, cabría suponer. Con todo, los resultados ayudan a interpretar algunas cuestiones relevantes respecto a la importancia de las orientaciones políticas. La variable con un mayor peso sobre las preferencias es el comportamiento político —entendido como partido al que se vota en las elecciones generales o recuerdo de voto— superior al de la autoubicación ideológica. Las preferencias de gasto forman parte de las actitudes sociopolíticas, por lo que, cuando una persona expresa sus demandas, no está únicamente pensando en términos ideológicos, la respuesta lleva aparejada cierto nivel de crítica o de apoyo al partido político que ejerce el gobierno en el momento de la encuesta, y a sus disposiciones en materia de política presupuestaria y fiscal. Los electores que han votado por el partido que gobierna cuando se realiza la encuesta tienden a estar conformes con las decisiones políticas en cuanto a la distribución del gasto, y reducen la demanda de recursos en la mayoría de políticas, especialmente en aquellas donde existen mayores diferencias entre las propuestas de los distintos partidos en cuanto a su diseño y a sus medidas de actuación.

Si se ha votado al partido que gobierna, las preferencias de gasto se centran en justicia, ayuda a la dependencia, vivienda e investigación en ciencia y tecnología. Aunque, en principio, estos electores consideran que en muchas de las políticas públicas existe un nivel de financiación suficiente. Pero, si se ha votado a un partido distinto al que ejerce el gobierno, crece la demanda de gasto en la mayoría de programas, y aumenta la preocupación por las políticas del núcleo duro del Estado de bienestar, sobre todo por sanidad, educación y

desempleo, así como por las políticas posmaterialistas, en concreto, medio ambiente, cultura y cooperación al desarrollo.

Señalar que la religiosidad presenta una influencia destacable. En general, las personas menos religiosas manifiestan un mayor nivel de demanda de gasto público. Pese a ello, las personas más religiosas requieren, comparativamente, más recursos públicos para financiar las políticas del área de soberanía y, particularmente para las relacionadas con la autoridad o la coerción, así como para las políticas relacionadas con la educación y la transmisión de valores.

Sea como fuere, las correlaciones estadísticas obtenidas resultan lógicas a la luz de la teoría y se ajustan a la hipótesis de trabajo: los ciudadanos que se sitúan a la izquierda del espectro político y/o que votan a partidos de izquierda o centro-izquierda son considerablemente más favorables al aumento del gasto público en un amplio abanico de políticas, salvo en defensa. A mayor abundamiento, la autoubicación a la derecha de la escala ideológica coincide con el aumento de la importancia concedida a las políticas defensa y obras públicas. Las personas que se autoubican ideológicamente a la izquierda tienen preferencias de gasto más amplias y diversificadas, y manifiestan un especial interés por políticas sociales básicas y las políticas del posmaterialismo. No obstante, la variable ideológica ha ido perdiendo peso en favor de los factores sociodemográficos en algunos programas, como ocurre en seguridad ciudadana o justicia, mientras que lo van ganando en otros, como sanidad o educación.

La última conclusión, pero no menos importante, es que no es posible encontrar un conjunto determinado de variables que condicione el proceso de formación de preferencias en todas las políticas públicas (Monroe, 1979; Jacoby, 1994; Carrillo y Tamayo, 2011). Esto implica que los factores concretos que inciden en la demanda de gasto, y el grado de influencia de cada una de las variables sociodemográficas e ideológicas, varían de una política a otra, en función de su naturaleza, sus beneficiarios y sus resultados (Rudolph y Evans, 2005: 662). En definitiva, es necesario realizar un análisis específico para identificar cuáles son los predictores esenciales de las preferencias de gasto en cada política.

Comenzando este análisis por las *políticas del área de soberanía*, se advierte que en el caso de defensa, el factor que más intensamente actúa sobre las preferencias de gasto es el nivel de estudios, si bien la religiosidad, la ideología y la filiación política tienen también un efecto relevante. En consecuencia, las personas más favorables al incremento del gasto son quienes tienen menor nivel de instrucción, aquellas más religiosas, las situadas a la derecha del espectro político y que son electores de partidos de derecha. Aunque, en los últimos años, el apoyo a la reducción de la demanda de gasto militar es una actitud compartida por votantes de todos los partidos.

Por lo que se refiere a seguridad ciudadana, las preferencias de gasto dependen de la edad, el hábitat y la ideología. En esta política tienen, hoy por hoy, más influencia los intereses que los valores. Así, la demanda de recursos es mayor entre los adultos de edades intermedias (el grupo de 35 a 54 años), entre los residentes de ciudades grandes y, en la actualidad, también entre las mujeres. Indicar que, tradicionalmente, han sido los individuos que se autoubicaban a la derecha y aquellos que votaban al PP quienes reclamaban más presupuesto para orden público, pero el impacto de las cuestiones ideológicas es, desde el inicio de la depresión económica, casi irrelevante.

En la política de justicia, los condicionantes más destacados son el nivel de estudios y el estatus socioeconómico. Esto implica que los ciudadanos partidarios del incremento de la financiación en este sector son, prioritariamente, aquellos que tienen formación universitaria, que se sitúan en la parte más alta de la escala social y que, normalmente, residen en municipios urbanos. La relevancia de los factores sociodemográficos en la formación de las preferencias individuales de gasto en justicia ha tendido a crecer durante el periodo estudiado, mientras que la relevancia de los valores y la ideología es mínima. Estos datos permiten verificar que en esta política existe una relación directa entre la probabilidad de tener que *utilizar los servicios* de la Administración de justicia y apoyar el gasto destinado a costearla.

El análisis de las políticas del *área de intervención en la economía* empieza por obras públicas. Los factores sociodemográficos se han convertido, paulatinamente, en el elemento explicativo esencial. Las dos variables más importantes en la formación de las preferencias de gasto son el tamaño del hábitat y el sexo, lo que significa que son los habitantes de los municipios más pequeños y los hombres quienes demandan mayor inversión en infraestructuras. Baste ofrecer el siguiente dato: en 2016, el 31,3% de los entrevistados que viven en municipios menores de 2.000 habitantes consideraban que los recursos asignados a obras públicas eran *muy pocos*, mientras que solo el 18,5% de los residentes en ciudades de más de un millón de habitantes así lo valoraban.

En la política de transportes y comunicaciones, las pautas son muy similares, los determinantes primordiales a la hora de explicar las preferencias de gasto son, por orden de importancia, el tamaño del hábitat y la ideología. Cuanto menor es el tamaño del municipio de residencia y cuanto más a la izquierda se autoubica el entrevistado mayor es la percepción de insuficiencia de los recursos, más aún si ha votado a Unidos Podemos o Ciudadanos. Los datos revelan que las diferencias por cuestiones ideológicas tienden a aumentar, especialmente desde la irrupción de la crisis.

Se pasa ahora a analizar los predictores de las preferencias de gasto en las políticas esenciales de bienestar. Identificar cuáles son los principales predictores en la política de sanidad es complejo, porque el grado de correlación con las distintas variables explicativas es heterogéneo y fluctúa. Al principio de la serie, los rasgos sociodemográficos tienen un peso notable, sobre todo el tamaño

del hábitat, la edad y el nivel de estudios, después, estos rasgos dejan de tener relación con la demanda de recursos sanitarios. El sexo y la religiosidad son ahora variables importantes, de forma que la salud se ha convertido en un tema que preocupa más a las mujeres que a los hombres, así como a las personas menos religiosas. Además, la influencia de la ideología y del comportamiento político tiende a crecer marcadamente durante la Gran Recesión.

En cuanto a la política de educación, las características esenciales para explicar las preferencias sociales son el tamaño del municipio de residencia, el nivel de estudios de la persona y la clase social a la que pertenece, existiendo una asociación directa entre estas variables y la intensidad de la demanda de recursos educativos. Además, en esta política tiene una especial trascendencia la religiosidad, existen diferencias sustanciales en el nivel de respaldo al gasto en enseñanza entre quienes se declaran católicos o creyentes de alguna religión y quienes se declaran no creyentes o ateos. En 2016 el 54,8% de los católicos y el 58% de los creyentes de otra religión consideraban que los recursos para educación eran *muy pocos*; pero este porcentaje se elevaba hasta el 71% de los no creyentes y hasta el 77% de los ateos. Apuntar también que las orientaciones ideológicas tienen, desde el inicio de la recesión, un fuerte efecto en la formación de preferencias, polarizándose las opiniones entre las personas de izquierda y de derecha, y entre los votantes de los diferentes partidos.

Las dos políticas de transferencia de rentas, seguridad social y protección al desempleo conciernen a la seguridad económica de los individuos y sus familias, por tanto, afectan a sus intereses directos, de ahí que los factores socio-demográficos tengan un notable impacto. Respecto a las pensiones, las personas mayores —en edades previas a la jubilación y la tercera edad— y las mujeres son los grupos demográficos que manifiestan mayor apoyo al gasto en seguridad social. Al otro lado se sitúan las personas con mayor nivel de estudios, que se identifican con las clases sociales más altas, los individuos más conservadores y los votantes del PP, cuyo nivel de demanda de recursos para estas prestaciones económicas, siendo elevado, es inferior. Obviamente, los ciudadanos que son receptores —directos o indirectos—, o incluso potenciales receptores, de algún tipo de pensión están más interesados en este programa.

Las preferencias de gasto en materia de protección por desempleo están fuertemente condicionadas por la edad y por la situación laboral. Los jóvenes en edad de incorporarse al mercado de trabajo —25 a 34 años— y el grupo entre 45 y 54 años, junto con las mujeres, son los segmentos más favorables al incremento del presupuesto para estas ayudas económicas, porque están claramente afectados por el problema del desempleo en la actual situación de crisis. Asimismo, quieren que se incremente esta partida presupuestaria quienes tienen menos formación y quienes se clasifican en las clases sociales más bajas, porque son grupos en situación de riesgo. Es evidente que en esta política el interés propio sí es un importante predictor, reclaman más inversión en estos programas las personas que son actualmente beneficiarios de las transferencias, o

que se ven como posibles beneficiarios, por ejemplo, los parados y los estudiantes. Se han encontrado, además, amplias diferencias en el nivel de demanda en función de la posición ideológica y de la identificación con un determinado partido político. Por tanto, las cuestiones ideológicas ejercen un efecto nada desdeñable.

Las actitudes hacia el gasto en vivienda están muy relacionadas con el lugar de residencia, pues las personas que habitan en zonas metropolitanas y en municipios de tamaño mediano o grande son más favorables a destinar recursos públicos a esta materia. La variable demográfica más significativa es la edad, los jóvenes que quieren emanciparse y, después, los adultos entre 35 y 44 años están fuertemente interesados en el aumento de esta partida presupuestaria, no así las personas más mayores. El nivel de estudios y la clase social tienen igualmente cierta influencia. Y debe añadirse que la religiosidad y la ideología son otros dos factores explicativos destacados.

A continuación, se estudia el impacto de las variables que influyen en las opiniones sobre el gasto destinado a las políticas de cultura y protección del medio ambiente. Tanto los intereses como valores afectan a las preferencias, siendo el peso relativo de los primeros mayor que el de las predisposiciones simbólicas. Esta tendencia está cambiando porque mientras que la incidencia de los valores y la ideología tiende a crecer, la incidencia de los intereses no termina de descender. Las principales variables son la formación, el estatus socioeconómico, el hábitat y la edad, así como la orientación política y la religiosidad. En la política de cultura, la intensidad de la demanda crece a medida que aumenta el tamaño poblacional del municipio de residencia, el nivel de estudios y la posición en la escala social. Aspiran a que se dedique mayor gasto a este programa los individuos de edades intermedias y, cada vez más, los jóvenes, y también las personas que se sitúan a la izquierda del espectro ideológico y que son menos religiosas.

Por lo que respecta a la política de medio ambiente, requieren una mayor inversión los residentes en las ciudades, los adultos menores de 55 años, los segmentos de población más ilustrados, las clases sociales más altas, las personas menos religiosas y los electores de izquierda. Poner el énfasis en dos pautas que se distinguen desde el comienzo de la crisis actual. Por un lado, el medio ambiente ya no es solo una preocupación de los más jóvenes. Por otro, se ha producido una fuerte polarización de las opiniones en función de la orientación ideológica y en función del partido al que se vota.

Finalmente, se hará referencia a las variables que influyen en las preferencias sobre el gasto en investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a personas dependientes. En cuanto a la primera política, la demanda presupuestaria en investigación está relacionada con el tamaño del hábitat, con el estatus socioeconómico y, por supuesto, con el grado de formación. Esto se traduce en que están interesados en que inviertan recursos en esta materia aquellos ciudadanos que viven en zonas urbanas, los que tienen

mayor nivel de estudios y los que pertenecen a las nuevas clases medias o a la clase alta/media-alta. De la misma manera, autoubicarse ideológicamente en la izquierda y el voto a formaciones políticas de la izquierda correlacionan positivamente con la intensidad de la demanda pero la religiosidad correlaciona negativamente<sup>8</sup>.

La incidencia de los distintos factores en la política de cooperación al desarrollo coincide con lo explicado en el párrafo anterior: el nivel de demanda de gasto depende del tamaño del municipio de residencia, de los estudios de la persona y de la clase social. Al mismo tiempo, la influencia de los valores y de la ideología es acusada, ya que son los individuos menos religiosos y los electores de izquierda quienes muestran mayor apoyo a esta partida de gasto.

Por último, explicar que las orientaciones ciudadanas en la política de ayuda a dependientes correlacionan, aunque débilmente, con el hábitat, la religiosidad y la ideología. Los habitantes de municipios más grandes, la gente menos religiosa y los votantes de partidos de izquierda son más favorables a destinar dinero público a este tipo de servicios.

A partir de este análisis sectorial se puede afirmar que los resultados son coherentes con la hipótesis de partida, aunque con diversas matizaciones. Sin bien el interés propio es un determinante significativo de las actitudes en todas las políticas, la capacidad explicativa de la teoría para interpretar la preferencias de gasto público es limitada pero, en ningún caso, irrelevante. Por una parte, se ha podido comprobar que la demanda de recursos en algunas de las políticas tiene relación con el hecho de ser usuario o potencial usuario de esas prestaciones. Por otra, se ha constatado que hay actitudes en materia de gasto que escapan al modelo, que los ciudadanos apoyan la inversión pública en áreas que no les benefician directamente, ahora ni en un futuro cercano. En este punto, la ideología y los valores aparecen como dimensiones esenciales para comprender la formación de las preferencias.

A lo anterior, cabe añadir que la crisis parece haber aumentado el efecto del «interés propio» como condicionante de las preferencias. Esto es debido a que, en un contexto de grave recesión, muchas personas precisan determinados servicios y prestaciones para dar respuesta a necesidades que no pueden satisfacer ahora por sí mismos. En estas circunstancias, pasan a demandar que se dediquen más recursos públicos a ciertos programas que pueden necesitar, ellos o su familia. En este sentido, nos volvemos un poco más «utilitaristas» durante la Gran Recesión, nuestras actitudes son más «egotrópicas».

Simultáneamente, y en contra de todo pronóstico, ha aumentado durante este periodo la influencia de las cuestiones político-ideológicas, más aún en las políticas esenciales del Estado de bienestar. Se trata de políticas que dispo-

---

<sup>8</sup> Sobre los condicionantes de las actitudes hacia el gasto en ciencia y tecnología durante la crisis, véase el exhaustivo trabajo de Sanz-Menéndez *et al.* (2014).

nen de un elevado nivel de apoyo social y que, durante la crisis, han resultado afectadas por las medidas de consolidación fiscal, lo que ha generado una importante preocupación social, más acentuada entre los ciudadanos de izquierdas y entre los electores de partidos y formaciones políticas de izquierda que, además, están en contra de las opciones de reajuste aplicadas por el gobierno del PP y temen por las consecuencias a medio plazo de estas medidas.

Se ha confirmado que en algunas políticas del área de soberanía —seguridad ciudadana— y en las políticas de intervención en economía —obras públicas, transporte y comunicaciones— la demanda de gasto proviene básicamente de quienes creen que pueden ser usuarios de estos servicios y prestaciones, o de quienes perciben que es necesario que se invierta en estas áreas. De la misma manera, en el caso de la política de vivienda, se observa claramente que aquellos individuos que pueden tener más problemas de acceso a la vivienda reclaman mayor gasto público.

Obviamente, en los programas de transferencias de renta, la tesis del interés propio cobra especial relevancia. Los ciudadanos en mayor situación de riesgo, de clase social inferior, los que están en una edad cercana a la jubilación, los individuos que dependen de estas pensiones o que tienen más posibilidades de sufrir la lacra del desempleo, se muestran más favorables a aumentar el dinero público destinado a las prestaciones económicas. De la misma manera, en materia de educación los más partidarios de incrementar la inversión en enseñanza pública son aquellos que no pueden pagar los centros privados o que pueden tener dificultades de acceso a la educación, como las clases medias urbanas que se encuentran con inconvenientes a la hora de que sus hijos ingresen en los colegios públicos que han elegido por la escasez de la oferta.

En otras políticas, el principal condicionante no es el interés propio, sino los valores. La demanda de gasto en defensa procede en gran parte de electores de derecha, que defienden el refuerzo de las políticas de soberanía. Por el contrario, otras políticas se asocian con los objetivos de los partidos tradicionales de izquierda, como medioambiente, cultura o cooperación al desarrollo, y los votantes de izquierdas tienden a demandar, en mayor medida, financiación para estos temas.

En conclusión, reiterar que la teoría del interés propio combinada con la teoría de las predisposiciones simbólicas, tienen una considerable utilidad para explicar las demandas de gasto de los ciudadanos y sus determinantes, a pesar de que los niveles de asociación estadística del modelo no sean muy elevados. La lectura e interpretación de los datos obtenidos, a la luz de ambas teorías, permite obtener una imagen congruente y razonable de la formación de las preferencias, y de los factores que inciden en que los ciudadanos configuren de determinada forma sus prioridades en materia de gasto.

Este proceso, tiene que ver, en parte, con su posición frente al consumo de bienes y servicios públicos, pero esas preferencias individuales tienen que ser

coherentes con su sistema general de valores, orientaciones políticas y creencias ideológicas (Feldman, 1982; Hasenfeld y Rafferty, 1989). Sea como fuere, hay cuestiones que se escapan al modelo. De ahí, que diversos autores hayan insistido en la necesidad de investigar la interacción entre variables individuales y contextuales a la hora de establecer los determinantes de las actitudes (Andreß y Heien, 2001). Como ha podido verificarse, son igualmente relevantes determinados factores institucionales, de forma que el nivel de desarrollo económico y el nivel de renta de un país, los ciclos económicos, la distribución real del gasto o el grado de intervención estatal en las distintas áreas públicas también influyen en las demandas y preferencias de gasto de los ciudadanos, al tiempo que los intereses y valores. Algunas de esas cuestiones se han abordado en este capítulo.



## CAPÍTULO VI

### LAS ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS HACIA LOS IMPUESTOS

#### 1. INTRODUCCIÓN

En esta última parte del libro ya entramos en el ámbito de las preferencias sobre los principales instrumentos de financiación del gasto. En los apartados precedentes, se han examinado las actitudes de los españoles hacia el gasto público, haciendo referencia en numerosas ocasiones a la importancia de considerar el otro término de la ecuación, es decir, los impuestos. Así, el propósito del presente capítulo es analizar empíricamente las actitudes de los ciudadanos hacia la política fiscal, en un sentido amplio. Por un lado, se describen las orientaciones de los ciudadanos sobre algunas cuestiones esenciales del sistema impositivo, realizando un estudio diacrónico que permite identificar pautas y tendencias en la evolución de las percepciones. Por otro, se indaga acerca de los principales factores que condicionan las actitudes hacia la hacienda pública. Para ello, se tratará de identificar cuáles son las variables sociodemográficas e ideológicas que influyen en las opiniones fiscales.

Actualmente, politólogos, sociólogos y hacendistas entienden que uno de los elementos centrales en la aproximación a la cultura política de una sociedad es el análisis de la relación del ciudadano con el Estado (Díez, 1998: 5). Esta relación es poliédrica y una de las caras del poliedro es la relación del «ciudadano-contribuyente» con el Estado. En este sentido, es preceptivo profundizar en el estudio de las percepciones sociales sobre la fiscalidad, sobre la interacción que se produce con lo público a través del pago de impuestos para que las Administraciones los transformen en políticas y programas que retornan a la sociedad. En última instancia, se pretende avanzar en el conocimiento de la cultura fiscal de los españoles, como una dimensión más de la cultura política.

En relación con lo anterior, uno de los objetivos esenciales es comprobar si esa cultura está determinada por cuatro tópicos o estereotipos que, según los expertos, tienen su origen en la transición y arraigan en la conciencia fiscal, impregnando el discurso social y condicionando las actitudes (Díez, 1998: 14): 1) la presión fiscal es excesiva; 2) la carga impositiva está desigualmente dis-

tribuida porque existe una escasa equidad horizontal y vertical; 3) no existe reciprocidad entre lo pagado en concepto de impuestos por los ciudadanos y las prestaciones que se reciben a cambio del Estado; 4) existen distintos grados de exigencia en el cumplimiento de los deberes fiscales, que causa elevados niveles de fraude y un injusto funcionamiento del sistema. Los estereotipos son un tipo de prejuicio que los ciudadanos utilizan, en este caso, para simplificar una realidad compleja, basándose en generalizaciones derivadas de una ausencia de información o del manejo de una información incompleja (Aronson, 1999: 305 y 307). Es lógico suponer que si esos estereotipos se encuentran enraizados en la cultura político-administrativa predominarán las actitudes negativas hacia la hacienda pública basadas, en parte, en unas percepciones sesgadas o parciales.

Con el propósito de investigar todos estos aspectos, en los siguientes epígrafes se profundiza en algunos de los temas considerados especialmente relevantes para la comprensión de las actitudes fiscales (Botella, 1994): se comienza por la teoría de la aversión a los impuestos para, a continuación, analizar las percepciones relativas al nivel de impuestos soportado, a la justicia fiscal, y a la relación de intercambio entre impuestos y prestaciones públicas. El capítulo concluye con el estudio de la moral o ética fiscal, prestando especial atención al grado de cumplimiento fiscal y a las opiniones sobre el fraude.

## 2. LA AVERSIÓN A LOS IMPUESTOS

Una de las tesis más recurrentes en el estudio de las actitudes fiscales es la teoría de la hostilidad hacia los impuestos. Seldon (1979) fue de los primeros en utilizar la expresión *aversión fiscal* para definir un conjunto de actitudes negativas que son atávicas en los individuos. Los ciudadanos, en su pretensión de no tributar, adoptan diferentes comportamientos que van desde la evitación al fraude y la evasión y, en situaciones extremas, a la resistencia fiscal. Los contribuyentes suelen autojustificarse convenciéndose de que sus comportamientos son razonables porque las políticas de gasto del Estado no son proporcionales a los impuestos que este les obliga a pagar.

Según esta teoría, la aversión sería una especie de constante actitudinal. En esta línea, Botella (1994) afirma que el pago de impuestos ha sido un fenómeno impopular desde siempre y, posiblemente, en todas las sociedades. Sáez Lozano (2006b: 18) también incide en que, históricamente, la recaudación de impuestos ha supuesto para los Estados una fuente de conflictos duradera en su relación con sus ciudadanos, los cuales consideran el cobro de tributos como una actuación coercitiva del poder público para obtener ingresos, lo que a ellos les comporta un coste muy elevado.

Partiendo de estos planteamientos, muchos autores han verificado en sus trabajos que el hecho impositivo genera *per se* animadversión, porque los

individuos no pueden aceptar voluntariamente que les detraigan una parte de su renta y perder capacidad económica: se genera un rechazo psicológico. En consecuencia, las actitudes de los contribuyentes serán inherentemente hostiles a todo lo relacionado con los impuestos, el sistema tributario y sus reformas, etc., porque únicamente perciben que el Estado ejerce un poder coercitivo, pero no perciben una contraprestación proporcional inmediata.

Desde esa perspectiva, las Administraciones solo pueden garantizar el pago de impuestos mediante una estricta regulación del comportamiento, invocando a la necesidad de cumplir fiscalmente por razones tanto morales como sociales, así como aplicando sanciones (Prieto, 1995: 148). En este contexto, la persona se enfrenta a un conflicto psicológico: la resistencia al pago para no perder renta personal, o la tributación por miedo al castigo. Según el criterio que prevalezca se decantará por la evasión o por el cumplimiento.

Otros expertos han puesto de manifiesto que, aunque el pago impuestos no puede constituir un hecho satisfactorio para los ciudadanos, tampoco existe un rechazo frontal, especialmente porque aquellos relacionan esa tributación con el hecho de disponer de infraestructuras y servicios necesarios para la sociedad. Existe suficiente evidencia empírica para poder afirmar que el grado de cumplimiento de las obligaciones impositivas no se explica únicamente en función de la aplicación de mecanismos de control, el miedo a una posible inspección o el temor a ser sancionado. El elevado nivel de cumplimiento fiscal, en comparación con las posibilidades reales de una inspección o sanción, implicaría que no hay una aversión a los impuestos como tal (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2010: 441).

Una tercera línea argumental incide en que no existe una hostilidad hacia el sistema fiscal en sí, sino que el grado de aversión depende del tipo de impuestos que se apliquen. Teóricamente, serán los impuestos directos los que generen mayor rechazo porque son más visibles, por lo que los sistemas fiscales basados en este tipo de tributos serán más impopulares (Beramendi y Rueda, 2007). Sin embargo, esta relación no funciona tal cual en la práctica (Noya, 2001). En el Barómetro Fiscal del IEF de 2011 se preguntaba a los encuestados acerca de sus preferencias respecto a una hipotética reforma fiscal que el Gobierno tuviera que realizar. El 43% prefería que el modelo tributario se basase fundamentalmente en la fiscalidad directa, gravando la renta personal, antes que en los impuestos sobre el consumo como el IVA; el 34% prefería la opción contraria (Área de Sociología Tributaria, 2012: 56). En los barómetros fiscales del CIS se preguntó a los entrevistados, desde 1996 hasta 2010, qué le disgustaría más, la subida del IVA o la del IRPF. En la pasada década se mostraba un mayor rechazo a la subida del IVA: en 2010 un 44% declaró que le disgustaría más una subida de este impuesto indirecto, frente a un 34% que expresaba mayor oposición a un posible incremento del IRPF (Serie K.3.02.03.003 del CIS). En 2016, un 50% afirmaba que los impuestos deberían recaudarse principalmente a través de tributos directos tipo IRPF, frente al 17% que prefería que se cobrasen a través de tributos indirectos, tipo IVA.

Para comprobar si en España existe la supuesta o real aversión a los impuestos, se ha tomado la información demoscópica del IEF relativa al papel de la hacienda pública y de los impuestos en la sociedad (Tabla 6.1).

Atendiendo a la información disponible, no puede afirmarse que los españoles demuestren tener aversión a los impuestos, ya que una amplia mayoría de la población entiende que la hacienda pública desempeña una función social necesaria, y solo una minoría desearía que no hubiese impuestos. La lectura diacrónica de los datos indica que el papel que representa la hacienda en la sociedad está muy consolidado pues, desde los años noventa, más del 80% de los encuestados están *muy de acuerdo* o *bastante de acuerdo* con la afirmación de que cumple una función social básica.

Por el contrario, un promedio inferior al 15% considera que viviríamos mejor sin impuestos. Con todo, desde el comienzo de la crisis aumentó ligeramente el número de quienes tienen *aversión a los impuestos*, que en 2010 llegaron a representar el 19%. En 2015 los datos se sitúan en los niveles similares a la encuesta de 2007, antes de la recesión, reduciéndose el número de entrevistados que consideran más beneficioso no pagar impuestos.

Tabla 6.1.  
Evolución de la «aversión» a los impuestos (1995-2015)  
(porcentajes horizontales)

| Año  | La Hacienda Pública desempeña una función necesaria | Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor |
|------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1995 | 79                                                  | 15                                                     |
| 1996 | 81                                                  | 13                                                     |
| 1997 | 85                                                  | 13                                                     |
| 1998 | 89                                                  | 11                                                     |
| 1999 | 88                                                  | 11                                                     |
| 2000 | 86                                                  | 28                                                     |
| 2001 | 85                                                  | 15                                                     |
| 2002 | 85                                                  | 14                                                     |
| 2003 | 80                                                  | 21                                                     |
| 2004 | 88                                                  | 16                                                     |
| 2005 | 83                                                  | 13                                                     |
| 2006 | 85                                                  | 15                                                     |
| 2007 | 86                                                  | 14                                                     |
| 2008 | 85                                                  | 16                                                     |
| 2009 | 84                                                  | 18                                                     |

| Año  | La Hacienda Pública desempeña una función necesaria | Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor |
|------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 2010 | 88                                                  | 19                                                     |
| 2011 | 87                                                  | 15                                                     |
| 2012 | 87                                                  | 10                                                     |
| 2013 | 84                                                  | 14                                                     |
| 2014 | 79                                                  | 13                                                     |
| 2015 | 86                                                  | 12                                                     |

Pregunta: Por favor, dígame, ¿hasta qué punto estaría Ud. de acuerdo o en desacuerdo con estas frases que voy a leerle. «La Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad»; «Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor». En la tabla figura el porcentaje de quienes han contestado que están *bastante de acuerdo* más los que están *muy de acuerdo* con cada una de las dos afirmaciones.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

Una vez se constata que la sociedad española no siente una aversión generalizada hacia los tributos, el siguiente paso es determinar qué papel se atribuye a los impuestos (Tabla 6.2). Camarero *et al.* (2015: 15) consideran que dos funciones del sistema fiscal se sitúan en el centro del consenso democrático y del pacto fiscal: primera, los contribuyentes pagan impuestos para el mantenimiento del Estado y de los servicios básicos que presta; segunda, se pagan impuestos para reducir las desigualdades y contribuir a la cohesión social, lo que se identifica con la función redistributiva asignada al Estado de bienestar.

Efectivamente, los ciudadanos parecen tener una idea precisa de las funciones que le corresponden al sistema fiscal. La mayoría de ellos justifican la necesidad de pagar impuestos basándose en que son el medio para financiar las infraestructuras y prestaciones públicas que disfruta la sociedad. Por tanto, entienden que existe una conexión directa entre la tributación y el gasto público<sup>1</sup>, entre la obligación de pagar impuestos y la obtención de bienes y servicios. Este primer grupo de ciudadanos, denominados *utilitaristas*, tienen una concepción práctica de los impuestos como *contraprestación* o intercambio (Díez, 1998: 9). Algunos investigadores entienden que esta visión utilitarista está relacionada con el hecho de otorgar al Estado el papel de gran benefactor social, de responsable del bienestar de los ciudadanos, que debe resolver sus problemas. Los impuestos se legitiman, pues, porque son necesarios para que ese Estado, benefactor y protector, pueda llevar a cabo su misión. Desde esta perspectiva, la lógica del intercambio se convierte en una cuestión básica para comprender las actitudes hacia los impuestos y hacia el gasto público.

En la Tabla 6.2 se muestra que, desde 1991 a 2011, más de la mitad de los encuestados (entre un 50% y un 58%) aceptaban que los impuestos son nece-

<sup>1</sup> Este fenómeno es denominado por los psicólogos financieros la *conexión fiscal*.

sarios para que el Estado pueda realizar su función de provisión, cifra que aumentó gradualmente. Pero, a partir de 2008, comienza una tendencia decreciente, y en seis años se reduce en 10 puntos porcentuales el total de quienes creen que esta es su función principal. Desde 2012 el peso relativo de esta opción se ha mantenido por debajo del 50%.

Tabla 6.2.  
**Funcionalidad de los impuestos (1991-2016) (porcentajes horizontales)**

|      | Medio para distribuir mejor la riqueza | Algo que el Estado nos obliga a pagar | Algo necesario para que el Estado preste servicios |
|------|----------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1991 | 14,0                                   | 27,0                                  | 51,0                                               |
| 1992 | 10,9                                   | 29,1                                  | 52,5                                               |
| 1993 | 19,0                                   | 23,0                                  | 52,0                                               |
| 1994 | 19,0                                   | 26,8                                  | 48,3                                               |
| 1995 | 17,0                                   | 25,5                                  | 51,9                                               |
| 1996 | 11,4                                   | 29,0                                  | 54,7                                               |
| 1997 | 11,7                                   | 26,5                                  | 57,3                                               |
| 1998 | 11,3                                   | 26,6                                  | 58,5                                               |
| 1999 | 10,0                                   | 29,7                                  | 57,1                                               |
| 2000 | 11,0                                   | 30,2                                  | 54,8                                               |
| 2005 | 10,4                                   | 26,8                                  | 59,2                                               |
| 2006 | 11,1                                   | 29,6                                  | 56,0                                               |
| 2007 | 11,1                                   | 29,5                                  | 55,8                                               |
| 2008 | 11,3                                   | 27,0                                  | 58,1                                               |
| 2009 | 10,2                                   | 29,8                                  | 56,5                                               |
| 2010 | 10,4                                   | 29,4                                  | 56,4                                               |
| 2011 | 8,7                                    | 34,2                                  | 53,9                                               |
| 2012 | 9,3                                    | 38,2                                  | 48,1                                               |
| 2013 | 10,8                                   | 38,7                                  | 46,7                                               |
| 2014 | 9,2                                    | 38,4                                  | 48,2                                               |
| 2015 | 10,4                                   | 32,1                                  | 54,0                                               |
| 2016 | 12,0                                   | 29,0                                  | 55,6                                               |

Pregunta: Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos. «Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad»; «Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué»; «Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos, hacer carreteras, etc.». No figura la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.01.004 del CIS.

El segundo grupo estaría formado por los contribuyentes *desafectos*, aquellos que asocian los tributos con una forma de coacción de los poderes públicos que, además, no tiene una finalidad específica (Díez, 1998: 13). Se trata de una percepción absolutamente negativa sobre la función de los impuestos, que son considerados como un *pago obligado* al Estado, donde la contrapartida no resulta cierta. Se habría pasado de una concepción del Estado como benefactor y protector a una concepción autoritaria de este, centrada en el poder coercitivo.

Los datos indican que, durante los años noventa y la primera década del presente siglo, entre el 25% y el 30% de la población consideraba que los impuestos no tienen una finalidad clara, apoyando el argumento de que son «algo que deben pagar sin saber muy bien para qué». Es relevante el hecho de que desde 2011 crece el número de entrevistados que se decantan por esta opción, coincidiendo con el recrudecimiento de la crisis. Entre 2012 y 2014, más del 38% cree que los impuestos son una obligación que no tiene un objetivo determinado. Los hacendistas interpretan que cuando los contribuyentes se identifican con esta alternativa, en realidad, hacen una crítica generalizada al sistema fiscal, sienten que deben contribuir tributando pero no perciben ningún beneficio derivado de esa carga, no perciben la conexión fiscal.

Por último, hay un pequeño porcentaje para quienes los impuestos son un medio de redistribución de la renta y riqueza; serían los ciudadanos *solidarios*. Hasta los años noventa, el 19% afirmaba que esta era la principal función de los tributos pero, a partir de 1995, desciende ocho puntos porcentuales la proporción de individuos para quienes constituyen un instrumento eficaz de redistribución. Durante toda la década de los dos mil seleccionan esta respuesta solo el 10% y, de nuevo, observamos que la crisis incide en las actitudes, pues ha bajado ligeramente ese porcentaje. Es evidente que la gente no considera que los impuestos consigan reducir las desigualdades de renta en la sociedad. No se sabe si se está cuestionando la progresividad del sistema fiscal o la capacidad de redistribución de las políticas públicas que esos impuestos financian<sup>2</sup>.

Según las cifras del Estudio 3.146 de 2016 del CIS, la opinión de que los tributos son una imposición del Estado prevalece entre las personas con menor nivel de estudios, los obreros cualificados y no cualificados, así como entre las mujeres y los jóvenes desde 25 a 34 años. Por otra parte, la concepción utilitarista de los impuestos está más generalizada entre los hombres, las personas con mayor nivel de formación y los individuos pertenecientes a clases

---

<sup>2</sup> En el Barómetro Fiscal del IEF se ha venido preguntando a los entrevistados desde 1995 si los impuestos, al financiar la oferta pública de servicios y prestaciones, contribuyen a redistribuir la riqueza de manera escasa, correcta o excesiva. Al inicio de la serie, la opinión mayoritaria era que dicha redistribución resultaba escasa —el 70% así lo manifestaba—, aunque a comienzos del siglo xxi algo más del 40% creía que contribuían correctamente a la redistribución. Después de esto hay muchas fluctuaciones pero, en general, parece predominar la sensación de que la capacidad de redistribución de los impuestos es escasa, y en 2015 alrededor del 60% comparte esta negativa opinión (Área de Sociología Tributaria, 2016: 19).

sociales más altas. Finalmente, la idea de que los impuestos sirven como medio de redistribución se halla más extendida entre las personas con estudios universitarios y las que se consideran de izquierdas.

Del examen de toda esta información se deduce que debe existir relación entre la función que se otorgue a los impuestos y la predisposición a soportar una mayor carga fiscal para financiar las políticas públicas. Es lógico suponer que los contribuyentes *utilitaristas* serán más favorables al aumento de los impuestos para mejorar las prestaciones y servicios públicos que los *desafectos* (Alvira *et al.*, 2000: 54). Los resultados incluidos de la Tabla 6.3 indican que, efectivamente, existe relación entre ambas variables.

Tabla 6.3.

**Funcionalidad de los impuestos y predisposición a pagar más impuestos para disponer de mejores servicios públicos (2016) (porcentajes verticales)**

| Los impuestos son...                           | Escala de valoración (0-10) del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                  |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------------------|
|                                                | Más servicios y más impuestos 0                                                                                        | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | Reducir impuestos y servicios 10 |
| Un medio para distribuir mejor la riqueza      | 13,8                                                                                                                   | 12,1 | 14,5 | 12,8 | 14,0 | 10,1 | 15,7 | 10,1 | 10,3 | 22,2 | 0,0                              |
| Algo que el Estado nos obliga a pagar          | 19,2                                                                                                                   | 26,6 | 24,0 | 19,4 | 28,0 | 30,8 | 34,0 | 41,7 | 46,6 | 55,6 | 63,2                             |
| Necesarios para que el Estado preste servicios | 65,4                                                                                                                   | 58,1 | 60,7 | 66,3 | 55,3 | 55,7 | 49,7 | 46,0 | 39,7 | 22,2 | 36,8                             |

Preguntas: 1) Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos: «Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad»; «Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué»; «Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos».

2) Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (en una escala de 0 a 10 se situarían en el punto 0). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (se situarían en el punto 10 de la escala). ¿En qué lugar se situaría Ud.? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.146 de 2016 del CIS.

Aquellos ciudadanos utilitaristas para los que la función de los impuestos es financiar el gasto público son notablemente más partidarios de mejorar los servicios y prestaciones públicos aunque haya que pagar más impuestos (entre el 58% y el 66% de los que se sitúan en las posiciones 0 a 3 de la escala así lo afirman), con una notable distancia respecto a los ciudadanos que tienen otra

opinión sobre la finalidad de los impuestos. A pesar de lo que cabría esperar *a priori*, los individuos menos dispuestos a soportar mayor presión fiscal para disponer de más prestaciones públicas no son aquellos para quienes los impuestos son algo que el Estado obliga a pagar sin saber exactamente para qué —entre un 19% y un 27% de ellos estaría dispuesto a tolerar impuestos más altos para financiar el aumento del gasto público—, sino que los contribuyentes para quienes la finalidad de los impuestos es redistribuir la riqueza son los más reacios a mejorar los servicios si debe incrementarse la carga tributaria —solo entre el 12% y el 14,5% es favorable—. Si observamos el otro extremo de la escala, son los *desafectos* quienes optan mayoritariamente por reducir los impuestos aunque haya que renunciar a servicios, aunque un tercio de los *utilitaristas* también abogan por ello, mientras que un porcentaje muy bajo de los *solidarios* se decantan por esta alternativa.

### 3. LA PRESIÓN FISCAL SUBJETIVA

El primero de los estereotipos a analizar, profundamente arraigado en el imaginario colectivo, es que los españoles pagamos muchos impuestos. En este epígrafe se tratará de desentrañar si esta extendida opinión se ha convertido en una constante actitudinal, si las percepciones responden a la realidad y cuáles son las consecuencias que tiene la asunción de tal estereotipo. Con este fin, se aplica el concepto de *presión fiscal subjetiva*, que se define como el sentimiento o percepción de la carga fiscal soportada individualmente (Alvira *et al.*, 2000: 145). Es un concepto de carácter cualitativo que pondera cómo valoran los individuos la cantidad de impuestos que pagan, frente al concepto de *presión fiscal objetiva*, concepto cuantitativo que mide la relación entre ingresos tributarios y PIB.

Las series históricas del CIS ponen de manifiesto que una amplísima proporción de ciudadanos han considerado y consideran que pagan muchos impuestos (Tabla 6.4). Haciendo un rápido repaso, se constata que en los años ochenta más del 60% afirmaba que *pagamos mucho en impuestos*, porcentaje que fue en aumento hasta mediados de los noventa, cuando aproximadamente dos tercios de los entrevistados así lo apreciaban. En el periodo que abarca desde 1996 a 2011 la proporción de consultados para los que la carga fiscal era muy elevada había descendido ligeramente, oscilando entre el 55% y el 65%. Merece la pena destacar el considerable incremento del porcentaje de personas que entienden que pagan muchos impuestos en los últimos tres años —catorce puntos porcentuales—, al tiempo que ha crecido en la misma proporción la cifra de quienes piensan que en España la presión fiscal es más alta que en Europa (Tabla 6.5). Asimismo, si tomamos los valores promedios, se observa que entre un 25% y un 35% de encuestados estima que lo que pagan en impuestos es *regular*, aunque esta cifra se ha reducido a partir de 2011.

Tabla 6.4.  
Evolución de la presión fiscal objetiva y subjetiva (1985-2016)

| Año  | Ingresos<br>tributarios en<br>% del PIB | Los españoles pagamos en impuestos |         |      |
|------|-----------------------------------------|------------------------------------|---------|------|
|      |                                         | Mucho                              | Regular | Poco |
| 1985 | 26,8                                    | 63,0                               | 25,0    | 3,0  |
| 1986 | 28,2                                    | 65,0                               | 23,0    | 3,0  |
| 1987 | 30,0                                    | 70,0                               | 19,0    | 3,0  |
| 1988 | 30,1                                    | 64,0                               | 26,0    | 2,0  |
| 1989 | 31,8                                    | s.d.                               | s.d.    | s.d. |
| 1990 | 31,6                                    | s.d.                               | s.d.    | s.d. |
| 1991 | 31,9                                    | 68,0                               | 23,0    | 2,0  |
| 1992 | 32,9                                    | 76,8                               | 17,0    | 1,2  |
| 1993 | 32,0                                    | 74,0                               | 20,0    | 2,0  |
| 1994 | 32,0                                    | 66,4                               | 26,2    | 1,9  |
| 1995 | 31,3                                    | 63,4                               | 27,8    | 2,3  |
| 1996 | 31,0                                    | 60,4                               | 30,9    | 1,9  |
| 1997 | 32,0                                    | 58,5                               | 32,7    | 2,1  |
| 1998 | 32,4                                    | 55,4                               | 35,2    | 2,3  |
| 1999 | 33,3                                    | 55,7                               | 35,4    | 1,8  |
| 2000 | 33,4                                    | 65,1                               | 28,2    | 1,7  |
| 2001 | 33,0                                    | 67,8                               | 25,8    | 1,6  |
| 2002 | 33,4                                    | 66,3                               | 26,6    | 1,6  |
| 2003 | 33,3                                    | 65,8                               | 27,2    | 2,2  |
| 2004 | 34,3                                    | 65,3                               | 27,6    | 2,2  |
| 2005 | 35,3                                    | 54,5                               | 37,0    | 2,9  |

| Año  | Ingresos tributarios en % del PIB | Los españoles pagamos en impuestos |         |      |
|------|-----------------------------------|------------------------------------|---------|------|
|      |                                   | Mucho                              | Regular | Poco |
| 2006 | 36,1                              | 57,9                               | 34,9    | 2,6  |
| 2007 | 36,5                              | 57,8                               | 34,8    | 2,3  |
| 2008 | 32,3                              | 58,5                               | 33,0    | 2,2  |
| 2009 | 30,0                              | 54,0                               | 36,9    | 2,5  |
| 2010 | 31,5                              | 54,2                               | 36,4    | 3,8  |
| 2011 | 31,4                              | 54,5                               | 36,8    | 3,4  |
| 2012 | 32,4                              | 66,3                               | 27,1    | 2,7  |
| 2013 | 33,3                              | 68,5                               | 25,1    | 2,7  |
| 2014 | 33,8                              | 68,9                               | 24,4    | 2,5  |
| 2015 | 33,8                              | 63,9                               | 29,2    | 2,7  |
| 2016 | 33,5                              | 61,2                               | 29,1    | 4,2  |

Pregunta referida a la presión fiscal subjetiva: ¿Diría Ud. que lo que los/as españoles/as pagamos en impuestos es mucho, regular o poco? Excluida la opción *NS/NC*.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE para la presión fiscal objetiva, y de la serie K.3.02.03.001 del CIS para la presión fiscal subjetiva.

En diversas investigaciones se ha comparado la evolución real de los ingresos tributarios con las percepciones sobre la cuantía de los impuestos (Delgado, 1995; De Miguel y De Miguel, 2001; Alvira y García, 2001). En la Tabla 6.4 se puede examinar esta comparación. La evolución de la presión fiscal subjetiva está claramente relacionada con la evolución de la presión fiscal objetiva, aunque la sincronía no es absoluta porque el individuo no es capaz de hacer una traslación racional de la carga impositiva a su valoración subjetiva.

La presión fiscal objetiva aumentó notablemente durante los años ochenta y noventa, para situar a España en niveles impositivos similares al resto de Europa. En concreto, crece seis puntos porcentuales en apenas siete años, desde el 27,7% en 1985 hasta el 34% en 1992; en paralelo, el porcentaje de contribuyentes que creen que pagan mucho pasa en ese periodo del 63% al 77%.

Tabla 6.5.

**Presión fiscal objetiva y subjetiva: comparación de la cantidad de impuestos pagados en España respecto al resto de países de Europa (1992-2016)**

| Año  | Presión fiscal media en la UE | Presión fiscal media en OCDE | En comparación con Europa, en España se pagan |       |                 |
|------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|-------|-----------------|
|      |                               |                              | Más impuestos                                 | Igual | Menos impuestos |
| 1992 | s.d.                          | 32,9                         | 20,3                                          | 20,3  | 14,1            |
| 1993 | s.d.                          | 33,3                         | 24,0                                          | 19,0  | 13,0            |
| 1994 | s.d.                          | 33,3                         | s.d.                                          | s.d.  | s.d.            |
| 1995 | 40,8                          | 33,6                         | s.d.                                          | s.d.  | s.d.            |
| 1996 | 41,3                          | 34,0                         | s.d.                                          | s.d.  | s.d.            |
| 1997 | 41,4                          | 34,0                         | 25,8                                          | 17,9  | 12,9            |
| 1998 | 41,5                          | 34,0                         | 24,0                                          | 17,9  | 14,0            |
| 1999 | 41,9                          | 34,2                         | 22,2                                          | 17,3  | 13,6            |
| 2000 | 41,6                          | 34,3                         | 25,5                                          | 20,9  | 13,3            |
| 2001 | 40,7                          | 33,9                         | 27,7                                          | 18,7  | 14,1            |
| 2002 | 40,1                          | 33,6                         | 24,9                                          | 18,7  | 14,4            |
| 2003 | 40,1                          | 33,5                         | 26,5                                          | 18,2  | 13,1            |
| 2004 | 39,9                          | 33,4                         | 24,7                                          | 19,0  | 14,9            |
| 2005 | 40,2                          | 34,0                         | 20,7                                          | 18,0  | 17,6            |
| 2006 | 40,7                          | 34,1                         | 22,1                                          | 15,6  | 16,9            |
| 2007 | 40,6                          | 34,2                         | 22,6                                          | 18,2  | 17,3            |
| 2008 | 40,5                          | 33,6                         | 22,0                                          | 15,9  | 18,8            |
| 2009 | 39,8                          | 32,7                         | 22,9                                          | 17,5  | 17,7            |
| 2010 | 39,7                          | 32,8                         | 21,9                                          | 18,1  | 23,9            |
| 2011 | 40,2                          | 33,3                         | 26,6                                          | 15,8  | 22,4            |
| 2012 | 40,8                          | 33,7                         | 34,3                                          | 16,7  | 18,4            |
| 2013 | 40,2                          | 34,1                         | 35,2                                          | 14,4  | 17,6            |
| 2014 | 39,9                          | 34,2                         | 39,2                                          | 12,1  | 17,3            |
| 2015 | 40,0                          | 34,3                         | 38,9                                          | 15,1  | 15,5            |
| 2016 | 40,2                          | 34,2                         | 35,5                                          | 12,8  | 18,5            |

Pregunta sobre la presión fiscal subjetiva: Y en comparación con otros países más avanzados de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos? Excluida la opción NS/NC.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat para la presión fiscal media en la UE (28 países), datos de la OCDE.Stat para la presión fiscal media en la OCDE, y de la serie K.3.02.03.002 del CIS sobre percepción de impuestos pagados en España en comparación con otros países europeos.

A lo largo de los años noventa la presión fiscal se estabiliza o se reduce de forma moderada y, correlativamente, el porcentaje de contribuyentes para quienes la carga tributaria es elevada desciende hasta una cota mínima del 55% en 1998 y 1999. En esta etapa fueron importantes las campañas de publicidad y concienciación realizadas por la Agencia Tributaria y, además, se hacen patentes los resultados del esfuerzo inversor público tanto en infraestructuras como en los servicios y prestaciones esenciales del Estado de bienestar. Todo esto influye positivamente en el sentimiento del contribuyente. En la década de los años dos mil la presión objetiva se mantiene prácticamente estable, y el porcentaje de quienes sienten que pagan mucho sube ligeramente, pero desde 2005 desciende hasta situarse en el 54%.

Durante la Gran Recesión se han realizado sucesivas subidas impositivas<sup>3</sup>, en un momento en que la capacidad objetiva de cesión de recursos del sector privado al público es menor y ello supone un ingente esfuerzo para las familias, por lo que ha vuelto a aumentar la percepción de que los impuestos son altos: en 2014 un 69% así lo afirmaba, pero en 2016 este porcentaje ha bajado al 61%. La correlación no es perfecta, pero las series de presión fiscal objetiva y subjetiva evolucionan en sintonía.

Es lógico preguntarse por qué los españoles pensamos que el volumen de impuestos pagados es alto, y por qué esta opinión ha permanecido, básicamente, constante. Algunos expertos argumentan que estas actitudes fiscales se originan en la transición, etapa en que la reforma fiscal y las necesidades crecientes de financiación del gasto se traducen en un intenso crecimiento de la presión fiscal, concentrado en poco más de una década, lo que representa un gran esfuerzo fiscal —cociente entre la presión fiscal y la renta per cápita—. En este sentido, Díez (1998: 7) afirma que «la cultura fiscal de los españoles se ha ido configurando en sus valores y actitudes básicas de forma paralela al proceso de transición y consolidación de la democracia. [...] La cultura fiscal de los españoles, por tanto, se encuentra marcada en su propio origen por la asociación entre impuestos y democracia». Aunque en los años noventa se ralentizó el ritmo de crecimiento de este indicador, la sensación de que se pagan muchos impuestos se convierte en un lugar común y se afianza en el discurso social.

De la misma manera, estos factores pueden ayudar a explicar el hecho de que más de un tercio de la población crea que los españoles pagamos más impuestos que los europeos. La presión fiscal en España se sitúa por debajo de la media de la UE y de la zona euro, y es ligeramente inferior a la existente en

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, se ha aprobado dos subidas del IVA, una en 2010 y otra, más recientemente, que entró en vigor en septiembre de 2012. Además, las medidas fiscales del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, establecían el incremento de los tipos marginales de la tarifa del IRPF. Alvira *et al.* (2000: 144) inciden en que para el ciudadano no es lo mismo el incremento de la presión fiscal en un contexto de crecimiento de la economía y el PIB que en un contexto de estancamiento económico o crisis.

la OCDE (Tablas 6.4 y 6.5). De hecho, las cifras de este indicador para nuestro país son similares a las de Grecia, Estonia, Polonia o Portugal, de forma que solo Irlanda y algunas repúblicas exsoviéticas tenían en 2015 una presión fiscal inferior. Sin embargo, entre el 20% y el 25% de los consultados creen que aquí se pagan más impuestos que en otros Estados de la UE, y alrededor del 15-20% piensan que la presión fiscal es similar. Esto puede deberse a un cliché heredado puesto que, hasta principios de los noventa, en España el esfuerzo fiscal fue mucho más intenso que en otros países, por la necesidad de equipararnos a las haciendas europeas.

A mediados de la década de los dos mil un porcentaje creciente de españoles empiezan a valorar que nuestro nivel de impuestos es comparable con el resto de Europa, al tiempo que aumentaba el número de encuestados que percibían que pagábamos menos que nuestros vecinos (casi el 18%). Pero también percibían que el nivel de calidad de vida, de prestaciones públicas y de cuantía de los sueldos era mayor en esos Estados. Con la crisis y las subidas de impuestos de los últimos años, se produjo un cambio de tendencia a partir de 2011. En esa fecha en la que el 26,6% opinaba que pagábamos más que el resto de europeos, proporción que en 2014 ya superaba el 39%, mientras que solo el 12% valoraba que pagamos lo mismo. En el último año de la serie, el 35,5% sigue considerando que pagamos más que nuestros vecinos.

El indicador de la presión fiscal subjetiva es muy útil y revelador para conocer las actitudes sociales, pero no tiene en cuenta qué factores influyen en las estimaciones de la carga fiscal que hacen los ciudadanos. Las variables individuales que influyen en la percepción sobre el nivel de impuestos que pagamos figuran en las Tablas 6.6 y 6.7, de forma que puede comprobarse que todas son estadísticamente significativas, especialmente el nivel de estudios y el estatus socioeconómico, aunque el nivel de asociación estadística no sea muy intenso.

Los coeficientes calculados revelan que las mujeres, las personas de mediana edad y de la tercera edad, los individuos con menor nivel de formación, los desempleados y los pensionistas mantienen una actitud más crítica respecto a la cantidad de impuestos que deben pagar, sienten que soportan una mayor carga fiscal.

Tabla 6.6.  
Evolución de la influencia de diversas variables en la presión fiscal subjetiva  
(1985-2015)

| Año               | Sexo     | Edad     | Nivel de estudios | Situación laboral | Estatus socioeconóm. | Ideología |
|-------------------|----------|----------|-------------------|-------------------|----------------------|-----------|
| 1985              | -0,067** | -0,079** | 0,100**           | -0,058**          | s.d.                 | -0,107**  |
| 1991 <sup>1</sup> | -0,079** | -0,031   | 0,067**           | -0,068**          | s.d.                 | -0,055**  |
| 1995              | -0,068** | -0,015   | 0,061**           | -0,031            | -0,064**             | -0,092**  |
| 2000              | -0,042*  | -0,051*  | 0,116**           | -0,026            | -0,105**             | -0,048*   |
| 2005              | -0,085** | -0,075** | 0,186**           | -0,065**          | -0,162**             | -0,077**  |
| 2010              | -0,133** | -0,063** | 0,201**           | -0,071**          | -0,170**             | -0,141**  |
| 2015              | -0,062** | -0,024   | 0,106**           | -0,019            | -0,105**             | -0,052**  |

\* Sig. <0,05. \*\* Sig. <0,01. Correlaciones bivariadas.

<sup>1</sup> En 1990 no se incluyó la pregunta sobre presión fiscal subjetiva en el Estudio del CIS.

Preguntas: ¿Diría Ud. que lo que los/as españoles/as pagamos en impuestos es mucho, regular o poco? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 1.465 de 1985, 1.971 de 1991, 2.187 de 1995, 2.395 de 2000, 2.594 de 2005, 2.841 de 2010 y 3.105 de 2015.

Llama la atención que las personas con mayor estatus socioeconómico tienen menor sensación de que pagan muchos impuestos que las personas de clase social más baja. En 2016, el 48% de las personas de clase alta/media-alta, y entre el 60% y el 61% de las nuevas y viejas clases medias considera que la presión fiscal es elevada, mientras que entre los obreros no cualificados esta cifra se sitúa en el 71%.

Por lo que se refiere a la ideología, la percepción de que la presión fiscal subjetiva es alta predomina entre todos los ciudadanos, sea su ideología de izquierda o de derecha aunque, tradicionalmente, entre los individuos de derechas prevalece una mayor sensación de esfuerzo fiscal. No obstante, según la encuesta de 2016, una importante proporción de quienes se declaran de izquierdas creen que se pagan muchos impuestos, en concreto el 60-62% de aquellos que se sitúan a la izquierda o centro izquierda del espectro ideológico pero, curiosamente, esta valoración es inferior entre quienes se posicionan más a la derecha —alrededor del 48%—, produciéndose un cambio en las pautas. Una cifra que oscila entre el 55% y el 62% de los que se autoubican en el centro de la escala ideológica afirman que la carga fiscal es muy elevada.

En diversos estudios se ha señalado que la variable fundamental no es la ideología, sino la identificación, o falta de ella, con el partido que detenta el Gobierno. (De Miguel y De Miguel, 2001; Camarero *et al.*, 2015).

Tabla 6.7.

**La presión fiscal subjetiva según diferentes variables sociodemográficas y políticas (2016) (porcentajes horizontales)**

| Variables sociodemográficas e ideológicas | Los españoles pagamos en impuestos... |         |      |
|-------------------------------------------|---------------------------------------|---------|------|
|                                           | Mucho                                 | Regular | Poco |
| <b>Sexo</b>                               |                                       |         |      |
| Hombre                                    | 57,6                                  | 32,4    | 5,3  |
| Mujer                                     | 64,5                                  | 26,0    | 3,2  |
| <b>Edad</b>                               |                                       |         |      |
| De 18 a 24 años                           | 57,2                                  | 27,9    | 4,7  |
| De 25 a 34 años                           | 63,3                                  | 27,8    | 4,9  |
| De 35 a 44 años                           | 62,3                                  | 30,9    | 4,0  |
| De 45 a 54 años                           | 61,9                                  | 29,1    | 4,3  |
| De 55 a 64 años                           | 60,9                                  | 29,9    | 5,2  |
| 65 y más años                             | 60,0                                  | 28,3    | 3,0  |
| <b>Nivel de estudios</b>                  |                                       |         |      |
| Sin estudios                              | 65,9                                  | 19,7    | 1,5  |
| Primaria                                  | 69,2                                  | 22,1    | 2,4  |
| Secundaria 1.ª etapa                      | 68,1                                  | 25,6    | 2,2  |
| Secundaria 2.ª etapa                      | 59,7                                  | 30,7    | 5,1  |
| FP                                        | 62,7                                  | 27,0    | 4,8  |
| Superiores                                | 44,3                                  | 42,7    | 7,7  |
| <b>Situación laboral</b>                  |                                       |         |      |
| Trabaja                                   | 58,9                                  | 32,3    | 5,4  |
| Jubilado/pensionista (ha trabajado)       | 57,4                                  | 31,4    | 3,7  |
| Pensionista (no ha trabajado)             | 65,2                                  | 20,2    | 4,5  |
| Parado/a y ha trabajado antes             | 68,9                                  | 24,3    | 2,6  |
| Parado/a (primer empleo)                  | 85,0                                  | 10,0    | 0,0  |
| Estudiante                                | 47,7                                  | 32,0    | 7,0  |
| Trabajo doméstico no remunerado           | 72,7                                  | 18,8    | 1,1  |

| Variables sociodemográficas e ideológicas                                             | Los españoles pagamos en impuestos... |         |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------|------|
|                                                                                       | Mucho                                 | Regular | Poco |
| <b>Estatus socioeconómico</b>                                                         |                                       |         |      |
| Clase alta/media-alta                                                                 | 48,1                                  | 39,1    | 7,4  |
| Nuevas clases medias                                                                  | 61,6                                  | 29,3    | 4,6  |
| Viejas clases medias                                                                  | 60,0                                  | 28,2    | 3,8  |
| Obreros/as cualificados/as                                                            | 66,0                                  | 26,7    | 3,1  |
| Obreros/as no cualificados/as                                                         | 71,3                                  | 20,3    | 1,3  |
| <b>Autoubicación ideológica</b>                                                       |                                       |         |      |
| 0 Izquierda                                                                           | 53,8                                  | 32,3    | 8,6  |
| 1                                                                                     | 60,3                                  | 32,6    | 2,8  |
| 2                                                                                     | 62,3                                  | 27,7    | 6,3  |
| 3                                                                                     | 58,2                                  | 28,4    | 4,5  |
| 4                                                                                     | 61,9                                  | 28,8    | 4,3  |
| 5                                                                                     | 58,1                                  | 34,6    | 4,1  |
| 6                                                                                     | 55,2                                  | 36,2    | 3,7  |
| 7                                                                                     | 57,0                                  | 33,1    | 5,0  |
| 8                                                                                     | 48,3                                  | 41,7    | 3,3  |
| 9                                                                                     | 48,6                                  | 37,8    | 2,7  |
| 10 Derecha                                                                            | 53,8                                  | 32,3    | 8,6  |
| <b>Comportamiento político (recuerdo de voto en las elecciones generales de 2016)</b> |                                       |         |      |
| PP                                                                                    | 55,2                                  | 35,5    | 3,9  |
| PSOE                                                                                  | 64,6                                  | 26,1    | 4,9  |
| Unidos Podemos                                                                        | 52,3                                  | 34,7    | 6,3  |
| Ciudadanos                                                                            | 59,1                                  | 30,9    | 5,5  |
| Convergència (CDC)                                                                    | 70,8                                  | 12,5    | 4,2  |
| Otro partido                                                                          | 75,0                                  | 15,0    | 5,0  |

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.146 de 2016, del CIS.

Alvira *et al.* (2000: 151) comprobaron que entre los votantes del PSOE se incrementó la sensación de elevada presión fiscal con las medidas impositivas que adoptaron los ejecutivos del PP. Por su parte, De Miguel y De Miguel (2001) también aducían que, durante la etapa socialista, las personas que se identificaban con el PP eran quienes más criticaban el elevado nivel de impuestos; sin embargo, a partir de 1996, con el ascenso al poder del PP, los votantes de este partido reducen su nivel de descontento. En el Estudio de 2016 del CIS, el 55% de los votantes del PP afirman que los impuestos pagados son muchos, cifra que sube hasta el 65% entre los votantes del PSOE y hasta el 71% entre los de CDC. Además, el 56% de los votantes de Unidos Podemos y el 59% los electores de Ciudadanos consideran que paga muchos impuestos.

#### 4. LA JUSTICIA FISCAL

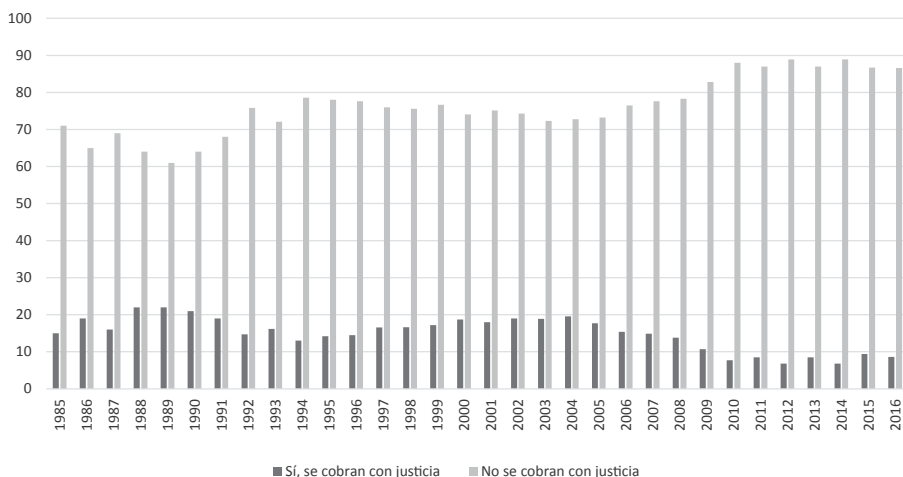
Uno de los aspectos básicos que debe definir a los sistemas tributarios modernos, según los hacendistas y los propios ciudadanos, es el principio de justicia<sup>4</sup>, el cual comprende la igualdad de todos ante la ley fiscal, la equidad vertical y la equidad horizontal. La equidad vertical hace referencia a que la capacidad económica es el criterio básico para determinar cuánto debe pagar cada uno y que el sistema debe ser progresivo, esto es, a medida que aumenten los índices de capacidad de pago deben incrementarse las cargas fiscales. La equidad horizontal establece que personas en la misma situación personal y económica deben soportar la misma presión fiscal.

El principio de justicia fiscal sigue siendo hoy en día una asignatura pendiente del sistema tributario español a juicio de la opinión pública. Los ciudadanos no perciben una mejora significativa en este tema, y la idea de que el reparto es injusto está muy extendida en nuestra sociedad. En la Figura 6.1 se representa la evolución de las actitudes referentes al grado de justicia en el cobro de impuestos. A lo largo de toda la serie analizada, muchos ciudadanos han opinado y siguen opinando que los impuestos no se cobran con justicia, más del 60% inicialmente y, a partir de 1995, más del 70%. Las cifras indican que la sensación de injusticia es una constante, y este sentimiento se acentúa desde 2008, hasta el punto de que en 2014 se llega a una cifra récord: un 89% de encuestados afirma que el sistema fiscal es injusto.

---

<sup>4</sup> El artículo 31.1 de la Constitución establece que «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad [...]».

Figura 6.1.  
**Justicia en el cobro de impuestos (1985-2016) (en porcentaje)**



Pregunta: Y ¿cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así? Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.01.003 del CIS.

El problema respecto a la justicia del sistema tributario es doble, porque se pone en entredicho tanto la equidad vertical como la equidad horizontal. No se dispone apenas de información referente a la percepción social sobre la equidad, pero sabemos que la mayoría de los españoles está de acuerdo con el criterio de progresividad fiscal: el 86% considera que las personas con altos ingresos deberían pagar en impuestos una proporción mayor que aquellos con bajos ingresos (Ramos y Miyar, 2012: 132). En la encuesta «Los ciudadanos y el Estado II» de 2007 y en el Estudio 2.841 de 2010 del CIS, se les preguntaba a los entrevistados cómo calificarían el nivel de impuestos que pagan los distintos grupos en función de sus ingresos. Los datos disponibles demuestran que la ciudadanía piensa que la carga fiscal está distribuida de forma inequitativa, así pues, no pagan más los que más tienen (Tabla 6.8). Gran parte de los consultados opina que los impuestos son altísimos o demasiado altos para las personas con ingresos bajos (un 75%) y también para las personas con ingresos medios (más del 60%), pero resultan demasiado bajos o bajísimos para las personas con ingresos altos (un 39%).

Tabla 6.8.

**Justicia en el cobro de impuestos según el nivel de ingresos (2007 y 2010)**  
(porcentajes verticales)

| Nivel de impuestos               | Personas con ingresos altos | Personas con ingresos medios | Personas con ingresos bajos |
|----------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| <b>2007</b>                      |                             |                              |                             |
| <b>Altísimos</b>                 | 4,1                         | 13,0                         | 35,7                        |
| <b>Demasiado altos</b>           | 12,9                        | 47,5                         | 39,1                        |
| <b>Más o menos razonables</b>    | 27,9                        | 30,4                         | 16,0                        |
| <b>Demasiado bajos</b>           | 31,4                        | 1,3                          | 1,0                         |
| <b>Bajísimos</b>                 | 8,0                         | 0,2                          | 0,6                         |
| <b>2010</b>                      |                             |                              |                             |
| <b>Muy altos</b>                 | 2,8                         | 10,1                         | 25,7                        |
| <b>Altos</b>                     | 9,9                         | 40,5                         | 39,1                        |
| <b>Más o menos los adecuados</b> | 18,6                        | 36,9                         | 20,8                        |
| <b>Bajos</b>                     | 39,8                        | 3,2                          | 4,5                         |
| <b>Muy bajos</b>                 | 15,3                        | 0,2                          | 0,8                         |

Preguntas: Pensando en los impuestos que se pagan actualmente en España, el impuesto sobre la renta (IRPF), el IVA, retenciones salariales, etc., por lo que respecta a las personas con ingresos elevados, ¿considera Ud. que los impuestos que pagan en la actualidad son...? b. Y para las personas con ingresos medios, sus impuestos son... c. Por último, pensando en las personas con ingresos bajos, sus impuestos son... Excluido NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.671 de 2007 y 2.841 de 2010, del CIS.

En los Barómetros Fiscales del IEF se interpellaba a los entrevistados, hasta 2001, sobre el grado de justicia y equidad del sistema fiscal. En esa fecha, el 70% estaban poco o nada de acuerdo con la afirmación de que se ofrece un trato más positivo a los más desfavorecidos, mientras que el 69% estimaba que no pagan más los que más tienen (Área de Sociología Tributaria, 2002: 22). A la cuestión de la falta de equidad<sup>5</sup>, se añade el problema del fraude: el sistema es injusto porque existe un elevado grado de fraude fiscal, lo cual implica que no todo el mundo cumple con sus obligaciones legales, ni todo el

<sup>5</sup> En los Barómetros Fiscales del CIS realizados entre 1984 y 1988 se preguntaba a los encuestados si estaban o no de acuerdo con una serie de frases sobre los impuestos. Según el Estudio 1.752 de 1988, el 75% estaba de acuerdo con la afirmación de que «cuanto más dinero se tiene más fácil es escurrir el bulto y pagar menos impuestos» y el 67% apoyaba la afirmación de que «en España los únicos que pagan lo que les corresponde son los que cobran sueldo fijo».

mundo contribuye en función de su capacidad económica. Por si esto no fuera suficiente, los ciudadanos entienden que el fraude no se distribuye aleatoriamente, sino que se concentra en determinados grupos privilegiados y con mayor nivel de ingresos, mientras que los asalariados de clase media y baja no pueden ocultar ingresos, siendo a quien más se exige. La percepción de que los impuestos no se cobran con justicia puede hacer más «permisible» el fraude.

En la Tabla 6.9 se han puesto en relación las opiniones relativas al nivel de fraude fiscal existente y las relativas a la justicia en el cobro de impuestos. Un examen superficial permite confirmar que cuando las personas perciben que existe mucho fraude valoran, en una proporción más elevada, que los impuestos no se cobran con justicia: en 2016 entre un 82% y un 90% así lo evalúan. Es relevante destacar que desde 2005 ha aumentado la proporción de consultados que, aun pensando que existe poco fraude, creen que el sistema es injusto.

Con todo, el aumento del sentimiento de injusticia y el aumento de la percepción de que existe mucho fraude parecen ir de la mano. Es fácil entender que estas dos valoraciones estén relacionadas porque a los contribuyentes les resulta muy difícil asumir que el sistema tributario es justo cuando resulta posible, especialmente para algunos colectivos «privilegiados», evadir impuestos y ocultar rentas, de forma que el reparto de la carga para los que sí cumplen es forzosamente inequitativo. De hecho, los expertos pronostican que el fraude es uno de los principales argumentos que subyace en la valoración negativa que los contribuyentes hacen de la equidad de nuestro régimen fiscal (Sáez Lozano, 2006b).

Tabla 6.9.  
Evolución de la relación entre justicia fiscal y fraude (1991-2016) (porcentajes verticales)

| En España existe... | Los impuestos se cobran |              |
|---------------------|-------------------------|--------------|
|                     | Con justicia            | Sin justicia |
| <b>1991</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 25,4                    | 37,2         |
| <b>Poco fraude</b>  | 4,9                     | 2,1          |
| <b>1995</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 30,0                    | 43,6         |
| <b>Poco fraude</b>  | 15,8                    | 6,1          |
| <b>2000</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 21,1                    | 30,5         |
| <b>Poco fraude</b>  | 21,8                    | 8,5          |

| En España existe... | Los impuestos se cobran |              |
|---------------------|-------------------------|--------------|
|                     | Con justicia            | Sin justicia |
| <b>2005</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 20,5                    | 27,4         |
| <b>Poco fraude</b>  | 22,6                    | 10,4         |
| <b>2010</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 35,3                    | 46,0         |
| <b>Poco fraude</b>  | 14,1                    | 5,7          |
| <b>2016</b>         |                         |              |
| <b>Mucho fraude</b> | 52,3                    | 69,5         |
| <b>Poco fraude</b>  | 9,3                     | 1,7          |

Preguntas: Y ¿cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?; En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal? Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 1.971 de 1991, 2.187 de 1995, 2.395 de 2000, 2.594 de 2005, 2.841 de 2010 y 3.146 de 2016.

La justicia del sistema fiscal también depende de que cumpla con su finalidad redistributiva. Es decir, a través de los impuestos el Estado, recaudando mayor cantidad de tributos a los ricos, atiende a las necesidades de los más desfavorecidos. Esta función para muchos ciudadanos es discutible, y se trataría en realidad de una postura política (De Miguel y De Miguel, 2001: 89).

Tabla 6.10.  
**Responsabilidad del Estado en la reducción de las diferencias en los niveles de ingresos de los ciudadanos (2002-2014) (porcentajes verticales)**

| El Gobierno debe reducir las diferencias de ingresos | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 |
|------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Muy de acuerdo</b>                                | 30,1 | 27,5 | 34,5 | 27,5 | 32,4 | 35,0 | 49,7 |
| <b>De acuerdo</b>                                    | 49,6 | 52,2 | 49,9 | 52,3 | 48,7 | 48,4 | 36,4 |
| <b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>                | 13,8 | 12,7 | 9,6  | 12,9 | 11,3 | 9,9  | 8,0  |
| <b>En desacuerdo</b>                                 | 5,7  | 6,5  | 5,6  | 6,4  | 6,7  | 6,0  | 4,6  |
| <b>Muy en desacuerdo</b>                             | 0,8  | 1,2  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 0,7  | 1,2  |

Preguntas: Dígame, por favor, hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: El Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos. Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ESS1, ESS2, ESS3, ESS4, ESS5, ESS6 y ESS7.

La información disponible indica que entre 2002 y 2012 una amplia mayoría declaraba estar *muy de acuerdo* o *de acuerdo* con que la afirmación de que el Gobierno debe tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos. En estos años respaldaban la idea más del 80% de los entrevistados, y en 2014 esta cifra alcanzaba el 86%. Estas cifras son bastante más altas que las correspondientes a otros países de la UE, y se sitúan por encima del promedio europeo, que estaba en torno al 72% en 2014. Por otra parte, durante el periodo estudiado, solo el 8% se han mostrado *en desacuerdo* o *muy en desacuerdo* con dicho planteamiento. El elevado apoyo a la propuesta de que el Estado adopte alguna medida para minorar las diferencias de renta es coherente con la extendida percepción de injusticia existente entre los ciudadanos (Figura 6.1).

## 5. EL BALANCE IMPUESTOS-GASTOS: INTERCAMBIO Y RECIPROCIDAD

Una de las conclusiones que pueden extraerse de las anteriores páginas es que las opiniones fiscales están determinadas, en parte, por cómo perciben los individuos la relación de intercambio con el Estado, esto es, el balance entre los impuestos pagados y la contrapartida recibida en forma de prestaciones y servicios públicos. Peltzman (1980) y Alt (1983) argumentaron que las actitudes hacia el sistema de bienestar están fuertemente condicionadas por el balance fiscal que realiza la ciudadanía. Según este planteamiento, los contribuyentes realizan un cálculo racional valorando la diferencia entre lo que pagan al erario público y los servicios que reciben como contraprestación. Si aprecian que el saldo es negativo, se produce la quiebra del principio de reciprocidad que, para la sociedad, debe regir la relación con el Estado.

Cuando se le pide a los contribuyentes que realicen su balance fiscal, es decir, que pongan en valor lo que pagan personalmente en impuestos y lo que reciben del Estado en forma de programas y servicios públicos, más de la mitad responde que obtienen menos de lo que pagan, es decir, detectan una asimetría fiscal (Tabla 6.11). Pese a este dato, hay que considerar la evolución de las opiniones a lo largo de la amplia temporal serie disponible. Hasta 1992 la proporción de quienes valoran que ellos aportan más de lo que reciben va *in crescendo*, alcanzándose en esa fecha la cota máxima de la serie —65%—. A partir de ese momento, este porcentaje se reduce y se estabiliza en torno al 50%-52%, pero en 2008 comienza nuevamente una pauta ascendente.

Gracias a ese primer cambio de tendencia, desde finales de los noventa y hasta finales de la década de los dos mil prevalece una visión algo más favorable respecto al intercambio impuestos-servicios, que podría deberse a la mejora en la valoración sobre el rendimiento de los impuestos, al incremento del grado de la satisfacción tanto con la oferta de servicios y prestaciones como con la calidad de estos, así como a la estabilización de la presión fiscal (Pino,

2004: 158; AEVAL, 2009). Además, crece la proporción de quienes piensan que la relación de intercambio es adecuada y esto coincide con el aumento del número de contribuyentes utilitaristas que atribuyen a los impuestos la finalidad de financiar bienes y servicios.

Entre 2012 y 2015, más del 60% de los entrevistados declaró que el balance es negativo, volviendo a aumentar la distancia percibida entre impuestos pagados y beneficios obtenidos. En otras palabras, una importante mayoría de ciudadanos no solo no admiten la paradoja *más por menos*, sino que creen que ellos sufren un *menos por más*, es decir, el Estado debería proporcionarles más y mejores servicios con el nivel de impuestos que pagan. De hecho, si se pone en relación el porcentaje de encuestados que entre 2005 y 2009 aseguraban que era posible reducir los impuestos y mantener los servicios y prestaciones, con el porcentaje de encuestados que en esos años consideraban que pagaban más en concepto de impuestos de lo que recibían a cambio en forma de programas públicos, se comprueba, a vuelapluma, que existe una evidente asociación.

Uno de los hallazgos más significativos es que el número de aquellos que piensan que reciben *más o menos de lo que pagan* aumentó a lo largo de periodo estudiado. En los años ochenta representaban menos del 20%, pero en la década de los noventa este porcentaje se eleva hasta superar el 30%, cifra que se mantiene más o menos estable hasta la irrupción de la crisis. Desde 2010 la proporción de entrevistados para los que el balance entre impuestos pagados y contraprestaciones recibidas está equilibrado ha descendido. Por último, subrayar que muy pocos consultados dicen recibir más de lo que pagan; de hecho, no han representado más del 10% en las últimas tres décadas. Nuevamente, se evidencian los efectos de la recesión pues, a partir de 2010, se ha reducido el porcentaje correspondiente a este grupo, que en 2016 supone un escaso 5,8% del total.

Tabla 6.11.

**Balance personal de la correspondencia entre lo que el entrevistado o su familia pagan en impuestos y lo que reciben del Estado (1985-2016) (porcentajes horizontales)**

|             | Más de lo que paga | Más o menos lo que paga | Menos de lo que paga |
|-------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
| <b>1985</b> | 9,0                | 19,0                    | 51,0                 |
| <b>1986</b> | 10,0               | 15,0                    | 55,0                 |
| <b>1987</b> | 9,0                | 15,0                    | 56,0                 |
| <b>1988</b> | 7,0                | 18,0                    | 57,0                 |

LAS ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS HACIA LOS IMPUESTOS

|      | Más de lo que paga | Más o menos lo que paga | Menos de lo que paga |
|------|--------------------|-------------------------|----------------------|
| 1989 | 8,0                | 18,0                    | 55,0                 |
| 1990 | 9,0                | 23,0                    | 49,0                 |
| 1991 | 8,0                | 19,0                    | 56,0                 |
| 1992 | 6,7                | 15,7                    | 64,7                 |
| 1993 | 10,0               | 19,0                    | 59,0                 |
| 1994 | 10,1               | 27,4                    | 54,8                 |
| 1995 | 9,0                | 27,0                    | 54,6                 |
| 1996 | 8,7                | 30,5                    | 53,0                 |
| 1997 | 8,7                | 33,0                    | 50,0                 |
| 1998 | 7,3                | 34,6                    | 50,2                 |
| 1999 | 7,7                | 32,5                    | 51,5                 |
| 2000 | 7,9                | 29,9                    | 54,3                 |
| 2005 | 7,5                | 32,0                    | 51,4                 |
| 2006 | 8,6                | 31,9                    | 52,7                 |
| 2007 | 8,0                | 32,9                    | 52,5                 |
| 2008 | 7,6                | 30,1                    | 56,5                 |
| 2009 | 8,7                | 31,1                    | 53,6                 |
| 2010 | 7,0                | 31,8                    | 54,5                 |
| 2011 | 7,2                | 28,2                    | 59,1                 |
| 2012 | 5,6                | 24,7                    | 64,6                 |
| 2013 | 6,2                | 22,3                    | 66,6                 |
| 2014 | 5,5                | 23,1                    | 64,8                 |
| 2015 | 5,5                | 26,2                    | 61,7                 |
| 2016 | 5,8                | 27,1                    | 59,3                 |

Pregunta: Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que Ud. y su familia reciben de las distintas Administraciones públicas, ¿diría Ud. que las Administraciones públicas le dan más de lo que Ud. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880 de 1990, 1.971 de 1991, 2.017 de 1992, 2.063 de 1993 y de la serie K.3.01.02.001, del CIS.

Resulta palmario que, sin obviar las lógicas oscilaciones en los datos demoscópicos a lo largo de más de treinta años, se trata de una serie bastante estable y no muy sensible al ciclo económico o político y, en este sentido, el índice de percepción del balance fiscal constituye un indicador estructural (Camarero *et al.*, 2015: 36). Bien es cierto que se aprecia el impacto de la crisis de 1992 y de la Gran Recesión, etapas en las que se intensifica la percepción de que ese *trade-off* es negativo.

Como se recordará, en el Capítulo IV se analizaba la información del Barómetro Fiscal del IEF relativa a en qué medida los españoles valoran que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica el pago de impuestos (Figura 4.3). Se evidenciaba que la mayoría de los ciudadanos no consideran que los programas públicos justifiquen el pago de impuestos, en otras palabras, no creen que aquello que reciben del Estado sea proporcional a lo que pagan en impuestos.

Haciendo un inciso, apuntar que, además de la valoración cuantitativa de las prestaciones, habrá que considerar la valoración cualitativa, el grado de satisfacción con el funcionamiento de estas (Díez, 1998: 21 y ss.; Jaime Castillo, 2004: 7 y 8). Dado que los contribuyentes perciben que soportan altos niveles de carga fiscal, exigen a cambio una utilización adecuada de sus impuestos, en forma de servicios públicos, cuya calidad y funcionamiento se ajuste a ese elevado nivel impositivo.

Por otra parte, la evolución de las opiniones relativas al balance entre lo que la *sociedad* se beneficia de las prestaciones y servicios públicos y lo que paga en impuestos es, asimismo, negativa (Tabla 6.12). Antes de nada, poner de manifiesto que entre 1994 y 2008 los españoles se distribuían en dos grupos con un peso similar, quienes valoraban que la sociedad se beneficia mucho o bastante de los impuestos pagados en relación con las contraprestaciones, y quienes estimaban que la sociedad se beneficia poco o nada. En casi todos los años de la serie, ha sido ligeramente más numeroso el último grupo (salvo en 1997 y 2006), aunque el porcentaje de los que creen que existe *mucha o bastante* correspondencia y el porcentaje de los que piensan que existe *poca o ninguna* se ha ido igualando, debido a un cierto crecimiento de los primeros.

No obstante, si se toman las respuestas sin agrupar, se comprueba que, en todos los años analizados, la opinión predominante es que la sociedad se beneficia *poco* de lo que paga en impuestos, entre el 40% y el 47% lo manifestaba en estos términos. En algunas fechas era similar el porcentaje de quienes valoraban que la sociedad se beneficiaba poco y de quienes estimaban que se beneficiaba bastante pero, en otras, había una diferencia de casi diez puntos porcentuales. Por último, indicar que es minoritario el porcentaje de ciudadanos para los que la sociedad no se beneficia nada de lo que recibe del Estado por pagar impuestos —menos del 10%—, aunque es igual de minoritario el porcentaje de quienes valoran que la sociedad se beneficia mucho —menos del 7%—.

Tabla 6.12.

**Valoración de la correspondencia entre lo que la sociedad paga en impuestos y lo que recibe del Estado (1994-2016) (porcentajes horizontales)**

|             | Mucho | Bastante | Poco | Nada | Mucho + bastante | Poco + nada |
|-------------|-------|----------|------|------|------------------|-------------|
| <b>1994</b> | 4,6   | 31,3     | 48,8 | 7,1  | 35,9             | 55,9        |
| <b>1995</b> | 5,2   | 33,3     | 47,3 | 6,6  | 38,5             | 53,9        |
| <b>1996</b> | 5,2   | 35,0     | 45,8 | 5,9  | 40,2             | 51,7        |
| <b>1997</b> | 6,5   | 40,3     | 40,5 | 5,3  | 46,8             | 45,8        |
| <b>1998</b> | 5,5   | 39,3     | 43,1 | 4,3  | 44,8             | 47,4        |
| <b>1999</b> | 4,4   | 39,3     | 45,5 | 4,7  | 43,7             | 50,2        |
| <b>2000</b> | 4,9   | 36,4     | 47,0 | 4,7  | 41,3             | 51,7        |
| <b>2005</b> | 6,4   | 37,1     | 46,3 | 4,3  | 43,5             | 50,6        |
| <b>2006</b> | 6,8   | 41,0     | 42,1 | 4,7  | 47,8             | 46,8        |
| <b>2007</b> | 7,1   | 39,2     | 43,3 | 5,3  | 46,3             | 48,6        |
| <b>2008</b> | 6,6   | 35,3     | 48,2 | 5,3  | 41,9             | 53,5        |
| <b>2009</b> | 6,1   | 38,0     | 46,1 | 5,4  | 44,1             | 51,5        |
| <b>2010</b> | 5,3   | 35,4     | 48,9 | 5,8  | 40,7             | 54,7        |
| <b>2011</b> | 4,9   | 29,7     | 53,8 | 7,7  | 34,6             | 61,5        |
| <b>2012</b> | 4,7   | 24,6     | 55,6 | 10,8 | 29,3             | 66,4        |
| <b>2013</b> | 4,2   | 23,0     | 58,0 | 11,2 | 27,2             | 69,2        |
| <b>2014</b> | 4,7   | 23,6     | 56,9 | 10,6 | 28,3             | 67,5        |
| <b>2015</b> | 4,4   | 27,9     | 55,6 | 8,6  | 32,3             | 64,2        |
| <b>2016</b> | 6,3   | 25,8     | 54,9 | 8,4  | 32,1             | 63,3        |

Pregunta: En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, ¿diría Ud. que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las Administraciones públicas en impuestos y cotizaciones? Excluida la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.02.002 del CIS.

Desde 2007 se advierte un creciente desajuste entre lo que la sociedad paga en impuestos y lo que recibe del Estado, en concreto un 20% más de los consultados interpretan que la relación de intercambio es asimétrica. La evolución de las opiniones ha sido realmente negativa en la etapa de crisis: en 2014, año en que los datos son más pesimistas, el 57% creía que la sociedad se beneficia poco y el total de críticos representaba el 68%; en 2016, el 55% sigue afirmando que la sociedad se beneficia poco, y apenas el 26% asegura que se beneficia bastante.

Esta información demoscópica pone en cuestión uno de los principios básicos del sistema fiscal: la utilidad social. Una cuota significativa de españoles no aprecian con claridad cuál es la utilidad de los impuestos (Tabla 6.2), a lo que se suma que una parte igualmente amplia valora que ni la sociedad ni ellos mismos obtienen una contrapartida adecuada, en términos de beneficio, por su contribución a la hacienda pública (Jaime Castillo, 2004: 17). Y a esto se añade, también, que muchas personas piensan que la relación ingresos-gastos es peor en España que en otros Estados europeos.

Tabla 6.13.

**Opiniones sobre la correspondencia entre impuestos y servicios en España en comparación con otros países de Europa (1996-2015) (porcentajes horizontales)**

|             | Peor | Igual | Mejor |
|-------------|------|-------|-------|
| <b>1996</b> | 48,0 | 25,0  | 6,0   |
| <b>1997</b> | 45,0 | 28,0  | 6,0   |
| <b>1998</b> | 36,0 | 36,0  | 8,0   |
| <b>1999</b> | 44,0 | 31,0  | 4,0   |
| <b>2000</b> | 41,0 | 35,0  | 4,0   |
| <b>2001</b> | 40,0 | 34,0  | 6,0   |
| <b>2002</b> | 49,0 | 26,0  | 7,0   |
| <b>2003</b> | 42,0 | 31,0  | 7,0   |
| <b>2004</b> | 39,0 | 38,0  | 11,0  |
| <b>2005</b> | 42,0 | 35,0  | 11,0  |
| <b>2006</b> | 41,0 | 42,0  | 9,0   |
| <b>2007</b> | 35,0 | 44,0  | 6,0   |
| <b>2008</b> | 40,0 | 36,0  | 10,0  |
| <b>2009</b> | 50,0 | 29,0  | 6,0   |
| <b>2010</b> | 52,0 | 32,0  | 7,0   |
| <b>2011</b> | 55,0 | 34,0  | 7,0   |
| <b>2012</b> | 70,0 | 18,0  | 4,0   |
| <b>2013</b> | 66,0 | 18,0  | 4,0   |
| <b>2014</b> | 67,0 | 16,0  | 7,0   |
| <b>2015</b> | 72,0 | 21,8  | 6,2   |

Pregunta: De acuerdo a lo que Ud. conozca, crea o haya oído hablar sobre los impuestos que se pagan en otros países europeos y la cantidad y calidad de los servicios y prestaciones públicas que reciben a cambio los ciudadanos de estos países, ¿cree Ud. que en España esta relación es...? Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

El IEF proporciona cifras sobre las opiniones relativas al balance entre los impuestos y los servicios en España, en comparación otros países europeos. Aunque los españoles no tengan una información precisa sobre la fiscalidad en Europa ni sobre los niveles de prestación de los servicios públicos, sí parecen tener una opinión exacta sobre el tema (Tabla 6.13).

Muchas personas valoran que en España el balance fiscal es más desfavorable que en otros países de la Unión Europea. Con excepción del año 2006, en el resto de la serie los consultados declaran mayoritariamente que en nuestro país el intercambio impuestos-servicios es peor que en el resto de Estados: más del 40% lo perciben de esta manera, frente a una media del 30%-35% que estiman que la relación de intercambio es similar.

Tabla 6.14.  
La valoración personal del balance fiscal según diferentes variables sociodemográficas e ideológicas (2016) (porcentajes horizontales)

| Variables sociodemográficas e ideológicas | Usted recibe del Estado... |                         |                      |
|-------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
|                                           | Más de lo que paga         | Más o menos lo que paga | Menos de lo que paga |
| <b>Sexo</b>                               |                            |                         |                      |
| Hombre                                    | 6,0                        | 28,3                    | 59,4                 |
| Mujer                                     | 5,7                        | 26,1                    | 59,1                 |
| <b>Edad</b>                               |                            |                         |                      |
| De 18 a 24 años                           | 7,0                        | 26,5                    | 48,4                 |
| De 25 a 34 años                           | 6,2                        | 27,8                    | 62,0                 |
| De 35 a 44 años                           | 5,4                        | 23,2                    | 66,1                 |
| De 45 a 54 años                           | 5,4                        | 25,9                    | 63,6                 |
| De 55 a 64 años                           | 5,5                        | 26,0                    | 64,1                 |
| 65 y más años                             | 6,2                        | 32,0                    | 49,4                 |
| <b>Nivel de estudios</b>                  |                            |                         |                      |
| Sin estudios                              | 3,8                        | 26,5                    | 47,7                 |
| Primaria                                  | 7,4                        | 26,0                    | 55,1                 |
| Secundaria 1.ª etapa                      | 3,6                        | 24,7                    | 64,5                 |
| Secundaria 2.ª etapa                      | 6,5                        | 28,1                    | 56,2                 |
| FP                                        | 6,6                        | 26,4                    | 63,2                 |
| Superiores                                | 6,5                        | 31,3                    | 58,5                 |

| Variables sociodemográficas e ideológicas | Usted recibe del Estado... |                         |                      |
|-------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
|                                           | Más de lo que paga         | Más o menos lo que paga | Menos de lo que paga |
| <b>Situación laboral</b>                  |                            |                         |                      |
| Trabaja                                   | 5,4                        | 25,9                    | 65,8                 |
| Pensionista (ha trabajado)                | 6,7                        | 31,4                    | 54,4                 |
| Pensionista (no ha trabajado)             | 5,6                        | 32,6                    | 37,1                 |
| Parado/a y ha trabajado antes             | 6,5                        | 22,7                    | 59,8                 |
| Parado/a (primer empleo)                  | 10,0                       | 15,0                    | 55,0                 |
| Estudiante                                | 7,0                        | 32,0                    | 40,6                 |
| Trabajo doméstico no remunerado           | 2,8                        | 28,4                    | 57,4                 |
| <b>Estatus socioeconómico</b>             |                            |                         |                      |
| Clase alta/media-alta                     | 6,8                        | 33,7                    | 55,3                 |
| Nuevas clases medias                      | 6,1                        | 27,0                    | 59,3                 |
| Viejas clases medias                      | 5,9                        | 25,3                    | 60,6                 |
| Obreros/as cualificados/as                | 4,6                        | 25,3                    | 61,1                 |
| Obreros/as no cualificados/as             | 7,0                        | 23,7                    | 59,7                 |
| <b>Autoubicación ideológica</b>           |                            |                         |                      |
| Izquierda 1                               | 8,6                        | 17,2                    | 73,1                 |
| 2                                         | 9,9                        | 24,8                    | 61,7                 |
| 3                                         | 5,0                        | 25,1                    | 64,4                 |
| 4                                         | 6,6                        | 31,3                    | 55,8                 |
| 5                                         | 5,2                        | 27,3                    | 60,6                 |
| 6                                         | 3,7                        | 32,3                    | 59,9                 |
| 7                                         | 7,4                        | 37,4                    | 47,2                 |
| 8                                         | 8,3                        | 30,6                    | 53,7                 |
| 9                                         | 6,7                        | 36,7                    | 50,0                 |
| Derecha 10                                | 13,5                       | 35,1                    | 40,5                 |

| Variables sociodemográficas e ideológicas                                             | Usted recibe del Estado... |                         |                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
|                                                                                       | Más de lo que paga         | Más o menos lo que paga | Menos de lo que paga |
| <b>Comportamiento político (recuerdo de voto en las elecciones generales de 2016)</b> |                            |                         |                      |
| <b>PP</b>                                                                             | 6,8                        | 34,4                    | 51,0                 |
| <b>PSOE</b>                                                                           | 7,8                        | 27,8                    | 56,6                 |
| <b>Unidos Podemos</b>                                                                 | 7,7                        | 28,1                    | 60,0                 |
| <b>Ciudadanos</b>                                                                     | 2,7                        | 28,6                    | 64,1                 |
| <b>Convergència (CDC)</b>                                                             | 4,2                        | 8,3                     | 79,2                 |
| <b>Otro partido</b>                                                                   | 15,0                       | 25,0                    | 55,0                 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.146 de 2016 del CIS.

En 2008 cambia el panorama descrito, las opiniones empeoran ostensiblemente y, en cuatro años, un 30% más de entrevistados afirma que la relación entre impuestos y prestaciones es más negativa en España, al tiempo que se divide por la mitad el número de quienes consideraban que había una equiparación con nuestros vecinos de Europa. En plena crisis se intensifica la sensación de agravio comparativo.

Actualmente, se muestran más satisfechos con el balance fiscal los más jóvenes y las personas de la tercera edad, la gente con formación intermedia y superior, los pensionistas y los estudiantes, los individuos pertenecientes a clase alta/media alta y quienes se posicionan a la derecha en la escala ideológica (Tabla 6.15).

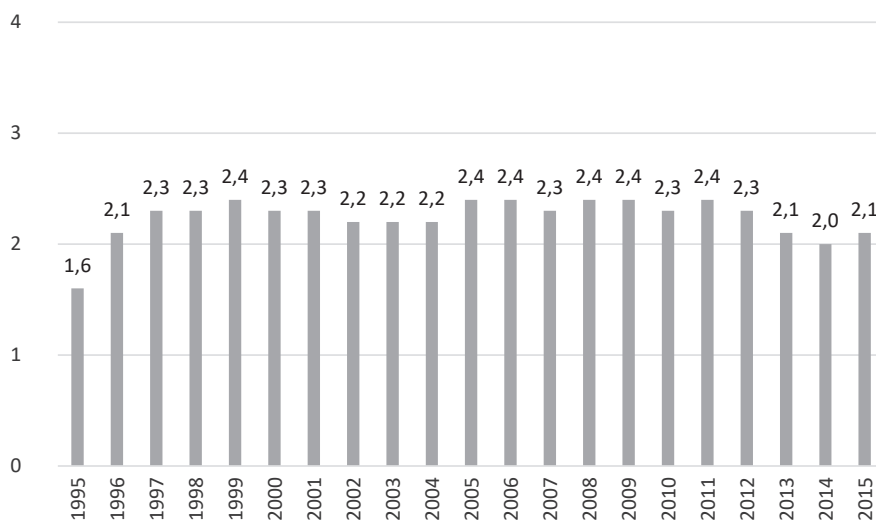
Por el contrario, los más insatisfechos con el balance fiscal son los adultos de edades intermedias (entre 35 y 54 años), aquellos que tienen un nivel medio de estudios, los trabajadores en activo, los obreros no cualificados y las viejas y nuevas clases medias, así como los que se sitúan a la izquierda de la escala ideológica y los que votan a Convergència. Se confirma el estereotipo denominado *contribución de la clase media*, según el cual las familias con ingresos medios piensan que pagan demasiados impuestos. Es destacable que el cien por cien de las personas que más ingresos tienen, entre 4.501 y 6.000 €, consideran que pagan más de lo que reciben.

Existen diferencias relevantes en función de la identificación con un partido político, diferencias que guardan relación con el signo político del Gobierno. Cuando ha gobernado el PSOE, la percepción negativa era más elevada entre los individuos de derechas, sin embargo, cuando gobierna el PP se invierte la pauta. Aunque en principio pudiera interpretarse que es un mero efecto de simpatía gubernamental, también incide la opinión respecto a la forma de repartir los impuestos entre las distintas políticas públicas que adopta cada partido.

En líneas generales, puede advertirse que en los últimos años hay una mayor convergencia entre los distintos grupos sociales en torno a la idea de que el balance fiscal es cada vez más desfavorable.

A mayor abundamiento, se dispone de información sobre cómo perciben los españoles la correspondencia entre los impuestos que pagan y los servicios públicos de los que disponen (Figura 6.2). En los últimos veinte años, mucha gente ha venido manifestando que los impuestos devengados son poco o nada adecuados en relación con los servicios y prestaciones que se reciben, opinión que ha prevalecido hasta la actualidad. La Figura 6.2 recoge las distintas opiniones en una escala de 1 a 4, y pese a que el promedio inicial correspondiente a 1995 es muy bajo (1,6), van aumentando progresivamente hasta estabilizarse en torno al 2,4 pero siempre por debajo del punto medio de la escala es (2,5). En conclusión, durante dos décadas ha imperado la opinión de que no se corresponden los impuestos pagados con los servicios recibidos. Según el análisis del Área de Sociología Tributaria (2016: 18), no se observan diferencias significativas entre los distintos grupos sociodemográficos, aunque las mujeres de 25 a 64 años, junto con el colectivo de profesionales, resultan ser los más críticos.

Figura 6.2.  
**Valoración del grado de adecuación entre los impuestos pagados y la oferta pública de servicios y prestaciones (1995-2015) (escala de 1 a 4)**



Pregunta: ¿Podría mostrarnos a continuación su grado de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones respecto al funcionamiento de los servicios y prestaciones en general? «Los servicios que se prestan se adecuan a lo que se paga». Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

En definitiva, predomina una percepción de desequilibrio en la relación de intercambio, lo que hace que se rompa el principio de reciprocidad que debe regir la interacción entre el ciudadano y el Estado. Así, los ciudadanos consideran que tanto ellos como la sociedad están recibiendo una contraprestación deflactada. En esta línea, Díez (1998: 21) afirma que «este hecho, por su importancia, no puede ser desde luego ajeno a la desafección política de los ciudadanos, pues afecta a las bases del propio consentimiento del individuo». Es evidente que estas opiniones legitiman las críticas al sistema tributario y a la política fiscal e, incluso, pueden ser un argumento para justificar moralmente el fraude aunque, como se verá después, no es así. Según se explicó en el epígrafe anterior, se trata de un fenómeno significativo, ya que las actitudes fiscales se basan, al menos parcialmente, en la lógica del intercambio, los individuos pagan impuestos para que el Estado cumpla con sus funciones desarrollando las políticas, programas y servicios públicos necesarios, y lo hacen no solo por temor a la capacidad coercitiva de aquel, sino porque, como ciudadanos, son beneficiarios actuales, o potenciales, de esas políticas, programas y servicios; no son meros contribuyentes, son sujetos de derechos y son usuarios. Pero la lógica del intercambio se deteriora si la ciudadanía no aprecia que se cumpla el principio de reciprocidad, si no hay una devolución proporcional a su contribución impositiva en forma de bienes y prestaciones públicas.

Resulta útil comentar que, según la «teoría de la equidad» (Song y Yarbrough, 1978), es muy difícil para el ciudadano percibir con nitidez ese intercambio cuando consume servicios públicos porque, en muchas prestaciones, ese consumo no está supeditado al pago, y porque es complicado percibir los beneficios inmediatos de algunos programas, como medioambiente, defensa u otros bienes públicos puros. En consecuencia, el individuo siente, en muchos casos, que no alcanza una compensación adecuada por el pago de impuestos al no poder apreciar su aplicación material en los gastos públicos (Prieto, 1995: 149).

Para concluir este apartado, se incluye una tipología de contribuyentes elaborada a partir de las propuestas del trabajo de Confalonieri y Newton (1995), y del estudio de Sáez Lozano (2006b: 25 y ss.), quien las aplica al caso español. Estos autores clasifican a los individuos en función de dos variables: la proporcionalidad del balance fiscal, es decir, si los ciudadanos perciben una relación adecuada entre lo que pagan en impuestos y los beneficios que obtienen; la justicia del sistema, es decir, si los ciudadanos estiman que la carga fiscal se distribuye proporcionalmente a la posición económica. Pues bien, adaptando esta tipología podemos identificar cuatro tipos de contribuyentes en España, según su perfil actitudinal:

1. Conformistas: consideran que el sistema fiscal es justo, pero que la relación impuestos-servicios no es proporcional.
2. Satisfechos: afirman que el sistema impositivo es justo y que la relación impuestos-servicios es proporcional.

3. Resignados: valoran que el sistema impositivo no es justo, aunque la relación impuestos-gastos es proporcional.
4. Decepcionados: creen que el sistema impositivo no es justo y que la relación impuestos-gastos tampoco es proporcional.

En nuestro país el tipo más numeroso, durante toda la serie, corresponde a los contribuyentes *decepcionados*, aquellos para quienes el sistema es injusto y las prestaciones del Estado no son proporcionales a los impuestos que se pagan (Tabla 6.15). Este grupo, que representa a más del 40% de los contribuyentes, había perdido relevancia desde el año 2000, pero en 2016 más del 53% se integra en esta categoría.

Los *resignados* conforman el grupo que ocupa el segundo lugar en la clasificación. A diferencia del caso anterior, el porcentaje que percibe que el sistema tributario no es justo y que la relación impuestos-gastos es proporcional aumentó durante el periodo 1985-2010, situándose ligeramente por encima del 23% y, en 2016, continúa englobando al 22%. Por otro lado, el porcentaje de *conformistas* y *satisfechos* es inferior al 8% durante todo el periodo. Especificar que, salvo en 2005, tradicionalmente ha habido más conformistas que satisfechos (en 2016 estos últimos representan solo el 3,8%).

Tabla 6.15.

**Tipología de los contribuyentes en función de la percepción sobre la justicia fiscal y la opinión sobre la correspondencia impuestos-gastos (1985-2016) (en porcentaje)<sup>1</sup>**

| Contribuyentes | 1985 | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2016 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Resignados     | 11,9 | 12,0 | 17,9 | 23,6 | 21,8 | 23,1 | 22,0 |
| Decepcionados  | 42,4 | 43,7 | 44,3 | 41,6 | 40,7 | 46,1 | 53,4 |
| Conformistas   | 5,2  | 8,0  | 5,8  | 7,2  | 7,4  | 5,6  | 3,7  |
| Satisfechos    | 4,4  | 5,6  | 6,4  | 6,3  | 7,6  | 5,5  | 3,8  |

<sup>1</sup> El resultado de las sumas de las columnas no es cien porque no se han incluido los contribuyentes que afirman que reciben más de lo que pagan.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 1.465 de 1985, 1.971 de 1991, 2.187 de 1995, 2.395 de 2000, 2.594 de 2005, 2.841 de 2010 y 3.146 de 2016.

## 6. MORAL O ÉTICA FISCAL

En esta parte se estudia una materia que, desde hace ya algún tiempo, suscita el interés de los investigadores, porque parece tener una notable influencia en la cultura fiscal y en las actitudes individuales hacia el Gobierno, así como hacia la política fiscal y la Administración tributaria: la ética o moral

fiscal. El concepto de ética fiscal que se va a aplicar es el formulado por Torgler y Schneider (2006: 2), quienes la definen como una *obligación moral* o una *motivación intrínseca* para pagar impuestos. Recordar, por su relevancia, la definición que realiza Vogel (1974: 500): «El comportamiento y las actitudes de los contribuyentes respecto al correcto cumplimiento fiscal, como completar la declaración de impuestos con exactitud, puntual y legalmente». La literatura sobre ética fiscal se ha dedicado esencialmente al análisis de dos cuestiones, el cumplimiento fiscal y su reverso, la evasión y el fraude. A examinar estos temas se dedican los siguientes apartados.

### 6.1. El cumplimiento fiscal

En este concepto se engloban dos aspectos: el grado de cumplimiento de los ciudadanos con sus obligaciones tributarias, y por qué lo hacen. El objetivo es tratar de contestar a varias preguntas: ¿por qué los ciudadanos pagan impuestos?; ¿qué opinión tienen las personas sobre el grado de cumplimiento fiscal en España?; ¿cómo se consideran los españoles a sí mismos y a los demás a la hora de cumplir con sus deberes fiscales?

Respecto a la primera pregunta, los resultados de la investigación empírica de Alm *et al.* (1992: 21) sugerían que el comportamiento fiscal de los individuos y su nivel de cumplimiento tributario están condicionados por la interacción de diversos factores. Por un lado, los ciudadanos pagan impuestos porque sobreestiman las posibilidades de sufrir una inspección y ese temor les lleva a pagar impuestos, aunque este cálculo racional no parece que sea realizado por todos los contribuyentes ni en todas las sociedades. Por otro, algunas personas cumplen con sus obligaciones porque consideran que evadir no es correcto, es una cuestión moral. Finalmente, existe evidencia de que muchos contribuyentes pagan impuestos porque valoran los bienes y servicios que el Estado puede proporcionar con sus impuestos. En definitiva, es una cuestión compleja en la que se mezclan el interés propio y el altruismo (Taylor-Gooby, 1983b).

El análisis de estos temas comienza con el examen del estado de la opinión pública sobre el grado de cumplimiento existente en España (Tabla 6.16). Los datos ofrecen una imagen de notable empeoramiento del nivel cumplimiento que, a juicio de la sociedad, ha disminuido de forma prácticamente constante desde comienzos del presente siglo. A partir de 2008 se extiende la percepción, casi generalizada, de un agravamiento de este problema. Un escaso porcentaje afirma que la situación ha mejorado, menos del 25%, cuando, al principio de la serie, más del 70% valoraba que el nivel de cumplimiento mejoraba anualmente.

Tabla 6.16.  
**Opiniones sobre la evolución del grado de cumplimiento fiscal (1995-2015)**  
**(porcentajes horizontales)**

| <b>Año</b>  | <b>El cumplimiento ha mejorado</b> | <b>El cumplimiento ha empeorado</b> |
|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>1995</b> | 71                                 | 28                                  |
| <b>1996</b> | 70                                 | 30                                  |
| <b>1997</b> | 70                                 | 30                                  |
| <b>1998</b> | 86                                 | 14                                  |
| <b>1999</b> | 82                                 | 18                                  |
| <b>2000</b> | 74                                 | 25                                  |
| <b>2001</b> | 79                                 | 21                                  |
| <b>2002</b> | 64                                 | 36                                  |
| <b>2003</b> | 62                                 | 38                                  |
| <b>2004</b> | 69                                 | 31                                  |
| <b>2005</b> | 59                                 | 41                                  |
| <b>2006</b> | 50                                 | 50                                  |
| <b>2007</b> | 50                                 | 50                                  |
| <b>2008</b> | 59                                 | 41                                  |
| <b>2009</b> | 39                                 | 61                                  |
| <b>2010</b> | 43                                 | 57                                  |
| <b>2011</b> | 25                                 | 75                                  |
| <b>2012</b> | 20                                 | 80                                  |
| <b>2013</b> | 24                                 | 76                                  |
| <b>2014</b> | 20                                 | 80                                  |
| <b>2015</b> | 25                                 | 75                                  |

Pregunta: ¿Cómo cree Ud. que ha evolucionado en la última década el grado de cumplimiento en el pago de impuestos por los ciudadanos en general? Excluida la opción *NS/NC*.

*Fuente:* Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

En los últimos cinco años, más del 75% de los consultados piensan que el grado de cumplimiento ha empeorado, difundándose la idea de que mucha gente defrauda o evade impuestos. Esta tendencia parece estar directamente relacionada con la prolongación de la crisis, que genera un pesimismo en la

ciudadanía, y con los casos de fraude y corrupción que han saltado a los medios de comunicación<sup>6</sup> en los últimos años. En cualquier caso, la evolución de las opiniones es muy negativa y, aunque en 2015 se percibe una ligera mejoría, predomina un sentimiento de fatalismo.

La siguiente cuestión a indagar es por qué los ciudadanos pagan sus impuestos. Para ello, se exploran algunos datos demoscópicos sobre los factores que, según la opinión pública, determinan o explican que las personas cumplan con sus obligaciones fiscales (Tabla 6.17). Parece que, ante todo, los contribuyentes cumplen porque la Administración tributaria les retiene directa y automáticamente una parte de su salario en concepto de impuestos y cotizaciones sociales. En 2015 una media de 3,3 sobre 4 entiende que este es el factor decisivo, es decir, se trata de una cuestión coercitiva, los poderes públicos no nos dejan otra opción. El segundo factor que más influye en el cumplimiento de las obligaciones es el control que ejerce la inspección de Hacienda. Se alude nuevamente a un mecanismo de coacción, como es el control al ciudadano y el miedo a la posible sanción derivada de la inspección (la puntuación media correspondiente a esta opción es de 3,1).

Tabla 6.17.

**Factores que influyen en el cumplimiento fiscal (1998-2015) (escala de 1 a 4)**

| Año  | Retención del sueldo | Control de Hacienda | Pagar es un deber cívico |
|------|----------------------|---------------------|--------------------------|
| 1998 | 3,3                  | 3,2                 | 3,0                      |
| 1999 | 3,1                  | 3,1                 | 2,7                      |
| 2000 | 3,1                  | 3,2                 | 2,8                      |
| 2001 | 3,3                  | 3,2                 | 2,9                      |
| 2002 | 3,4                  | 3,2                 | 2,7                      |
| 2003 | 3,2                  | 3,0                 | 2,8                      |
| 2004 | 3,4                  | 3,1                 | 2,6                      |
| 2005 | 3,3                  | 3,0                 | 2,7                      |
| 2006 | 3,4                  | 3,3                 | 2,9                      |
| 2007 | 3,3                  | 3,1                 | 2,8                      |
| 2008 | 3,3                  | 3,1                 | 2,8                      |

<sup>6</sup> Diversos especialistas han puesto de manifiesto que aquellos contribuyentes que tienen mayor percepción o conocimiento, directo o indirecto, sobre situaciones de fraude y evasión suelen estar más predispuestos a incumplir sus obligaciones fiscales (Vogel, 1974).

| Año  | Retención del sueldo | Control de Hacienda | Pagar es un deber cívico |
|------|----------------------|---------------------|--------------------------|
| 2009 | 3,4                  | 3,1                 | 2,9                      |
| 2010 | 3,1                  | 3,0                 | 2,8                      |
| 2011 | 3,4                  | 3,2                 | 2,9                      |
| 2012 | 3,3                  | 3,0                 | 2,9                      |
| 2013 | 3,5                  | 3,1                 | 3,0                      |
| 2014 | 3,1                  | 3,9                 | 2,7                      |
| 2015 | 3,3                  | 3,1                 | 2,9                      |

Pregunta: Dígame hasta qué punto han influido las siguientes afirmaciones para mejorar el cumplimiento fiscal. «La mayoría de la gente cumple porque retienen parte de su sueldo»; «La inspección de Hacienda controla más a los contribuyentes»; «Los ciudadanos saben que pagar los impuestos es un deber cívico».

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

El último factor que afecta al nivel de cumplimiento tributario es la conciencia o moral fiscal, es decir, los ciudadanos pagan sus impuestos porque lo consideran un deber cívico. A lo largo del periodo estudiado, la valoración media ha sido del 2,8, inferior a las otras dos alternativas, pero por encima de la media de la escala. Comparando las respuestas correspondientes a 2015, se comprueba que la idea menos extendida es que la gente tributa porque es su deber social —un 71% así lo manifiesta—, mientras que un 82% afirma que es por temor a una inspección de Hacienda, y nada menos que el 91% opina que a la gente no le queda más remedio porque se lo detraen de la nómina.

Nuevamente, la información no indica que en España exista una aversión a los impuestos, ya que, a juicio de una proporción significativa de la población, los contribuyentes cumplen con sus obligaciones fiscales porque es un deber ciudadano. En consecuencia, los postulados de la teoría clásica de la disuasión no permiten explicar los altos niveles de cumplimiento. El pago de impuestos no es únicamente una obligación legal que debemos acatar por temor a que las autoridades tributarias lo detecten y sancionen al *incumplidor*, sino que es una cuestión de cultura cívica que solo puede explicarse si añadimos la variable *moral o ética fiscal*.

Curiosamente, las percepciones sobre el nivel de cumplimiento fiscal contrastan de plano con la valoración de los ciudadanos sobre el grado de conciencia y responsabilidad que tienen personalmente en el pago de impuestos, e incluso con la valoración del nivel de conciencia y responsabilidad que demuestra la sociedad (Tablas 6.18 y 6.19). En la etapa 1998-2007, un porcentaje que oscilaba entre el 57% y el 64% declaraba que personalmente son *bastante conscientes y responsables* en el pago de impuestos, y entre el 23% y el 32% decían ser *muy conscientes y responsables*. Algo menos del 10% se consideran muy poco responsables respecto a sus obligaciones fiscales.

Tabla 6.18.

**Grado de conciencia y responsabilidad personal en el pago de impuestos  
(1998-2016) (porcentajes horizontales)**

|             | Muy consciente<br>y responsable | Bastante<br>consciente y<br>responsable | Poco<br>consciente y<br>responsable | Muy poco<br>consciente y<br>responsable |
|-------------|---------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>1998</b> | 27,4                            | 59,1                                    | 10,0                                | 1,4                                     |
| <b>1999</b> | 22,6                            | 64,6                                    | 8,9                                 | 1,3                                     |
| <b>2000</b> | 30,6                            | 60,3                                    | 6,8                                 | 1,0                                     |
| <b>2001</b> | 33,7                            | 57,1                                    | 6,7                                 | 1,1                                     |
| <b>2002</b> | 30,3                            | 60,5                                    | 6,3                                 | 1,1                                     |
| <b>2003</b> | 30,9                            | 60,3                                    | 6,4                                 | 0,9                                     |
| <b>2004</b> | 31,6                            | 58,9                                    | 6,7                                 | 0,9                                     |
| <b>2005</b> | 25,5                            | 62,8                                    | 8,9                                 | 0,7                                     |
| <b>2006</b> | 29,5                            | 61,1                                    | 7,4                                 | 0,6                                     |
| <b>2007</b> | 27,8                            | 60,0                                    | 8,9                                 | 1,2                                     |
| <b>2008</b> | 30,5                            | 58,3                                    | 8,3                                 | 0,8                                     |
| <b>2009</b> | 28,3                            | 60,5                                    | 8,1                                 | 1,1                                     |
| <b>2010</b> | 27,6                            | 61,3                                    | 8,3                                 | 1,5                                     |
| <b>2011</b> | 28,3                            | 59,0                                    | 9,9                                 | 1,4                                     |
| <b>2012</b> | 31,2                            | 57,3                                    | 8,5                                 | 1,2                                     |
| <b>2013</b> | 32,6                            | 55,3                                    | 9,2                                 | 1,0                                     |
| <b>2014</b> | 33,4                            | 55,4                                    | 7,9                                 | 1,5                                     |
| <b>2015</b> | 34,3                            | 56,0                                    | 7,1                                 | 1,3                                     |
| <b>2016</b> | 31,8                            | 56,3                                    | 7,1                                 | 1,4                                     |

Pregunta: Y usted, personalmente, se considera a sí mismo/a... No figura la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.01.002 del CIS.

Los entrevistados son algo más críticos cuando se les pide que evalúen cómo son los españoles a la hora de pagar impuestos, es decir, la conciencia cívica de la sociedad. Entre el 37% y el 57% —los porcentajes sufren muchas fluctuaciones— afirma que los españoles son por lo general *bastante conscientes y responsables*. Pero una media del 32% piensan que son *poco conscientes y responsables*, y menos del 10% creen que sus compatriotas son muy responsables a la hora de cumplir con sus deberes tributarios. Como en los casos anteriores, la crisis ha supuesto un punto de inflexión en las opiniones ciudadanas.

Tabla 6.19.

**Grado de conciencia y responsabilidad de los españoles en el pago de impuestos (1994-2016) (porcentajes horizontales)**

|      | Muy conscientes y responsables | Bastante conscientes y responsables | Poco conscientes y responsables | Muy poco conscientes y responsables |
|------|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 1994 | 7,5                            | 40,8                                | 34,0                            | 8,3                                 |
| 1995 | 7,1                            | 38,4                                | 37,4                            | 7,6                                 |
| 1996 | 6,1                            | 37,2                                | 41,1                            | 8,1                                 |
| 1997 | 6,4                            | 44,0                                | 35,9                            | 6,0                                 |
| 1998 | 8,0                            | 42,9                                | 36,6                            | 5,7                                 |
| 1999 | 5,9                            | 46,5                                | 36,1                            | 4,4                                 |
| 2000 | 10,0                           | 54,5                                | 25,1                            | 3,7                                 |
| 2001 | 9,5                            | 53,2                                | 27,4                            | 3,9                                 |
| 2002 | 8,9                            | 54,4                                | 25,6                            | 3,9                                 |
| 2003 | 8,0                            | 57,3                                | 23,7                            | 4,1                                 |
| 2004 | 8,9                            | 54,2                                | 25,5                            | 3,8                                 |
| 2005 | 8,1                            | 46,2                                | 33,0                            | 5,7                                 |
| 2006 | 10,2                           | 48,2                                | 31,4                            | 5,1                                 |
| 2007 | 9,7                            | 45,9                                | 30,7                            | 7,7                                 |
| 2008 | 9,1                            | 45,1                                | 32,7                            | 6,5                                 |
| 2009 | 9,3                            | 44,3                                | 33,1                            | 6,8                                 |
| 2010 | 7,5                            | 41,8                                | 36,1                            | 8,6                                 |
| 2011 | 6,6                            | 39,3                                | 37,0                            | 11,1                                |
| 2012 | 9,8                            | 36,5                                | 37,2                            | 10,7                                |
| 2013 | 7,8                            | 36,8                                | 38,0                            | 11,6                                |
| 2014 | 8,9                            | 34,4                                | 37,9                            | 12,8                                |
| 2015 | 8,0                            | 33,7                                | 40,1                            | 13,1                                |
| 2016 | 7,7                            | 32,1                                | 42,1                            | 12,7                                |

Pregunta: Cree que los/as españoles/as, a la hora de pagar impuestos, son... No figura la opción NS/NC.

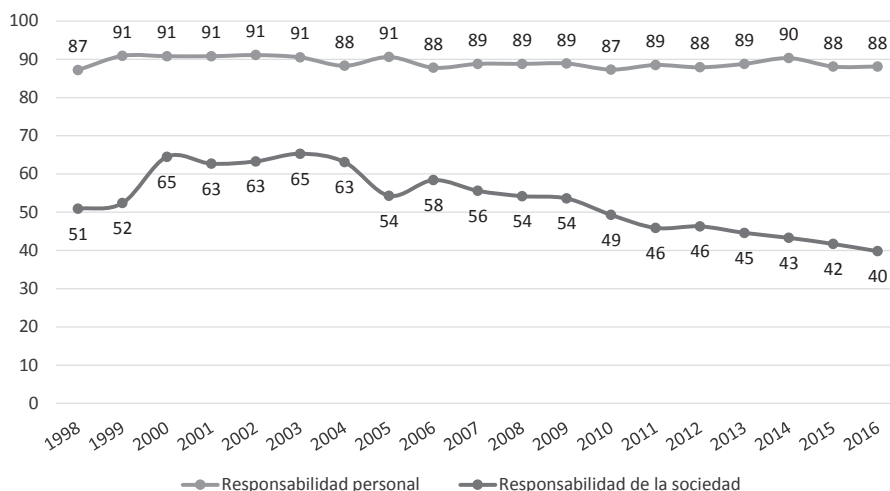
Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.01.01.001 del CIS.

Desde 2008 empeoran las valoraciones sobre el grado de consciencia y responsabilidad en el pago de impuestos del propio individuo y de la sociedad, con una única salvedad, se incrementa el porcentaje de quienes creen que personalmente son *muy* conscientes y responsables: en 2016 casi el 32% así lo declara; al tiempo, el 55% entiende que los españoles son poco o muy poco conscientes y responsables.

En las líneas previas se ha tratado de probar que las personas establecen una doble valoración, del comportamiento fiscal propio y del comportamiento fiscal de los demás (Figura 6.3). Mientras que la visión que tienen los ciudadanos de sí mismos como conscientes y responsables es estable, muy generalizada y apenas cambia en la fase analizada, la percepción sobre el grado de consciencia cívica de los españoles es, en general, notablemente más pesimista y ha ido empeorando de forma evidente desde el comienzo de la recesión hasta la actualidad.

Figura 6.3.

**Comparación de las opiniones respecto al grado de responsabilidad personal y de responsabilidad de los españoles<sup>1</sup> a la hora de pagar impuestos (en porcentaje)**



<sup>1</sup> Representadas las opciones *Muy conscientes y responsables* más *Bastante conscientes y responsables*.  
Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.01.002 y K.3.01.01.001 del CIS.

## 6.2. El fraude fiscal

Las opiniones sobre el fraude fiscal en España, sea este conocido o meramente intuido, son ciertamente preocupantes, porque prevalece de manera abrumadora la idea de que está muy extendido, y el paso del tiempo no ha

hecho sino reforzar esa percepción<sup>7</sup> (Tabla 6.20). En los años noventa, más del 80% de la población pensaba que existía *mucho* o *bastante* fraude y, aunque a principios de este siglo este porcentaje se redujo moderadamente, en el año 2005 hay un nuevo repunte. Desde entonces la percepción sobre la extensión del fraude no ha dejado de aumentar y la sociedad parece muy pesimista en sus valoraciones sobre la evolución de este. Así, en 2006, la proporción de personas para las que existe mucho o bastante fraude vuelve a superar el 80%, y ha continuado creciendo, por lo que en 2012 se llega a una situación insostenible: nueve de cada diez personas afirman que el fraude es muy elevado y, en 2016, el 95% asevera que existe mucho o bastante fraude. En síntesis, casi la totalidad de la ciudadanía considera que este problema ha sido una constante y que, lejos de controlarse, el fenómeno tiende a extenderse (Alvira y García López, 2001).

Tabla 6.20.  
Percepción sobre el grado de fraude fiscal existente en España (1993-2016)  
(porcentajes horizontales)

|      | Mucho fraude | Bastante fraude | Poco fraude | Muy poco fraude | Mucho + bastante | Poco + muy poco |
|------|--------------|-----------------|-------------|-----------------|------------------|-----------------|
| 1993 | 37,0         | 43,0            | 7,0         | 2,0             | 80,0             | 9,0             |
| 1994 | 48,1         | 38,8            | 5,3         | 0,4             | 86,9             | 5,7             |
| 1995 | 38,8         | 43,7            | 7,8         | 0,6             | 82,5             | 8,4             |
| 1996 | 42,2         | 44,9            | 5,5         | 0,6             | 87,1             | 6,1             |
| 1997 | 37,7         | 47,8            | 6,2         | 0,3             | 85,5             | 6,5             |
| 1998 | 38,3         | 45,8            | 7,3         | 0,7             | 84,1             | 8,0             |
| 1999 | 34,7         | 47,8            | 8,5         | 0,4             | 82,5             | 8,9             |
| 2000 | 27,5         | 51,2            | 11,2        | 0,8             | 78,7             | 12,0            |
| 2001 | 27,8         | 53,5            | 9,9         | 0,8             | 81,3             | 10,8            |
| 2002 | 27,4         | 52,2            | 11,0        | 0,7             | 79,5             | 11,7            |
| 2003 | 25,5         | 53,1            | 11,1        | 0,9             | 78,6             | 12,0            |
| 2004 | 23,8         | 53,0            | 12,5        | 1,1             | 76,8             | 13,6            |
| 2005 | 24,8         | 49,7            | 13,0        | 1,1             | 74,5             | 14,1            |
| 2006 | 38,8         | 44,3            | 7,9         | 0,3             | 83,1             | 8,2             |
| 2007 | 35,4         | 47,3            | 7,7         | 0,5             | 82,7             | 8,2             |

<sup>7</sup> Alvira *et al.* (2000: 188) en relación la percepción social sobre el fraude fiscal y su extensión afirman: «[...] deslegitima en parte el sistema impositivo y legitima el propio fraude; es un mecanismo de retroalimentación del fraude creando un círculo vicioso».

|             | Mucho fraude | Bastante fraude | Poco fraude | Muy poco fraude | Mucho + bastante | Poco + muy poco |
|-------------|--------------|-----------------|-------------|-----------------|------------------|-----------------|
| <b>2008</b> | 33,8         | 48,2            | 7,8         | 0,3             | 82,0             | 8,1             |
| <b>2009</b> | 34,7         | 47,5            | 8,8         | 0,9             | 82,2             | 9,7             |
| <b>2010</b> | 43,1         | 41,7            | 7,2         | 0,6             | 84,8             | 7,8             |
| <b>2011</b> | 47,3         | 36,8            | 7,2         | 0,7             | 84,1             | 7,9             |
| <b>2012</b> | 61,2         | 31,0            | 3,6         | 0,4             | 92,2             | 4,0             |
| <b>2013</b> | 63,0         | 31,8            | 2,6         | 0,1             | 94,8             | 2,7             |
| <b>2014</b> | 64,2         | 30,6            | 2,5         | 0,2             | 94,8             | 2,7             |
| <b>2015</b> | 58,0         | 35,9            | 3,4         | 0,3             | 93,9             | 3,7             |
| <b>2016</b> | 66,8         | 27,8            | 2,4         | 0,2             | 94,6             | 2,6             |

Pregunta: En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal? No figura la opción *NS/NC*.

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie K.3.03.01.001 del CIS.

En cuanto a las características distintivas de esta situación, llama la atención que se conceptúa que existe un *fraude selectivo*, esto es, se asume que determinados colectivos privilegiados defraudan sistemáticamente, lo que incrementa el nivel de injusticia del sistema tributario porque esos grupos, disfrutando de mejor posición económica y social, tienen también mayor capacidad para evadir impuestos con menor riesgo. Además, se establece una suerte de clasificación moral, diferenciando lo que podría denominarse un *fraude rico* y un *fraude pobre*, terminología que se ha popularizado a nivel social (Díez, 1998: 18). En los estudios de opinión<sup>8</sup>, los encuestados diferencian el fraude de la *clase alta*, que es cuantitativamente más importante, y el fraude de la *gente común* que, aunque esté extendido, es presupuestariamente mucho menos gravoso. Existe más tolerancia hacia el segundo que hacia el primero, aplicándose una doble escala moral.

Atendiendo a los datos del Barómetro Fiscal del IEF de 2016, el 70% de la sociedad cree que hay grupos que defraudan habitual y sistemáticamente. De la lectura diacrónica de los datos (Tabla 6.21), se deduce que tales colectivos son los empresarios, principalmente, pero también los profesionales liberales y los trabajadores autónomos cuyas actividades, al estar sometidas a un menor control por parte de la Administración tributaria, ofrecerían mayores oportunidades para la evasión. Por el contrario, los asalariados mantienen un alto cumplimiento fiscal porque sus retribuciones están sometidas a retención directa por parte Hacienda, por lo que tienen menos posibilidades de defraudar.

<sup>8</sup> Vid. Estudio 2.079 de 1994 del CIS sobre percepción del fraude fiscal.

A lo largo de la serie, los entrevistados, al hablar de los colectivos evasores, mencionan siempre en primer lugar a los empresarios seguidos, a bastante distancia, de los profesionales liberales y de los trabajadores autónomos, mientras que los rentistas y asalariados apenas son mencionados. Al hilo de esto, comentar que Prieto *et al.* (2006: 120) comprueban que quienes ejercen actividades económicas por cuenta propia tienen mayor permisividad ante el fraude relativo a la ocultación de rentas.

Tabla 6.21.

**Colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a Hacienda (2000-2015)**  
(porcentaje de entrevistados que menciona a cada colectivo/total de menciones)

|                                | 2000 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2015 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Empresarios</b>             | 64   | 68   | 47   | 45   | 40   | 41   | 81   |
| <b>Profesionales liberales</b> | 48   | 33   | 11   | 18   | 19   | 14   | 28   |
| <b>Autónomos</b>               | 25   | 30   | 13   | 9    | 11   | 10   | 7    |
| <b>Rentistas</b>               | 19   | 17   | 7    | 7    | 7    | 5    | 10   |
| <b>Comerciantes</b>            | 9    | 13   | 8    | 4    | 5    | 3    | 7    |
| <b>Agricultores</b>            | 6    | 8    | 3    | 3    | 3    | 1    | 3    |
| <b>Asalariados</b>             | 3    | 2    | 2    | 1    | 2    | 1    | 2    |
| <b>Otros</b>                   | —    | 5    | —    | 12   | 13   | 25   | 40   |

Pregunta: En su opinión, y dejando aparte sucesos puntuales, ¿cree Vd. que se puede hablar hoy en día de algún/os colectivo/s específicos de la población que defraude/n habitualmente a la Hacienda Pública? ¿A qué colectivos se refiere? Excluida la opción *NS/NC*.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles (Área de Sociología Tributaria, 2001, 2005, 2007, 2011, 2013 y 2016).

En el Barómetro de 2013 se produjo un cambio relevante, aparece un elevado porcentaje de respuestas correspondientes a la opción *otros*, que obtuvo un 62% de menciones. En ese *otros* se hace referencia a los bancos y la clase política que, en 2015, pasan a ser considerados por el 40% de los consultados como las categorías que más defraudan al Estado. Estas opiniones reflejan el elevado malestar social con los responsables financieros y políticos, tal como vienen poniendo de manifiesto las encuestas del CIS de los últimos años (Área de Sociología Tributaria, 2016: 36). Sin embargo, llama la atención aún más que, en este último informe del IEF, el porcentaje de personas que aluden a los empresarios como el colectivo más defraudador sube hasta el 81%.

Asimismo, en el Estudio 2.910 del CIS, realizado en 2011, figuraba una pregunta relativa a las áreas en las que se produce mayor fraude, que solo se planteó a quienes pensaban que había mucho o bastante fraude. A juicio del 19,6% de los encuestados en el ámbito de la empresa es donde se concentran los mayores niveles, pero en opinión del 19,6% es en el ámbito político, si bien un 17% indica que los «ricos y poderosos» son un colectivo habitualmente defraudador.

Las características del fraude en España pueden definirse analizando los datos de la Tabla 6.22, donde se recogen las principales creencias sobre este fenómeno desde 1992 hasta la actualidad. A pesar de que una amplia proporción de la ciudadanía (entre el 72% y el 86%) admite que defraudar supone engañar al resto de los ciudadanos, se puede advertir que las actitudes básicas refuerzan la teoría del efecto disuasorio de los controles y sanciones de Hacienda, pues la mayoría supone que la gente no defrauda más por miedo a una revisión (más del 80% así lo ha venido afirmando). Por otra parte, una media del 52% piensa que casi todo el mundo engaña en alguna medida, y que la Administración cuenta con ello.

Estas opiniones ponen en entredicho el nivel de ética fiscal, ya que los contribuyentes no cumplirían con sus obligaciones tributarias porque sientan que sea un deber cívico, ni porque valoren que sea necesario para que todos los ciudadanos disfruten de bienes y servicios públicos. Además, resulta evidente que confiar únicamente en el temor a las inspecciones y multas como mecanismo para asegurar el cumplimiento fiscal es, a todas luces, insuficiente.

Es relevante intentar profundizar en otro aspecto el nivel de tolerancia hacia el fraude fiscal.

Tabla 6.22.

**Creencias y actitudes sobre el fraude fiscal (1992-2016) (porcentajes verticales)**

|                                                                    | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>La gente no engaña más a Hacienda por miedo a una revisión</b>  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Más bien de acuerdo</b>                                         | 80,8 | 80,0 | 82,6 | 83,5 | 82,3 | 84,0 | 84,3 | 83,5 | 82,4 | 76,3 | 72,3 | 71,2 | 70,3 |
| <b>Más bien en desacuerdo</b>                                      | 7,2  | 11,1 | 10,9 | 11,4 | 12,4 | 10,6 | 9,5  | 10,0 | 11,5 | 15,8 | 20,2 | 20,6 | 20,8 |
| <b>Casi todo el mundo engaña algo</b>                              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Más bien de acuerdo</b>                                         | 48,8 | 55,0 | 59,2 | 56,5 | 57,4 | 54,5 | 54,7 | 48,7 | 52,1 | 46,3 | 43,2 | 42,3 | 40,0 |
| <b>Más bien en desacuerdo</b>                                      | 25,5 | 26,3 | 25,7 | 27,7 | 30,3 | 31,8 | 33,1 | 36,3 | 31,6 | 38,4 | 41,5 | 42,4 | 44,4 |
| <b>No está mal ocultar parte de la renta, no perjudica a nadie</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Más bien de acuerdo</b>                                         | 14,7 | 15,0 | 12,2 | 15,0 | 18,1 | 16,2 | 15,5 | 10,1 | 10,3 | 10,1 | 7,8  | 5,8  | 4,6  |
| <b>Más bien en desacuerdo</b>                                      | 65,5 | 70,9 | 77,3 | 74,1 | 73,0 | 74,7 | 75,2 | 81,2 | 80,0 | 81,8 | 86   | 86,7 | 89,6 |
| <b>Engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos</b>    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Más bien de acuerdo</b>                                         | 71,6 | 73,3 | 81,4 | 78,5 | 78,1 | 78,2 | 81,7 | 79,9 | 81,4 | 81,3 | 84,6 | 86,4 | 89,0 |
| <b>Más bien en desacuerdo</b>                                      | 13,3 | 15,6 | 12,0 | 14,5 | 15,6 | 15,8 | 12,5 | 14,8 | 12,6 | 13,0 | 11,2 | 8,7  | 7,4  |

Pregunta: Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases. «La gente no engaña más a Hacienda por miedo a una revisión»; «Casi todo el mundo engaña algo, y la Administración ya cuenta con ello»; «No está mal ocultar parte de la renta porque eso no perjudica a nadie»; «Engañar a Hacienda es engañar al resto de los/as ciudadanos/as». No figura la opción la opción NS/NC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la series K.3.03.05.004, K.3.03.05.005, K.3.03.05.006 y K.3.03.05.007 del CIS.

En principio, la intolerancia es muy elevada, puesto que más del 70% está en contra de la afirmación *no está mal ocultar parte de la renta, eso no perjudica a nadie*, postura que se ha reforzado desde 2006, más aún en los últimos cuatro años, hasta el punto de que más del 86% se opone a ese discurso. En relación con estos argumentos, surge otro tema de análisis: la justificación del fraude.

Según los datos de los Barómetros del IEF, desde 1998 más de la mitad de los ciudadanos manifiestan que no encuentran justificación ninguna al fraude fiscal. En 2002, eran más del 70% los contribuyentes que asumían este planteamiento, pero, después, vuelve a descender esta cifra hasta el 57%. A lo largo de la serie, entre el 25% y el 35% excusa, de un modo otro, la conducta defraudadora al afirmar que *hay circunstancias que justifican el fraude*. Al mismo tiempo, algo menos del 10% se autojustifican alegando que es algo circunstancial, ciertas situaciones obligan a defraudar para *salir adelante*. En conclusión, puede decirse que existe cierto grado de ambigüedad respecto a la condena al fraude.

Sea como fuere, en los últimos años —coincidiendo con la crisis económica y con algunos casos muy mediáticos de corrupción, evasión y fraude—, se ha reducido la tolerancia. Ahora, el 70% lo rechazan, alegando que es una cuestión de solidaridad y principios. En paralelo, disminuye el respaldo al argumento de que este comportamiento es justificable en ciertas circunstancias. En 2015 solo apoyan esta premisa el 22% de los entrevistados, mientras que solo el 8% afirma que *el fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio*.

Por último, se hará una breve referencia a las causas y efectos del fraude fiscal desde la perspectiva del ciudadano. En cuanto a las causas, se han producido algunos cambios relevantes (Tabla 6.23). Hasta 2007, la ciudadanía consideraba que la principal causa era la falta de honradez y de conciencia cívica, era una cuestión moral, y así lo entendían entre el 21% y el 31%, aunque en el último año de la serie esta cifra llega al 50%. En 2008 tiene lugar un giro, pues la impunidad de los defraudadores pasa a ser el factor esencial y, desde entonces, entre el 40% y el 50% se decanta por esta opción, que cada vez es apuntada por un mayor número de encuestados —en 2015 un 62% menciona esta razón—.

Otra de las causas por las que persiste el fraude es la excesiva presión fiscal. Casi un tercio piensa que es el motivo principal, mientras que el 29% opina que el principal problema es la ineficacia en la lucha contra esta situación. Menor importancia otorgan los contribuyentes, aunque son factores explicativos significativos, a la falta de proporcionalidad entre los impuestos pagados y los servicios y prestaciones ofertados —así lo indica el 11%— y a la necesidad de «trampear» para salir adelante —el 13% apoya esta explicación—.

Por lo que se refiere a la evolución de las opiniones relativas a los motivos del fraude, históricamente, se ha considerado que el factor esencial eran las causas administrativas, relacionadas con la actuación de la Administración tributaria, y siguen siéndolo para más del 45%. La siguiente categoría, por

orden de importancia, son las causas económicas que, aunque perdieron peso durante algunos años, desde 2008 vuelven a ocupar la segunda posición con un 29-30% de entrevistados que subscriben la idea de que el principal problema es la elevada presión fiscal.

Tabla 6.23.  
**Opiniones sobre las causas del fraude (1995-2015) (porcentaje horizontales)**

|      | Económicas | Administrativas | Morales | Correspondencia impuestos/servicios |
|------|------------|-----------------|---------|-------------------------------------|
| 1995 | 32         | 31              | 25      | 12                                  |
| 1996 | 30         | 40              | 21      | 9                                   |
| 1997 | 36         | 30              | 29      | 5                                   |
| 1998 | 33         | 33              | 23      | 11                                  |
| 1999 | 30         | 32              | 30      | 8                                   |
| 2000 | 30         | 27              | 37      | 6                                   |
| 2001 | 25         | 42              | 24      | 9                                   |
| 2002 | 30         | 32              | 31      | 7                                   |
| 2003 | 30         | 36              | 22      | 12                                  |
| 2004 | 29         | 37              | 21      | 13                                  |
| 2005 | 28         | 38              | 23      | 11                                  |
| 2006 | 28         | 37              | 24      | 11                                  |
| 2007 | 34         | 31              | 22      | 13                                  |
| 2008 | 29         | 39              | 21      | 11                                  |
| 2009 | 31         | 40              | 20      | 9                                   |
| 2010 | 31         | 32              | 28      | 9                                   |
| 2011 | 27         | 45              | 19      | 9                                   |
| 2012 | 20         | 49              | 25      | 6                                   |
| 2013 | 25         | 46              | 22      | 7                                   |
| 2014 | 23         | 47              | 24      | 5                                   |
| 2015 | 21         | 47              | 26      | 6                                   |

Pregunta: En uno u otro grado ¿por qué cree Vd. que se da el fraude fiscal? Las respuestas se han agrupado en cuatro categorías: causas morales (falta de honradez y de conciencia cívica, y los políticos son los que más defraudan); causas económicas (presión fiscal excesiva y necesidad de «trampear» para salir adelante); causas de índole administrativa (impunidad de los grandes defraudadores, la gente que más tiene es la que menos paga e ineficacia de la lucha contra el fraude); falta de correspondencia entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones. No figura la opción NS/NC.

Fuente: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, varios años (Área de Sociología Tributaria, 1996-2016).

Las causas morales son las que más fluctúan, dependiendo de la importancia que atribuya la ciudadanía a la ética fiscal y a la responsabilidad individual. En el año 2000 un 37% opinaba que eran la causa básica del fraude, pero en 2015 esta cifra desciende hasta el 26%. Finalmente, se concede una importancia menor a la relación de intercambio impuestos-servicios, solo el 6% alega en 2015 que tal desajuste genere un comportamiento defraudador. Esta última cuestión es relevante porque en el epígrafe anterior se anticipaba que, probablemente, la percepción de falta de proporcionalidad entre impuestos pagados y servicios públicos recibidos sería un argumento esgrimido para autojustificar el fraude, pero no parece ser así.

En definitiva, el fraude es un fenómeno multidimensional y complejo, que depende de los medios coactivos y sancionadores de la Administración, de la moral fiscal de los individuos y de factores económicos, como la necesidad de «trampear».

Para concluir, comentar sucintamente qué opinan los ciudadanos sobre los efectos del fraude fiscal (Área de Sociología Tributaria, 2016: 39 y ss.). Prácticamente la totalidad de la población piensa que el comportamiento defraudador tiene consecuencias negativas, y únicamente el 2% piensa que defraudar a Hacienda no tiene efectos importantes. La mayoría considera que el impacto más grave es la disminución de los recursos necesarios para financiar los bienes y servicios públicos y, en 2015, el 43% así lo declara. Estos datos demuestran que la gente sí establece la *conexión* entre el pago de impuestos y el disfrute de bienes y servicios públicos. También se menciona que el fraude supone una injusticia debido a que los contribuyentes *cumplidores* tienen que asumir lo que los defraudadores no pagan —según el 24%—, lo que genera desmotivación para quienes sí devengan sus impuestos correctamente. Por último, las distorsiones económicas generadas por la evasión tienen menos trascendencia y únicamente el 6% lo considera relevante.

## 7. BREVE RECAPITULACIÓN

La información demoscópica analizada en este capítulo indica que el discurso social de los españoles está teñido por una opinión pesimista y una imagen bastante negativa de los impuestos y del propio sistema fiscal. Desde los años ochenta se han mantenido vigentes una serie de estereotipos que, se correspondan o no con la realidad actual, tienen un peso sustancial en las actitudes fiscales. Atendiendo a los resultados de las encuestas, la mayoría de los contribuyentes cree que pagan muchos impuestos, y que soportan mayor presión fiscal que en otros países de Europa. Además, valoran que los impuestos no se cobran con justicia porque no existe la suficiente equidad vertical ni horizontal, esto es, no pagan más los que más tienen, ya que los contribuyentes con altos ingresos tributan relativamente poco, mientras que aquellos con bajos ingresos soportan elevadas cargas fiscales.

A lo anterior hay que añadir que muchos ciudadanos consideran que se ha roto el principio de reciprocidad y proporcionalidad, la contribución fiscal del individuo no se ajusta a lo que recibe en términos materiales del sector público, extendiéndose la percepción de que el *Estado es poco productivo*, y que podría ofrecer *más y mejores servicios y prestaciones con los impuestos pagados*, incluso pagándose menos impuestos.

Otra idea fuertemente arraigada es la enorme extensión y generalización del fraude fiscal, fenómeno sobre el que existen, no obstante, actitudes ambiguas que oscilan entre la intolerancia y cierto nivel de justificación, a lo que se suma la creencia de que *los demás* son siempre los más incumplidores.

Con todo, los indicadores sugieren que la legitimación del sistema fiscal es elevada, existiendo una amplia aceptación social de los aspectos esenciales del sistema. Las cuestiones fiscales responden a un consenso básico y extendido en todas las capas sociales: la necesidad de pagar impuestos como mecanismo para financiar las políticas y servicios públicos, pero también como mecanismo de redistribución; la importancia de la progresividad de los impuestos, que pague más quien más tiene; el rechazo al fraude fiscal; y la consideración de que contribuir al sostenimiento del Estado es un deber cívico y moral. En el año 2016, se les pedía a los ciudadanos que valorasen la importancia de diversas actividades cívicas a la hora de considerar a una persona buen ciudadano, y entre estas actividades se incluía no evadir impuestos. En una escala de 1 a 10, en la que 0 significa que lo considera *nada importante* y 10 *muy importante*, el 55% se ubicaba en la posición 10.

Finalizar reiterando que la Gran Recesión ha tenido influencia muy negativa en las opiniones fiscales, a todos los niveles. La prolongación y extensión de la crisis ha alimentado y reforzado los estereotipos, que ahora parecen tener más validez que nunca, en un contexto en el que se exige al ciudadano grandes esfuerzos para «mantener» lo público. Es necesario remarcar en este punto que, a pesar de todo, un significativo porcentaje de ciudadanos están dispuestos a pagar más impuestos si con ello pueden mantener o mejorar los servicios y prestaciones públicos. No se trata tanto de un problema de oposición generalizada al sistema fiscal, o de deslegitimación, sino que los ciudadanos manifiestan más bien su preocupación por algunos efectos perversos de su funcionamiento, y su deseo de que los impuestos sean *de facto* equitativos, progresivos y redistributivos.



## CAPÍTULO VII

### CONCLUSIONES. ¿QUÉ QUEREMOS LOS ESPAÑOLES?: ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS PREFERENCIAS SOBRE EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS

#### 1. INTRODUCCIÓN

En este libro se han estudiado las preferencias de los españoles sobre el gasto público y los impuestos, durante el periodo comprendido entre 1985 y 2016. En el desarrollo de la investigación se ha analizado empírica y sistemáticamente la información disponible desde diferentes ópticas y teorías, y se han aportado nuevos datos y hallazgos que pueden favorecer el debate científico sobre este tema. Con ello, se pretendía, además, avanzar en el conocimiento de una materia que, habitualmente, ha sido estudiada en el marco más amplio de las actitudes hacia el Estado de bienestar, pero que ha sido insuficientemente tratada desde la ciencia política.

Son muchas las razones que justificaban indagar con detenimiento acerca de las actitudes de los españoles sobre estas cuestiones. Primera, es necesario comprender mejor la poliédrica relación entre los ciudadanos y el Estado, que adquiere una nueva dimensión cuando se trata de interpretar la conexión que establecen los *ciudadanos* con el Estado como *contribuyentes* que pagan impuestos y como *usuarios* de las políticas y programas. Más aún cuando las actitudes en materia de gasto y de impuestos pueden considerarse una expresión de la actitud general hacia el sistema político y hacia el Gobierno, es decir, es otra forma de medir el grado de desafección o adhesión hacia lo público.

Segunda, el estudio de las orientaciones ciudadanas hacia la actividad financiera del Estado cobra un especial interés en el contexto de un profundo cuestionamiento del papel del Estado. Existe una fuerte crítica social al extraordinario crecimiento del sector público en las últimas décadas, especialmente del gasto y de la presión fiscal y, como no, del nivel de intervencionismo en numerosos ámbitos económicos y sociales. Todo ello obliga a profundizar en los deseos, demandas y preferencias de la ciudadanía respecto a estos temas. En última instancia, se está haciendo referencia a dos cuestiones esenciales: la receptividad de los Gobiernos y la legitimidad. Como se ha señalado, las Administraciones públicas tienen una presencia significativa y constante en vida de los ciudadanos a través de las políticas, bienes y servicios que desarrollan, financiados funda-

mentalmente a través de sus impuestos. Atender a las percepciones, las necesidades y las prioridades de esos ciudadanos —mejorar la receptividad— puede reforzar la legitimidad de lo público, muchas veces cuestionada.

Tercera, el interés por estudiar este tipo de actitudes se ha acentuado durante la grave crisis económica de los últimos años, que ha puesto a los Gobiernos en la tesitura de tener que adoptar complejas, e impopulares, decisiones sobre el gasto público y los impuestos al hilo de las políticas de consolidación fiscal, en medio de un encarnizado debate político y social sobre la sostenibilidad del sistema de bienestar y del propio sector público.

En este marco, era relevante establecer no solo cuáles son las demandas genéricas de la ciudadanía respecto a *más o menos Estado*, sino cuáles son sus opiniones concretas respecto al reparto de los recursos públicos entre las numerosas políticas existentes. En otras palabras, se ha tratado de identificar las demandas específicas de la ciudadanía, sus prioridades y sus actitudes hacia cada política pública, para saber en qué áreas *quieren más gasto* y en cuáles aceptarían una reducción o moderación.

En respuesta a todas estas cuestiones, el primer objetivo del presente trabajo ha sido describir pormenorizadamente cuáles son las orientaciones y preferencias de los ciudadanos hacia el gasto público en general, hacia los programas concretos de gasto y hacia la política fiscal, así como su evolución a lo largo de más de tres décadas. El otro objetivo ha consistido en revisar y ordenar la literatura científica sobre la materia, con la finalidad de construir un marco analítico que permitiese realizar una adecuada aproximación al objeto de estudio, así como comprender e interpretar los abundantes datos obtenidos sobre las características y pautas actitudinales.

Por otra parte, el análisis empírico ha prestado especial atención al estudio de los condicionantes de las actitudes hacia el gasto y los impuestos, con el fin de determinar el grado de influencia de un conjunto heterogéneo de variables. Así, en este trabajo se han examinado distintos tipos de factores, desde un doble enfoque, individual y agregado. De esta forma, se ha podido confirmar que, en realidad, una amplia gama de variables, tanto contextuales como individuales, inciden simultáneamente en el proceso de formación de preferencias. También se ha investigado sobre la supuesta ambivalencia de los ciudadanos en su relación con el Estado, que les hace tener un doble comportamiento: como contribuyentes y como usuarios. Finalmente, por su impacto en las actitudes fiscales, se han analizado algunos de los estereotipos más arraigados relativos a los impuestos y al sistema tributario que, junto con otros datos generales sobre las opiniones de los españoles respecto a la hacienda pública, permiten realizar una aproximación a la cultura fiscal de los españoles.

En las siguientes líneas se sintetizan las principales conclusiones de la investigación, que incluyen los hallazgos más relevantes. Además, se exponen algunos temas y preguntas que pueden ser objeto de estudio en futuros trabajos.

## 2. ¿QUÉ QUEREMOS LOS ESPAÑOLES DEL ESTADO?

Antes de intentar responder a esta pregunta, hay que hacer un breve balance sobre la evolución del gasto y de los impuestos en España. El desarrollo de la política presupuestaria y de la política fiscal desde la transición ha sido singular, lo que ha influido evidentemente en las percepciones y preferencias de los ciudadanos, y ha provocado diversos cambios. De ahí que examinar las transformaciones del contexto económico-presupuestario, y tratar de explicar la lógica que hay tras estas, haya sido una tarea necesaria para poder comprender algunas tendencias actitudinales.

Como sabemos, a finales de la década de los setenta convergieron cuatro procesos que transformaron rápida y radicalmente el panorama de la hacienda pública: la democratización, la implantación del Estado de bienestar, el proceso de descentralización y, pocos años después, la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea. Desde entonces, el gasto público ha experimentado un excepcional crecimiento, solo interrumpido por el estallido de la actual crisis, aunque se han ido alternando fases de rápida expansión y fases de estabilización, coincidiendo con ciclos económicos de desarrollo y recesión. La consecuencia más destacable de esos procesos es el acelerado aunque inestable ritmo de crecimiento del conjunto de gasto público, y de todas sus partidas, circunstancia que ha tenido un amplio respaldo social.

En cuanto a la política fiscal, hay que destacar, en primer lugar, la fuerte elevación que experimentó la presión fiscal en España durante los años ochenta, para lograr situarnos a niveles similares a los existentes en los países de nuestro entorno. Esto supuso que los contribuyentes tuvieran que realizar, durante dos décadas, un gran esfuerzo tributario, hecho que condicionó negativamente las opiniones sobre la fiscalidad. A pesar de las diversas subidas impositivas que se implantaron en esos años, y posteriormente, puede afirmarse que los españoles no hemos pagado la factura total del gasto público, creándose una especie de ilusión o velo financiero que influye en las percepciones y genera una demanda de gasto casi insaciable.

A continuación, se presentan las conclusiones esenciales, y se responde a algunas de las preguntas de investigación que se planteaban en la introducción del libro.

**1.** La sociedad española quiere que el Estado intervenga en un amplio abanico de políticas públicas y, además, pretende que lo haga cada vez con mayor intensidad, es decir, se han diversificado las preferencias. Se ha podido constatar que, con el transcurso del tiempo, se han ido incorporado nuevos temas a la agenda social, surgen nuevas preocupaciones, intereses y prioridades, pero esto no ha comportado que se haya reducido la demanda de gasto en las políticas más tradicionales, si bien es cierto que la demanda de recursos en el área de soberanía y en ciertos programas de intervención en la economía se han

estabilizado. Esta evolución es congruente con las previsiones formuladas por Inglehart y Flanagan (1987) y Borre (1995 y 2003) sobre la estructura de las demandas de gasto y el ciclo de atención a los problemas públicos.

En concreto, la ciudadanía quiere que se incrementen los recursos destinados a los programas de bienestar, y existe una intensa demanda de gasto en pensiones, sanidad y educación. Parece que se genera un consenso cuasi unánime sobre la «perpetua» insuficiencia del presupuesto asignado a seguridad social y a los servicios colectivos preferentes aunque, a raíz del gran esfuerzo inversor que hicieron las CCAA del Art. 143 de la Constitución tras asumir las competencias en materia de sanidad y de educación, y a partir de las medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, aumenta la percepción de que el presupuesto destinado a estas políticas son los adecuados, aunque nunca excesivos. Al mismo tiempo, la sociedad quiere más recursos para financiar prestaciones relativamente novedosas, que normalmente se identifican con las políticas propias del posmaterialismo, principalmente para protección del medio ambiente pero también para cultura y, cada vez más, para investigación en ciencia y tecnología, y ayuda a las personas dependientes, programas que se han incorporado más recientemente, pero con firmeza, a la agenda social española. Al menos ha sido así hasta la irrupción de la Gran Recesión, periodo en el que otras políticas han pasado a ser prioritarias.

Mención aparte merece la evolución de las preferencias de gasto en protección por desempleo y vivienda. La demanda de recursos para el seguro de desempleo fluctúa considerablemente porque está fuertemente relacionada con el ciclo económico y la tasa de paro, de modo que se modera en épocas de expansión y se dispara en las etapas de crisis. Por otra parte, la demanda de gasto para vivienda en España ha sido inusualmente alta, fenómeno que está relacionado con la aspiración generalizada de la población a poder acceder a una vivienda en propiedad, y con la propia evolución del mercado inmobiliario y de los ciclos económicos.

En el área de soberanía, se observan tendencias muy diferentes. Los ciudadanos pretenden que se reduzca el gasto destinado a defensa, a seguridad externa, pauta que convierte esta política en un caso excepcional. Paralelamente, pretenden que se incremente cuantiosamente el presupuesto correspondiente a orden público, a seguridad interna. Asimismo, reclaman que se asignen más recursos públicos a financiar la justicia, área que se considera una de las asignaturas pendientes porque existe un elevado grado de insatisfacción respecto a su gestión y funcionamiento.

Por lo que se refiere a las políticas del área de intervención en economía, los niveles de apoyo social son menores y han descendido paulatinamente. La sociedad se inclina por limitar este tipo de gasto porque entienden que ya se han hecho importantes inversiones, construyendo y renovando muchas infraestructuras básicas.

En definitiva, el análisis de las preferencias de gasto demuestra que los españoles, al igual que los ciudadanos de muchos otros países, quieren que aumente el gasto en las políticas que benefician a la mayoría de la población y cuyos costes son percibidos como repartidos entre todos, en las políticas que garantizan la seguridad material y en aquellas que afectan directamente a la capacidad económica del ciudadano (Roller, 1995; Wilson, 2000; Alvira *et al.*, 2000). Asimismo, tienen mayor apoyo las políticas de seguridad económica que las redistributivas o de equidad.

2. La intensa demanda de gasto público en la mayoría de políticas concuerda con una oposición casi absoluta a la reducción del gasto finalista. Los ciudadanos se muestran favorables a la disminución de la cuantía total del presupuesto, pero son contrarios a cualquier recorte en programas y servicios concretos, lo que resulta coherente con la tesis de Free y Cantril (1967) sobre la ambivalencia entre actitudes generales o abstractas y actitudes específicas u operacionales. Se trata de un patrón actitudinal que se mantiene constante durante el periodo estudiado, la sociedad española no acepta los recortes en ningún programa, con la excepción de defensa y, puntualmente, de obras públicas. Incluso en aquellas políticas donde los entrevistados valoran que el nivel de financiación es correcto, rechazan rotundamente la reducción del gasto.

3. Las expectativas ciudadanas son muy elevadas y heterogéneas, y ello aunque, como se ha comprobado, se ha ido incrementando notablemente el presupuesto en la mayoría de programas públicos en las últimas décadas. De la lectura de los datos aportados puede inferirse que las actitudes de los españoles han sido y continúan siendo *expansionistas*, generándose una importante demanda de gasto en determinados ámbitos, especialmente en el área de las políticas sociales. El grado de *expansionismo* oscila coincidiendo con los cambios de ciclo económico, pero en general existe un elevado apoyo al gasto en casi todos los programas, y se ha mantenido incluso en el actual contexto de crisis económica. Con todo, la demanda de gasto no es insaciable ni infinita.

Cabe preguntarse por qué continúa habiendo una demanda de gasto tan intensa en numerosas políticas públicas. La ciudadanía respalda el mantenimiento o el incremento de los recursos, a pesar de manifestar cierta resistencia a pagar más impuestos para financiarlo y a pesar de que se critique el excesivo tamaño del sector público, y a veces su ineficiencia. Pero, según la información disponible, los españoles creen que algunos programas todavía pueden ampliarse, extendiendo la oferta y el nivel de cobertura, y que, además, queda un importante margen para la mejora de la calidad de los servicios.

4. Las preferencias de gasto responden a patrones y tendencias llamativamente estables, a pesar de ciertas variaciones que, lógicamente, se producen a lo largo de una serie temporal tan amplia, y que coinciden, en general, con los cambios de ciclo económico, los cambios de Gobierno y con la propia evolución de las diferentes partidas de gasto público. Como hemos podido apreciar, la pauta más destacable es el intenso y constante apoyo de la sociedad a las

políticas de bienestar, los ciudadanos quieren, ante todo, más gasto social. Sea como fuere, las personas tienen preferencias definidas y diferenciadas en los distintos programas de gasto.

Resulta evidente que muchas personas aspiran a solucionar buena parte de sus problemas materiales, económicos, sociales y laborales a través de la intervención del Estado, de acuerdo con la expresión *el Gobierno debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos*, planteamiento que cuenta con el respaldo de un amplio sector de la población (Alvira *et al.*, 2000: 216). Esta asunción por parte de la sociedad ha favorecido la expansión del gasto en muchas áreas, y parece estar fuertemente arraigada, hecho que no facilita un cambio sustancial del estado de la opinión pública.

Pese a todo lo anterior, no puede concluirse que las demandas de gasto de los españoles sean ilimitadas, se han ido estabilizando y, en algunos casos, se han restringido, adaptándose parcialmente a la evolución del contexto económico y a los esfuerzos presupuestarios realizados.

5. La inmensa mayoría de los españoles quieren más gasto público en un amplio abanico de políticas, independientemente de su edad, sexo, clase social, nivel de estudios, situación laboral, lugar de residencia o ideología. Esto significa que las actitudes favorables al incremento del gasto finalista se extienden de modo generalizado entre los distintos segmentos sociales, de acuerdo a las tesis de Ladd *et al.*, (1979: 131). Aun no habiéndose encontrado diferencias sustanciales en función de las características demográficas, socioeconómicas e ideológicas de los individuos, sí se han identificado algunos factores que son relevantes a la hora de explicar el apoyo al gasto público en cada programa. *Grosso modo*, los residentes en municipios de mayor tamaño, los adultos de edades intermedias, las personas con mayor nivel de formación, los trabajadores en situación laboral activa, los individuos pertenecientes a las nuevas clases medias o a la clase alta/media-alta, los ciudadanos que se autoubican ideológicamente a la izquierda y los electores que votan a partidos de izquierda/centro-izquierda son, comparativamente, quienes demandan el aumento del gasto en mayor medida.

6. Otro de los temas abordados es qué queremos los españoles en materia de impuestos y, en concreto, cuáles son las actitudes predominantes hacia la política fiscal que definen nuestra cultura tributaria. Pues bien, en primer lugar, preferiríamos que disminuyera la presión fiscal, ya que prevalece la opinión de que pagamos muchos impuestos, más que el resto de los europeos, percepción que se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de más de treinta años.

En segundo lugar, los contribuyentes quieren que los impuestos se cobren con justicia porque, en concreto, más del 80% piensa que el sistema fiscal no es lo suficientemente progresivo y que no pagan más impuestos quienes tienen ingresos más altos y, a juicio de los ciudadanos, estas inequidades deben ser

solucionadas por el Gobierno. A esto se añade que se aprecia una gran extensión del fraude fiscal, lo que también incide en que el reparto de la carga fiscal sea inequitativo porque, además, se considera que ciertos colectivos, los más privilegiados, defraudan sistemáticamente.

En tercer lugar, los ciudadanos aspiran a que haya más reciprocidad entre lo que, personalmente, pagan al Estado en concepto de tributos y lo que reciben a cambio en forma de infraestructuras, servicios y prestaciones públicas; y que, igualmente, la sociedad se beneficie más en relación con lo que contribuye. Se ha extendido significativamente la opinión de que el balance impuestos-gastos es negativo para la sociedad en general y, más aún, para los contribuyentes individuales, poniéndose en cuestión que exista proporcionalidad en esa relación de intercambio con el Estado.

En consecuencia, una destacada mayoría considera que *es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones existentes*, mientras que se oponen al planteamiento de que *si queremos tener más y mejores servicios sociales, es necesario que aumenten los impuestos*. Esto es debido, al menos en parte, a que no creen que haya una estricta proporcionalidad entre la presión fiscal soportada y la oferta y calidad de las prestaciones públicas, y a que entienden que, con los impuestos que se pagan, el Estado puede proveernos de más y mejores servicios.

7. En relación con lo anterior, resulta necesario preguntarse si realmente los españoles queremos más Estado pero sin contribuir a su financiación o, en concreto, si queremos más gasto y menos impuestos —lo que se conoce como el síndrome *más por menos*—. Para responder a esta pregunta se ha recurrido a la tesis de la ambivalencia (Sears y Citrin, 1982), según la cual los ciudadanos muestran actitudes ambivalentes, incluso incongruentes, hacia el Estado y el sistema político en general, y hacia la hacienda pública en particular.

Los resultados de la investigación verifican la tesis de que los españoles somos ambivalentes en nuestros deseos, demandas y comportamientos respecto al Estado, pero no más que los ciudadanos de otros países (Carrillo y Tamaño, 2011: 202). Se han detectado dos tipos de ambivalencia. La primera consiste en tener opiniones negativas respecto al Estado o al sector público en general, oponiéndose al crecimiento de la cifra total de gasto público, al tiempo que se muestran favorables a la ampliación de la intervención estatal y al incremento del gasto en un importante número de políticas sectoriales.

La segunda ambivalencia radica en demandar al Estado más recursos para los distintos programas públicos rechazando el aumento de los impuestos, actitud que se ha denominado *paradoja algo a cambio de nada*. Ciertamente, la demanda de gasto es superior a la predisposición a asumir mayores cargas fiscales, pero cuando se pregunta directamente a la ciudadanía si estaría dispuesta a aceptar el aumento de los impuestos para gastar más en servicios y prestaciones, una proporción significativa declara que lo admitiría. Gradualmente, ha

crecido el número de personas que prefiere reducir impuestos y prestaciones, polarizándose las opiniones.

Hay muchas explicaciones plausibles a este comportamiento teóricamente ambivalente. Gran parte de la gente piensa que si se quieren tener más y mejores servicios no es indispensable incrementar los impuestos, porque existen alternativas menos gravosas: gestionar más eficientemente los recursos públicos evitando los despilfarros, reducir los niveles de fraude fiscal, redimensionar el tamaño de las Administraciones y evitar duplicidades entre niveles de Gobierno, etc. A esto se suma que muchos ciudadanos sienten que pagan en impuestos *más de lo que reciben*, y perciben que otros reciben lo mismo pagando menos. No puede considerarse que estas actitudes sean paradójicas o incoherentes, ya que hay una racionalidad subyacente: el argumento de que *el Estado puede hacer más con menos o, al menos, puede hacer más con lo mismo*. No es correcto hablar de actitudes irracionales, más bien de un desiderátum social: obtener más del Estado sin tener que pagar más. Conviene señalar, finalmente, que la predisposición a pagar impuestos depende claramente de la política de que se trate, pues en determinados programas los ciudadanos están dispuestos a *más por más*.

Otro de los posibles factores explicativos de la ambivalencia actitudinal, es el arraigo de una fuerte cultura política estatalista. Los españoles creen que el Estado, proteccionista y benefactor, es responsable de garantizar a todos los ciudadanos ciertos niveles de calidad de vida, y para ello debe intervenir en numerosos ámbitos, lo que genera una demanda incesante de gasto público. Lo incongruente es que la pretensión de que ese Estado, casi paternalista, intervenga masivamente se combina con una escasa predisposición a financiar sus costes.

### 3. PREFERENCIAS DE GASTO Y GRAN RECESIÓN

La denominada *Gran Recesión* que sacude España desde 2008 ofrece un marco privilegiado para estudiar el impacto de las crisis económicas en las preferencias y demandas de los ciudadanos. En este sentido, la ventaja de disponer de información correspondiente a cuatro décadas distintas ha permitido analizar la influencia de los distintos ciclos económicos en las orientaciones ciudadanas, llegándose a la conclusión, con las debidas precauciones, de que las actitudes hacia el gasto son anticíclicas, en las etapas de desarrollo económico la sociedad modera el nivel de demanda de gasto en casi todas las políticas, mientras que en periodos de crisis aumenta la intensidad de la demanda, aunque esta tendencia general varía de una política a otra.

Una de las preguntas de investigación que se formulaban en la introducción del libro era: ¿cómo ha afectado la actual crisis económica a las preferencias en materia de gasto público? En un primer momento, entre 2008 y 2010,

el gobierno del PSOE pone en marcha una serie de medidas de estímulo fiscal para impulsar la salida de la crisis, aumentando considerablemente el gasto público. La respuesta de la sociedad fue contener sus demandas de recursos y «tolerar» la reducción del gasto en determinadas partidas que se consideran menos prioritarias en este momento.

A partir de 2011, el gobierno del PP implanta la política de consolidación fiscal y de estabilidad presupuestaria, que incluía sustanciales reducciones del gasto y diversas subidas de impuestos. La tendencia actitudinal cambia, y vuelve a aumentar la demanda de gasto en casi todas las políticas, de forma que se sitúa en niveles similares a los de hace más de una década. Es la segunda fase de la crisis. Es importante subrayar que durante toda esta etapa se ha mantenido una oposición generalizada a los recortes en las políticas básicas del Estado de bienestar, y en otras muchas políticas. Las opiniones se polarizan porque el impacto de la crisis ha sido desigual: por una parte se amplían los grupos que apoyan el crecimiento del gasto porque se consideran en situación de riesgo, porque no pueden recurrir a los servicios privados de bienestar y/o porque dependen de algún tipo de prestación pública; otros grupos, que se consideran en escasa o nula situación de riesgo, se resisten a soportar los, cada vez mayores, costes de financiación de los programas públicos que, además, no van a utilizar (Margalit, 2013). También se han polarizado las opiniones relativas a la necesidad de aumentar el gasto entre ciudadanos de izquierdas y de derechas.

Como cabría esperar, el impacto de la crisis difiere en función del área de política, en otras palabras, los ciudadanos discriminan sus preferencias y prioridades en materia de gasto. Los españoles demuestran tener unas preferencias de gasto definidas en este contexto de recesión: la prioridad social es mantener y/o mejorar la financiación de los programas esenciales del Estado de bienestar. En otras áreas de política, concretamente en medio ambiente, cultura, investigación en ciencia y tecnología o justicia, la sociedad se mostró, inicialmente, dispuesta a aceptar los reajustes, pero cuando aumentan los recortes crece elocuentemente la demanda de inversión pública. Y en ciertas áreas, la demanda de gasto se redujo y no ha vuelto a crecer, como sucede en defensa, obras públicas, transporte y orden público. En definitiva, la sociedad se opone a la reducción del presupuesto en un amplio número de políticas, antes y durante la crisis.

Otra pregunta a responder era: ¿nos hemos vuelto más ambivalentes durante la crisis? Ciertamente, la sociedad se resiste a perder prestaciones y servicios, que resultan indispensables para muchos colectivos en estas adversas circunstancias económicas pero, al tiempo, no es capaz de asumir una elevación de la presión fiscal. Además, en épocas de recesión cualquier aumento de los impuestos implica un esfuerzo fiscal objetivo y subjetivo ingente para los contribuyentes, intensificándose el síndrome más por menos. Aun así, no puede afirmarse que hayan aumentado los niveles de ambivalencia

pues, a lo largo de toda la fase de depresión económica, continúan siendo mayoría quienes prefieren mejorar las prestaciones públicas aunque para ello haya que tributar más, si bien se ha reducido paulatinamente el porcentaje de los que opinan de esta forma.

Finalmente, señalar que otro de los efectos de la prolongada crisis ha sido el incremento del pesimismo fiscal, han empeorado considerablemente las opiniones sobre los impuestos y la valoración del sistema fiscal, reforzándose los estereotipos.

#### 4. PREFERENCIAS DE GASTO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍAS ANALÍTICAS

Uno de los puntos de partida de esta investigación, que a su vez es también una de sus conclusiones, era que no existe una única teoría que permita comprender y explicar las pautas y tendencias de las actitudes ciudadanas hacia el gasto público y los impuestos, así como que no existe una única teoría que permita identificar cuáles son los principales factores condicionantes de las preferencias en todas las políticas. Cada teoría ayuda a interpretar un aspecto o dimensión de las opiniones.

Por otro lado, las diversas teorías y modelos ofrecen distintos resultados al aplicarse en cada área de política pública, comprobándose que no todas resultan igualmente válidas para analizar todas las políticas. Aunque se han identificado algunas tendencias comunes, también se ha comprobado que las opiniones y sus factores condicionantes varían significativamente de un programa a otro. Es decir, el estudio de las actitudes y preferencias exige un abordaje diferenciado para cada política pública, de modo que no es posible establecer deducciones generales a partir del nivel de demanda en una política sectorial.

Por este motivo, se ha combinado el análisis de las preferencias por políticas y por teorías, cuyos resultados se ofrecen de forma sintética en las siguientes líneas (Cuadro 7.1). Como se recordará, las principales teorías seleccionadas en el marco teórico son: la tesis de la ambivalencia; la hipótesis de la escasez y la utilidad marginal decreciente del Estado de bienestar de Inglehart; la influencia de los ciclos económicos; la teoría del *público como un termostato* de Wlezien; y la teoría del interés propio y las predisposiciones simbólicas.

1. En el estudio de las políticas del área de soberanía, comenzar subrayando que *defensa* es el único programa en el que la demanda de gasto público es negativa desde 1985, al igual que ocurre en muchos países de la OCDE, en contra de lo previsto por la teoría de la ambivalencia. Estos niveles especialmente bajos de apoyo al gasto en seguridad externa no están relacionados con el nivel de desarrollo económico y han disminuido, aún más durante la crisis.

En este caso, se podría hablar de una constante actitudinal, porque estas pautas se mantienen a lo largo del periodo estudiado y son comunes a la práctica totalidad de los grupos de población.

En esta política, el modelo del termostato de Wlezien funciona parcialmente, ya que mientras la receptividad de los ciudadanos a las decisiones públicas sobre el gasto en defensa es bastante elevada, los Gobiernos son poco receptivos a las demandas de la opinión pública, sus decisiones parecen estar más influidas por la evolución del contexto internacional. De hecho, el índice de distancia de la política era intermedio hasta el comienzo de la recesión, etapa en la que continúa descendiendo.

Señalar, de igual forma, que los determinantes esenciales de las preferencias individuales de gasto tienen que ver con las predisposiciones simbólicas de los individuos, especialmente con la ideología.

Pasando a *orden público* o *seguridad ciudadana*, indicar que goza de un amplio respaldo social que ha ido aumentando progresivamente. La demanda de gasto en seguridad ciudadana, en comparación con otros países, es inusualmente alta, pese a que en España el presupuesto en orden público también es, comparativamente, elevado. Con la irrupción de la crisis se produjo un descenso evidente de la intensidad de las preferencias de gasto en este programa.

El nivel de demanda en orden público es proporcional al grado de desarrollo económico, pero la relación es positiva, a medida que aumenta el desarrollo tiende a crecer aquel. Por lo que se refiere a la receptividad, los ciudadanos no son sensibles a las decisiones presupuestarias que adoptan los responsables políticos en esta materia, mientras que los Gobiernos tienden a ser moderadamente receptivos a las exigencias sociales de inversión en seguridad. Quizá por este motivo el índice de distancia muestra una evolución claramente cíclica, en la que se alternan fases de crecimiento y de descenso.

Las preferencias están determinadas tanto por los intereses como por los valores, aunque han ido adquiriendo más peso los factores sociodemográficos al tiempo que lo ha ido perdiendo la ideología.

En cuanto a la política de *justicia*, la dinámica de las preferencias se ajusta al patrón previsto por la tesis de la ambivalencia. Aunque el nivel de demanda era intermedio hasta finales del pasado siglo, después comenzó una pauta ascendente coincidiendo con un notable empeoramiento de la evaluación del funcionamiento de la Administración de justicia. Por este motivo, el índice de distancia de esta política ha experimentado un continuo aumento desde los años noventa.

La intensidad de la demanda en justicia disminuye a medida que aumenta el desarrollo económico. Asimismo, la intensidad se ha moderado a lo largo de la recesión. Por lo demás, ni los ciudadanos se muestran receptivos a las decisiones de gasto público en el ámbito de justicia ni los Gobiernos se

muestran receptivos a las pretensiones sociales, no funcionando en este caso la tesis del termostato.

Las preferencias de gasto están más determinadas por los intereses que por los valores, y la influencia de los primeros tiende a crecer porque la intención de que aumente el presupuesto en esta política tiene que una clara relación con la probabilidad de tener que utilizar los servicios de la Administración de Justicia.

2. En las políticas del área de intervención en la economía los niveles de apoyo social son menores que en el resto de sectores, y han descendido paulatinamente. En general, hace tiempo que predomina la percepción de que el nivel de financiación es adecuado, de forma que no se cumplen estrictamente los planteamientos de la tesis de la ambivalencia. Además, durante la Gran Recesión los españoles han sido tolerantes respecto a la reducción del gasto público en este ámbito.

Por este motivo, en ambas políticas se produce la particularidad que el índice de distancia es negativo, la sociedad considera que se están utilizando más recursos de los que son estrictamente necesarios. De hecho, los ciudadanos adaptan sus requerimientos de inversión a las actuaciones que en materia de transporte y comunicaciones van realizando los Gobiernos, pero estos no responden a la postura que adoptan los ciudadanos.

Curiosamente, la demanda de gasto en infraestructuras tiende a crecer con el aumento del desarrollo económico, mientras que no existe relación entre el nivel de desarrollo y la intensidad de las preferencias en transporte y comunicaciones.

Los resultados obtenidos al aplicar la teoría del interés propio indican que las variables más influyentes en la formación de preferencias de gasto en estos dos sectores son los factores sociodemográficos cuyo impacto es cada vez mayor, mientras que los valores pierden influencia en obras públicas y la ganan en transporte.

3. En el área de bienestar, lo primero que debe remarcarse es que, en España, la mayoría de programas de bienestar han dispuesto y disponen de un fuerte apoyo social, consolidado y creciente.

La política pública en la que ha existido y existe mayor nivel de demanda es *sanidad*. Por tanto, las preferencias de gasto sanitario responden plenamente a los supuestos de la teoría de la ambivalencia: la intensidad de la demanda se mantiene en el tiempo; todos los grupos de población exigen más recursos para esta área. Durante la crisis estas pautas se han intensificado, si cabe. Se trata, a juicio de la sociedad española, del área de mayor interés desde los años noventa.

No existe una asociación muy significativa entre intensidad de las preferencias y desarrollo económico, aunque puede apreciarse que la relación es

positiva, si aumenta el desarrollo aumenta también la intensidad. Por otro lado, atendiendo al modelo de Wlezein, en esta política tan prioritaria, el Estado se muestra aceptablemente receptivo a las demandas de la población y los ciudadanos son receptivos a las decisiones sobre presupuesto sanitario. El importante crecimiento del gasto sanitario, especialmente a raíz de la descentralización hacia las CCAA, ha conseguido que el índice de distancia haya experimentado un espectacular descenso, hasta que esa tendencia cambia durante esta la recesión.

Finalmente, señalar que los factores sociodemográficos han tenido tradicionalmente mayor relevancia en la formación de las preferencias sobre gasto en sanidad. En la actualidad, ha aumentado considerablemente la influencia de la ideología y del comportamiento electoral.

El otro gran eje de los programas de bienestar es *educación*, política en la que existe también una elevada demanda de gasto, que ha ido moderándose a lo largo de la serie estudiada, al tiempo que mejoraba la percepción sobre la oferta educativa. No obstante, España es uno de los países de la OCDE con mayor demanda de gasto educativo y, de hecho, se mantiene en niveles un poco altos en relación con el nivel de renta y de desarrollo económico. A esto se añade que la depresión económica ha tenido un gran impacto en enseñanza, donde la sustancial reducción del gasto ha generado un claro rechazo social, incrementándose extensamente la demanda.

En referencia al grado de receptividad, el Estado es tolerablemente permeable a las reivindicaciones de los ciudadanos, pero estos no ajustan las demandas a las medidas adoptadas en materia de gasto educativo. Con todo, el índice de distancia de la política es muy bajo desde la descentralización de competencias a las CCAA en los años noventa. El comienzo de la crisis supone que este índice aumente de forma extraordinaria, los españoles no están satisfechos con la actual asignación de recursos.

Las preferencias sobre gasto en educación dependen, básicamente, de los factores sociodemográficos, a pesar de que desde finales de la pasada década la ideología y el voto empezaron a ser variables significativas.

En el análisis de las dos principales políticas de transferencias de renta, *seguridad social y protección al desempleo*, se aprecian algunas diferencias reseñables. Mientras que la política de pensiones cuenta con un fuerte apoyo social, y la demanda de gasto se mantiene en porcentajes bastante elevados, la política de desempleo no se ajusta estrictamente a los criterios de la tesis de la ambivalencia: el nivel de demanda de gasto ha oscilado y, siendo alto, es menor que en otros programas de bienestar. Estas tendencias básicas son comunes en casi todos los países de la OCDE estudiados, si bien en España la intensidad es superior, tanto en seguridad social como en desempleo. La presente recesión, obviamente, ha acentuado la percepción de insuficiencia de recursos en estas áreas, especialmente respecto a las prestaciones por desempleo.

Conforme a la hipótesis de Inglehart, la intensidad de las preferencias en pensiones tiende a disminuir a medida que aumenta el bienestar económico, sin embargo, la intensidad de las preferencias en desempleo no se ajusta a lo previsto por esta tesis porque no están asociadas al grado de desarrollo sino al ciclo económico.

Por otra parte, el Estado es particularmente receptivo a las demandas en seguridad social y, de hecho, los Gobiernos no se habían atrevido a reducir el gasto en pensiones por miedo a los efectos electorales. Los ciudadanos, a su vez, son receptivos a las decisiones de gasto, especialmente porque ha habido un fuerte incremento del mismo. Es el programa en que se aprecia mayor congruencia entre la receptividad de los ciudadanos y del Estado. Esto explica que el índice de distancia porcentual en esta política haya estado descendiendo hasta que comienza a agravarse la situación financiera.

Sin embargo, en materia de protección al desempleo, los ciudadanos no son receptivos a las decisiones presupuestarias, mientras que los Gobiernos son moderadamente receptivos a las variaciones en las demandas sociales. El índice de distancia en la política de desempleo ha evolucionado positivamente desde que se superó la crisis de los años noventa, es decir, las decisiones de los Gobiernos y la demanda ciudadana iban convergiendo debido, fundamentalmente, a la reducción de la tasa de paro. Esta pauta cambia drásticamente a lo largo de la Gran Recesión.

Respecto a los determinantes individuales de las preferencias, en estos dos programas influyen tanto los intereses como los valores, si bien tienen mayor impacto los primeros. Se trata de dos políticas en las que el interés propio desempeña un papel esencial.

Una política distintiva es *vivienda*. El apoyo social al gasto en vivienda ha sido siempre muy elevado entre todos los segmentos sociales, hasta el punto de que durante los años noventa es el programa con mayor respaldo de la ciudadanía. Así pues, se ajusta a los postulados de la tesis de la ambivalencia. Es más, el nivel de demanda es excepcionalmente alto en relación con el PIB, y ello a pesar del enorme esfuerzo presupuestario realizado por los tres niveles de gobierno. No obstante, desde el inicio de la crisis esta tendencia varía por primera vez en décadas.

La dinámica de las preferencias de gasto muestra que los ciudadanos eran relativamente receptivos a la acción del Estado en materia de vivienda, pero esa pauta no se ha mantenido. Además, los responsables públicos tampoco dan respuesta a las demandas sociales, las decisiones parecen depender de la situación del sector inmobiliario y de la construcción, aunque el nivel de receptividad ha ido aumentando. Pero es, de todas las políticas analizadas, aquella en que el grado de desajuste entre el gasto percibido y el demandado es más significativo y, en consecuencia, el índice de distancia de las políticas es el más alto.

Las preferencias en vivienda están condicionadas esencialmente por los intereses, en concreto, están asociadas directamente con la pretensión de los individuos de acceder a una vivienda, si bien el impacto de la ideología ha aumentado.

Pasamos ahora a las políticas propias del posmaterialismo. Las tendencias actitudinales en la política de *cultura* responden a las tesis de la ambivalencia. En España el nivel de demanda de gasto cultural es destacable, aunque bastante inferior al existente otras políticas de bienestar. Sin embargo, en el resto de países de la OCDE, este programa tiene menor apoyo social. Añadir que se produce una fuerte asociación entre la intensidad de la demanda y el grado de desarrollo económico, incluso resulta superior al que correspondería en función del nivel de renta y riqueza. En este caso podría apreciarse cierto *estatismo* de la opinión pública. Pese a ello, desde que empieza a empeorar la situación económica, los ciudadanos se ha mostrado relativamente transigentes con la reducción del presupuesto en este ámbito.

En política cultural, ni el modelo de receptividad de los ciudadanos ni el modelo de receptividad del Estado elaborado por Wlezien resultan eficaces. Si nos atenemos a la información proporcionada por el índice de distancia de Borre y Goldsmith (1995), se advierte que se ha mantenido en cotas muy bajas, inclusive arroja cifras negativas hasta el cambio de gobierno de Rodríguez Zapatero a Rajoy en 2011. Es la política con el índice de distancia más reducido.

Las preferencias de gasto en cultura están determinadas tanto por los intereses como por los valores, con algo más de incidencia de los primeros, aunque la importancia de los valores va *in crescendo*.

Otro de los temas propios del posmaterialismo es la *protección del medio ambiente*, que ha entrado tardíamente pero con bastante fuerza en la agenda social de los españoles. Y ello a pesar de que la sociedad no considera el medio ambiente un problema ni esencial ni urgente. En general, los ciudadanos estaban satisfechos con la asignación de recursos a este programa y, durante la recesión, aceptan las reducciones del presupuesto, aunque esta pauta ha cambiado en los últimos años.

Las actitudes hacia el gasto en medio ambiente se ajustan perfectamente a la tesis de Inglehart, la demanda es proporcional al nivel de desarrollo económico del país. En cuanto a relación entre opinión pública y políticas, apuntar que el índice de distancia en la política medioambiental es moderado y descendiente, puesto que la población está conforme con la asignación de recursos. Por otro lado, el modelo del termostato no opera correctamente cuando se refiere a la receptividad de los ciudadanos, pero el Estado si ajusta la decisiones de gasto a las demandas sociales.

La formación de preferencias en este programa depende tanto de variables sociodemográficas como de las predisposiciones simbólicas y, pese a que la influencia de los primeros es más intensa, los segundos tienen cada vez mayor

impacto. Las preferencias responden al modelo posmaterialista de Inglehart, al igual que sucede en cultura.

Por último, se hará una breve referencia a las tres políticas que se han incluido más recientemente en los estudios del CIS: investigación en ciencia y tecnología, cooperación al desarrollo y ayuda a la dependencia. Investigación es un programa que no contaba inicialmente con un gran apoyo social, porque no se trataba de un tema que suscitase interés. Aun así, ha aumentado excepcionalmente la demanda de gasto, como reacción a los importantes recortes en esta área. Respecto a la política de ayuda a la dependencia, destacar que la evolución de las actitudes hacia el gasto es peculiar, pues nació con problemas de financiación. La reivindicación de recursos ha crecido aceleradamente, y desde 2012 es el programa con el mayor nivel de demanda. En estas dos materias se cumple plenamente la tesis de la ambivalencia. En la política de cooperación el panorama es distinto, la ciudadanía muestra un nivel de apoyo moderado y, en general, no desea que se destinen más recursos a esta materia.

A tenor de los datos, resulta lógico que durante la década actual el índice de distancia en las políticas de investigación y de ayuda a la dependencia sean los más elevados. Las decisiones sobre la reducción del gasto en investigación no cuentan con el respaldo de la población y existe un notable descontento social respecto a las dificultades de financiación que han tenido, desde el principio, las prestaciones de ayuda a la dependencia. En estos dos programas, el nivel de demanda es excesivamente elevado en relación con el grado de desarrollo del país.

Las preferencias de gasto en ciencia y tecnología están relacionadas con los factores sociodemográficos, pero también con la autoubicación ideológica y el voto. Asimismo, en las preferencias de gasto en cooperación al desarrollo la influencia de los intereses es destacable, pero el impacto de los valores y la ideología resulta igualmente significativo. Finalmente, mencionar que las preferencias de gasto en la política de ayuda a dependientes correlacionan, principalmente, con la ideología.

En definitiva, cada una de las teorías aplicadas tiene diferente validez en el análisis de las diversas políticas públicas. Las teorías que tienen mayor capacidad explicativa son las tesis del interés propio y de las predisposiciones simbólicas. Ciertamente, las preferencias de gasto en todos programas están relacionadas, en mayor o menor medida, con los intereses materiales de los individuos y con su ideología, si bien el alcance del modelo es limitado. Del mismo modo, es muy relevante la teoría de los ciclos económicos, puesto que la alternancia de ciclos da lugar a variaciones, más o menos intensas, en las preferencias de gasto.

El resto de teorías tienen distintos grados de validez, son útiles para explicar las preferencias en determinadas políticas o contextos, pero no tienen una validez universal. Un hallazgo importante es que, en general, las teorías fun-

cionan mejor en las políticas esenciales del Estado de bienestar (Carrillo y Tamayo, 2011: 227), especialmente en sanidad y seguridad social, no tanto en educación y protección por desempleo. Asimismo, determinados enfoques son efectivos para el análisis de las políticas posmaterialistas, pero otros no funcionan. En el área de soberanía y de intervención en la economía, la capacidad explicativa de las teorías es menor.

Finalmente, comentar que, durante el desarrollo de la investigación, han ido surgiendo nuevos temas y preguntas que no han podido tratarse aquí, o que no han podido estudiarse con el detenimiento requerido. Sin ánimo de exhaustividad, baste mencionar la necesidad de continuar este análisis en el tiempo para conocer la evolución de las actitudes y preferencias a medida que vayamos consiguiendo superar la crisis económica. Por otra parte, es necesario avanzar en el análisis de la influencia de la naturaleza, características y contexto de cada política pública en las preferencias. Asimismo, es prescriptivo indagar más en los condicionantes de las actitudes fiscales, tanto aquellos de carácter contextual como individual.

A pesar de las limitaciones que se han ido señalando, y de muchas otras que seguramente encontrará el lector, espero que este trabajo haya contribuido a profundizar en el conocimiento del complejo tema de las actitudes de los ciudadanos, o cuanto menos, haya incitado a reflexionar sobre la importancia de continuar investigando. El interés de estas cuestiones, a mi juicio, aumentará en un futuro próximo, máxime cuando se está insistiendo en la necesidad de mejorar la calidad de la democracia potenciando la participación, y conociendo las demandas, prioridades, deseos y preferencias de la ciudadanía para tratar de responder en consonancia.

Cuadro 7.1.  
Principales resultados de la aplicación de las distintas teorías al análisis de las preferencias de gasto en cada política pública

|                                                                                                          | Tesis de la ambivalencia                               | Hipótesis de la escasez y cambio de valores                                                      | Ciclos económicos                                                                | Teoría del termostato e índice de distancia de las políticas                                                                                                   | Interés propio y predisposiciones simbólicas                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Área de soberanía. Vieja agenda. Seguridad no material. Estado autoritario                               |                                                        |                                                                                                  |                                                                                  |                                                                                                                                                                |                                                                                             |
| Política de defensa                                                                                      | No se cumple.<br>Demanda de gasto negativa             | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo menor demanda          | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis                                | Receptividad de los ciudadanos positiva.<br>Receptividad de los Gobiernos negativa.<br>Índice de distancia medio                                               | Mayor influencia de los valores y la ideología                                              |
| Política de orden público/seguridad ciudadana                                                            | Sí se cumple.<br>Demanda de gasto inusualmente alta    | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo mayor nivel de demanda | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis                                | Receptividad de los ciudadanos negativa.<br>Receptividad de los Gobiernos positiva.<br>Índice de distancia variable                                            | En aumento la influencia los intereses                                                      |
| Política de justicia                                                                                     | Sí se cumple.<br>Demanda de gasto media, en aumento    | Sin datos                                                                                        | Descenso inicial de la demanda de gasto durante la crisis.<br>Moderación después | Receptividad: sin datos.<br>Índice de distancia de las políticas medio, en aumento                                                                             | Mayor influencia de los intereses                                                           |
| Área de intervención en la economía. Vieja agenda. Seguridad económica. Materialismo. Estado autoritario |                                                        |                                                                                                  |                                                                                  |                                                                                                                                                                |                                                                                             |
| Política de obras públicas                                                                               | No se cumple.<br>Demanda de gasto baja, en disminución | Demanda no proporcional al grado de desarrollo económico                                         | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis                                | Receptividad: sin datos.<br>Índice de distancia de las políticas bajo, de signo negativo                                                                       | Mayor influencia de los intereses                                                           |
| Política de transporte y comunicación                                                                    | No se cumple.<br>Demanda de gasto baja, en disminución | Demanda proporcional al nivel de desarrollo económico: a mayor desarrollo mayor nivel de demanda | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis                                | Receptividad de los ciudadanos positiva.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia alto, pauta ascendente.<br>Índice de signo negativo | Influencia tanto de los intereses como de los valores.<br>Mayor influencia de los intereses |

**CONCLUSIONES. ¿QUÉ QUEREMOS LOS ESPAÑOLES?: ESTABILIDAD Y CAMBIO  
EN LAS PREFERENCIAS SOBRE EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS**

|                                               | Tesis de la ambivalencia                                         | Hipótesis de la escasez y cambio de valores                                                                                           | Ciclos económicos                                       | Área de bienestar. Vieja agenda. Seguridad económica. Materialismo. Estado de bienestar                                                 |                                                                                | Teoría del termostato e índice de distancia de las políticas | Interés propio y predisposiciones simbólicas |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Política de sanidad</b>                    | Si se cumple.<br>Demanda de gasto muy elevada                    | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo mayor demanda                                               | Aumento de la demanda de gasto durante la crisis        | Receptividad de los ciudadanos positiva.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia medio, pauta descendente     | Mayor influencia de los intereses.<br>En aumento la influencia de la ideología |                                                              |                                              |
| <b>Política de educación</b>                  | Si se cumple.<br>Demanda de gasto elevada                        | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo menor demanda.<br>Demanda algo elevada según nivel de renta | Aumento de la demanda de gasto durante la crisis        | Receptividad de los ciudadanos positiva.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia bajo, pauta descendente      | Mayor influencia de los intereses.<br>En aumento la influencia de la ideología |                                                              |                                              |
| <b>Política de seguridad social/pensiones</b> | Si se cumple.<br>Demanda de gasto elevada                        | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo menor demanda                                               | Aumento de la demanda de gasto durante la crisis        | Receptividad de los ciudadanos positiva.<br>Receptividad de los Gobiernos muy positiva.<br>Índice de distancia medio, pauta descendente | Mayor influencia de los intereses                                              |                                                              |                                              |
| <b>Política de protección por desempleo</b>   | No se cumple.<br>Demanda de gasto oscila según ciclos económicos | Demanda no proporcional al grado de desarrollo económico                                                                              | Fuerte aumento de la demanda de gasto durante la crisis | Receptividad de los ciudadanos negativa.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia variable, pauta descendente  | Mayor influencia de los intereses                                              |                                                              |                                              |
| <b>Vivienda</b>                               | Si se cumple.<br>Demanda de gasto inusualmente elevada           | Demanda no proporcional al grado de desarrollo económico.<br>Demanda elevada según el nivel de renta                                  | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis       | Receptividad de los ciudadanos negativa.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia muy alto                     | Mayor influencia de los intereses.<br>En aumento la influencia de la ideología |                                                              |                                              |

|                                                                             | Tesis de la ambivalencia                                | Hipótesis de la escasez y cambio de valores                                                                                          | Ciclos económicos                                                                | Teoría del termóstato e índice de distancia de las políticas                                                                           | Interés propio y predisposiciones simbólicas                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Área de bienestar. Nueva agenda. Posmaterialismo. Estado humanitario</b> |                                                         |                                                                                                                                      |                                                                                  |                                                                                                                                        |                                                                                                    |
| <b>Política de protección al medio ambiente</b>                             | Si se cumple.<br>Demanda de gasto media                 | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo menor demanda                                              | Descenso inicial de la demanda de gasto durante la crisis.<br>Moderación después | Receptividad de los ciudadanos negativa.<br>Receptividad de los Gobiernos moderada.<br>Índice de distancia medio, pauta descendente    | Influencia tanto de los intereses como de los valores.<br>En aumento la influencia de la ideología |
| <b>Política de cultura</b>                                                  | Si se cumple.<br>Demanda de gasto inusualmente alta     | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico: a mayor desarrollo menor demanda<br>Demanda algo elevada según nivel de renta | Descenso inicial de la demanda de gasto durante la crisis.<br>Moderación después | Receptividad de los ciudadanos negativa.<br>Receptividad de los Gobiernos negativa.<br>Índice de distancia muy bajo, de signo negativo | Mayor influencia de los intereses.<br>En aumento la influencia de la ideología                     |
| <b>Política de investigación en ciencia y tecnología</b>                    | Si se cumple.<br>Demanda de gasto media, en aumento     | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico<br>Demanda algo elevada según nivel de renta                                   | Fuerte aumento de la demanda de gasto durante la crisis                          | Receptividad: sin datos.<br>Índice de distancia de las políticas alto, en aumento                                                      | Influencia tanto de los intereses como de los valores                                              |
| <b>Política de cooperación al desarrollo</b>                                | Si se cumple, con matices.<br>Demanda de gasto moderada | Sin datos                                                                                                                            | Descenso de la demanda de gasto durante la crisis                                | Receptividad: sin datos.<br>Índice de distancia de las políticas alto medio, en aumento                                                | Influencia tanto de los intereses como de los valores                                              |
| <b>Política de ayuda a personas dependientes</b>                            | Si se cumple.<br>Demanda de gasto muy elevada           | Demanda proporcional al grado de desarrollo económico<br>Demanda algo elevada según nivel de renta                                   | Fuerte aumento de la demanda de gasto durante la crisis                          | Receptividad: sin datos.<br>Índice de distancia de las políticas muy alto                                                              | Mayor influencia de la ideología que de los intereses                                              |

Fuente: Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AALBERG, T. (1998), «Founding the Welfare State: Comparative Public Opinion on Taxes and Redistribution of Income», *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, n.º 180.
- AKIN, J., FIELDS, G.S., y NEENA, W.B. (1973), «A Socioeconomic Explanation of Demand for Public Goods», *Public Finance Quarterly*, 1(2): 169-189.
- ALARCÓN, G., PABLOS, L. de, y GARRE, E. (2009), «Análisis del comportamiento de los individuos ante el fraude fiscal. Resultados a partir de la encuesta del Observatorio Fiscal de la Universidad de Murcia», *Principios*, 13: 55-84.
- ALCAIDE, J. (1988), «El gasto público en la democracia española. Los hechos», *Papeles de Economía Española*, 37: 2-41.
- ALESTALO, M., y UUSITALO, H. (1986), «Finland», en P. Flora, ed., *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, volume 1, 197-292. New York & Berlín: Walter de Gruyter.
- ALM, J., y TORGLER, B. (2006), «Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe», *Journal of Economic Psychology*, 26(2): 224-246.
- ALM, J., MCCLELLAND, G.H., y SCHULZE, W. (1992), «Why Do People Pay Taxes?», *Journal of Public Economics*, 48 (1): 21-38.
- ALT, J. (1983), «The Evolution of Tax Structures», *Public Choice*, 41(1): 181-222.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S., PRIETO, J., y ROMERO, D. (2003), «Principales rasgos de la evolución del gasto público en España en el periodo 1975-2003», en J. Salinas y S. Álvarez García, coords., *El gasto público en la democracia*, 47-75. Madrid: Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- ÁLVAREZ, R.M., y MCCAFFERY, E.J. (2005), «Gender and Tax», en S. Tolleson-Rinehart y J.J. Josephson, eds., *Gender and American Politics: Women, Men and the Political Process*, 91-114. New York: M.E. Sharpe.

- ALVIRA, F. (1988), «El gasto público y la sociedad española», *Papeles de Economía Española*, 37: 61-89.
- ALVIRA, F., y GARCÍA LÓPEZ, F. (1975), «Actitudes de los españoles ante el Gasto Público y sentimiento del contribuyente», *Hacienda Pública Española*, 34: 101-145.
- (1980), «El español y el Gasto Público», *Papeles de Economía Española*, 1: 305-313.
- (1984), «Sociedad y Gasto Público», *Presupuesto y Gasto Público*, 18: 41-70.
- (1987), «Los españoles y la fiscalidad: la pérdida de la ilusión financiera», *Papeles de Economía Española*, n.º 30/31: 90-105.
- (1988), «El Gasto Público y la Sociedad Española», *Papeles de Economía Española*, 37: 56-77.
- (1999), «Creencias y actitudes de los contribuyentes», *Cuadernos de Información Económica*, 146: 26-38.
- (2001), «Los españoles y la Hacienda ante el Siglo XXI», *Papeles de Economía Española*, 87: 103-113.
- (2006), «Los españoles y los presupuestos. Historia de un desencuentro», *Cuadernos de Información Económica*, 195: 133-142.
- y Delgado, M.L. (2000), *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANDERSEN, J.G., PETTERSEN, P.A., SVALLFORS, S., y UUSITALO, H. (1999), «The Legitimacy of the Nordic Welfare States. Trends, Variations and Cleavages», en M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund y N. Plough, eds., *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, 235-261. London: Routledge.
- ANDREB, H.J., y HEIEN, T. (1999), «Explaining Public Attitudes towards the German Welfare State Using Structural Equation Models», Ponencia presentada en *Conference on Recent Trends and Methods of Social Stratification Research*. Potsdam: 30 de abril, 1 y 2 de mayo.
- (2001), «Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway and the United States», *European Sociological Review*, 17(4): 337-356.
- ARENILLA, M. (2003), *La reforma administrativa ante el ciudadano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ARMINGEON, K. (2012), «The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008–2009», *Governance*, 25(4): 543-565.

- ARONSON, E. (1999), *The Social Animal*. New York: Worth Publishers.
- ARRIBA, A., CALZADA, I., y PINO, E. del (2006), *Los ciudadanos y el Estado de bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- AYALA, L. (1998), «Distribución de la renta», en S. Muñoz Machado, J.L. García y L. González, eds., *Las estructuras del bienestar: derecho, economía y sociedad en España*, 663-790. Madrid: Cívitas.
- BAKER, K.L., DALTON, R.J., y HILDEBRANT, K. (1981), *Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- BAÑÓN, R. (1993), «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas», *Política y Sociedad*, 13: 9-20.
- BATTAGLIO, R.P., y LEGGE, J.S. (2009), «Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization», *Public Administration Review*, 69(4): 697-709.
- BEAN, C., y PAPADAKIS, E. (1994), «Polarized Priorities or Flexible Alternatives? Dimensionality in Inglehart's Materialism/Postmaterialism Scale», *International Journal of Public Opinion Research*, 6(9): 264-288.
- (1998), «A Comparison of Mass Attitudes towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990», *International Journal of Public Opinion Research*, 10(3): 211-236.
- BECK, P., y DYE, T.R. (1982), «Sources of Public Opinion on Taxes: The Florida Case», *The Journal of Politics*, 44(1): 172-182.
- BECK, P.A., RAINEY, H.G., y TRAUT, C. (1990), «Disadvantage, Disaffection, and Race as Divergent Bases for Citizen Fiscal Preferences», *Journal of Politics*, 5(1): 71-93.
- BECKER, W., BÜCHNER, H.J., y SLEEKING, S. (1987), «The Impact of Public Expenditures on Tax Evasion: An Experimental Approach», *Journal of Public Economics*, 34 (2): 243-252.
- BEEDLE, P., y TAYLOR-GOOBY, P. (1983), «Ambivalence and Altruism: Public Opinion about Taxation and Welfare», *Public and Politics*, 11(1): 15-39.
- BEETHAM, D., y BOYLE, K. (1996), *Cuestiones sobre la democracia: conceptos, elementos y principios básicos* (Vol. 46). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BELL, D. (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

- BELTRÁN, M. (1990), «La Administración Pública y los funcionarios públicos», en S. Giner (dir.), *España. Sociedad y Política*, 315-352. Madrid: Espasa Calpe.
- BENNETT, L.L., y BENNETT, S.E. (1990), *Living with Leviathan: Americans Coming to Terms with Big Government*. Lawrence: University Press of Kansas.
- BENTON, J.E., y DALY, J.L. (1992), «The Paradox of Citizen Service Evaluations and Tax/Fee Preferences: The Case of Two Small Cities», *American Review of Public Administration*, 22 (4): 271-287.
- BERAMENDI, P., y RUEDA, D. (2007), «Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies», *British Journal of Political Science*, 37(4): 619-651.
- BERGSTROM, T.C., RUBINFELD, D.L., y SHAPIRO, P. (1982), «Micro-based Estimates of Demand Functions for Local School Expenditures», *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 50(5): 1183-1205.
- BERGSTROM, T., y GOODMAN, R. (1973), «Private Demands for Public Goods», *American Economic Review*, 63(3): 280-296.
- BERMEO, N., y BARTELS, L. (2014), «Mass Politics in Tough Times», en N. Bermeo y L. Bartels, eds., *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes And Protest in the Great Recession*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- BINZER, S., y KLEMMEMSEN, R. (2005), «Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark», *Political Studies*, 53(2): 379-402.
- BIRDSALL, W.C. (1965), «A Study of Demand for Public Goods», en R.A. Musgrave, comp., *Essays in Fiscal Federalism*, 235-294. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- BLANCO, A. del, y GUTIÉRREZ, M., coords., (2011), «Evolución del sistema fiscal español: 1978-2010», *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 13/2011.
- BLEKESAUNE, M. (2007), «Economic Conditions and Public Attitudes to Welfare Policies», *European Sociological Review*, 23 (3): 393-403.
- (2013), «Economic Strain and Public Support for Redistribution: A Comparative Analysis of 28 European Countries», *Journal of Social Policy*, 42 (1): 57-72.
- y QUADAGNO J. (2003), «Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations», *Sociological Review*, 19 (5): 415-427.

- BLENDON, R., DONELAN, K., JOVELL, A.J., PELLISE, L., y LOMBARDIA, E.J. (1991), «Spain's Citizens Assess their Health Care System», *Health Affairs*, 10(3): 216-228.
- BORCHERDING, T., y DEACON, R.T. (1972), «The Demand for the Services of Non-Federal Governments», *American Economic Review*, 62: 280-296.
- BORRE, O. (1995), «Old and New Politics in Denmark», *Scandinavian Political Studies*, 18(3): 187-205.
- (2003), «The Structure of Budget Demands in Denmark, Norway and Sweden», *Scandinavian Political Studies*, 26(2): 170-192.
- y GOLDSMITH, M. (1995), «The Scope of Government», en O. Borre y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 1-22. New York: Oxford University Press.
- BOTELLA, J. (1992), «La cultura política en la España democrática», en R. Cotarelo (Comp.), *Transición y consolidación democrática. España (1975-1986)*, 121-136. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1994), *How Much is too Much? Attitudes towards taxation in Western Europe*. Madrid: CEACS Working Papers.
- (1997), «La opinión pública ante el “Welfare State”: ¿Oferta o demanda?», en S. Giner y S. Sarasa, comps., *Buen gobierno y política social*, 190-199. Barcelona: Ariel.
- BOURGON, J. (2007), «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la administración pública», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1): 5-26.
- BROOKS, C., y MANZA, J. (2006), «Why Do Welfare States Persist», *The Journal of Politics*, 68(4): 816-827.
- (2007), *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2013), «A broken public? Americans' responses to the Great Recession», *American Sociological Review*, 78(5): 727-748.
- BROOKS, J.E. (1985), «Democratic Frustration in the Anglo-American Polities: A Quantification of Inconsistencies between Mass Public Opinion and Public Policy», *Western Political Quarterly*, 38(2): 250-61.
- BRUGUÉ, Q. (2013), «Un marco para desarrollar el gobierno abierto», *Revista Deliberación*, 3: 22.
- BUCHANAN, J.M. (1979), «The Potential for Taxpayer Revolt in American Democracy», *Social Science Quarterly*, 59(4): 691-706.

- BURSTEIN, P. (1998), «Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?», *Social Forces*, 77(1): 27-62.
- (2003), «The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda», *Political Research Quarterly*, 56(1): 29-40.
- (2006), «Why Estimates of the Impact of Public Opinion on Public Policy are Too High: Empirical and Theoretical Implications», *Social Forces*, 84(4): 2273-2289.
- CALZADA, I. (2001), «Tan lejos, tan cerca... Actitudes hacia el Estado del bienestar en Suecia y España», *Política y Sociedad*, 38: 97-112.
- (2007a), «La tela que nos teje. Un estudio comparado de las bases que sustentan la legitimidad de las políticas de bienestar». Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca. En línea: <<https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/4756/browse?type=author&order=ASC&rpp=60&value=Calzada+Guti%C3%A9rrez%2C+In%C3%A9s>> (Consulta: 30 septiembre 2016).
- (2007b), «¿Qué Estado del bienestar queremos? Las opiniones de los ciudadanos sobre cómo son y cómo deberían ser nuestras políticas sociales», *Zerbitzuan: Revista de Servicios Sociales del Gobierno Vasco*, 42: 103-114.
- y PINO, E. del (2011), «Are Spaniards Different? European Convergence and Regional Divergence in the Evaluation of Welfare State», en A.M. Guillen y M. Leon, eds., *The Spanish Welfare State in European Context*, 139-164. Farnham: Ashgate.
- y PINO, E. del (2013a), «Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)», *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 171-192.
- y PINO, E. del (2013b), «La imaginación da el poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar», en E. del Pino y M.<sup>a</sup>J. Rubio, eds., *Los Estados de bienestar en el encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, 147-166. Madrid: Tecnos.
- y PINO, E. del (2015), «Preferencias sobre el estado de bienestar y satisfacción con las políticas sociales en el estado autonómico (1985-2013)», en Torres, C., ed., *España 2015: Situación Social* (Vol. 49), 1081-1095. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CAMARERO, L., PINTO, J.A. del, y MAÑAS, B. (2015), *Evolución de la cultura tributaria, coyuntura económica y expectativas vitales. Un estudio longitudinal*. Serie Opiniones y Actitudes, n.º 73. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- CAMPBELL, A., CONVERSE, P.E., MILLER, W.E., y STOKES, D.E. (1960), *The American Voter*. New York: Wiley.
- CANTRIL, A.H., y CANTRIL, S.D. (1999), *Reading Mixed Signals: Ambivalence in American Public Opinion about Government*. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- CANTRIL, H. (1932), «General and Specific Attitudes», *Psychological Review* (Psychological Monographs Series n.º 192), 42(5): 1-109.
- CARRILLO, E., y TAMAYO, M. (2008), «El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas», *Gestión y Política Pública*, XVII(1): 193-215.
- (2011), «La formación de las preferencias de gasto público: Un análisis comparado por políticas públicas», *Frontera Norte*, 23(45): 193-229.
- y NUÑO, L. (2013), *La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CASTELLS, A. (1991), *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTILLO, P. del, y CRESPO, I., eds., (1997), *Cultura Política. Enfoques Teóricos y Análisis Empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CAZORLA, J. (1990), «La cultura política en España», en S. Giner (Dir.), *España. Sociedad y Política*, 259-284. Madrid: Espasa Calpe.
- CHONG, D., CITRIN, J., y CONLEY, P. (2001), «When Self-Interest Matters», *Political Psychology*, 22(3): 541-570.
- CICUÉNDEZ, R. (2017a): «Actitudes hacia el gasto público y los impuestos durante la Gran Recesión en España: ¿nos ha cambiado la crisis?», Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Santiago de Compostela: 20, 21 y 22 de septiembre. En línea: <<http://www.aecpa.es/congresos/XIII-congreso/paper.php?paper=2430>>.
- CICUÉNDEZ, R. (2017b), «Las preferencias de gasto público de los españoles: ¿interés propio o valores?», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 160: 19-36. DOI:10.5477/cis/reis.160.19.
- CITRIN, J. (1979), «Do People Really Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending», *National Tax Journal*, 32 (2): 113-129.
- y GREEN, D.P. (1990), «The Self-Interest Motive in American Public Opinion», *Research in Micropolitics*, 3(1): 1-28.

- CLERY, E. (2012), «Are Tough Times Affecting Attitudes to Welfare?», en A. Park, E. Clery, J. Curtice, M. Phillips y D. Utting, D., eds., *British Social Attitudes: the 29th Report*, 1-25. London: NatCen Social Research. En línea: <<http://www.bsa-29.natcen.ac.uk>> (consulta: 30 enero 2017).
- CNAAN, R.A., HASENFELD, Y., CNAAN, A., y RAFFERTY, J.A. (1993), «Cross-Cultural Comparison of Attitudes toward Welfare-State Programs: Path Analysis with Log-Linear Models», *Social Indicators Research*, 29(2): 123-152.
- COMISIÓN EUROPEA (2012), *Taxation Trends in the European Union*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- CONFALONIERI, M., y NEWTON, K. (1995), «Taxing and Spending: Tax Revolt or Tax Protest?», en O. Borre y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 121-148. New York: Oxford University Press.
- CONVERSE, P.E. (1964), «The Nature of Belief Systems in Mass Publics», en D.E. Apter, ed., *Ideology and Discontent*, 206-261. New York: Free Press.
- (1975), «Public Opinion and Voting Behavior», en F. Greenstein y N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 4, 75-170. Boston: Addison-Wesley.
- COOK, F.L., y BARRETT, E.J. (1992), *Support for the American Welfare State: The Views of Congress and the Public*. New York: Columbia University Press.
- COSTAS, A., y SERRANO, J.M. (1995), «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española», en J.M. Serrano y A. Costas, dir., *Diez ensayos sobre economía española*, 21-38. Madrid: Pirámide.
- COUGHLIN, R.M. (1980), *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*. Berkeley: University of California Press.
- COURANT, P., GRAMLICH, E., y RUBENFELD, D. (1980), «Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case», *National Tax Journal*, 33: 1-20.
- COWELL, F.A. (1990), «Tax Sheltering and the Cost of Evasion», *Oxford Economic Papers*, 42: 231-243.
- y GORDON, J. (1988), «Unwillingness to Pay: Tax Evasion and Public Good Provision», *Journal of Public Economics*, 36(3): 305-321.
- CULLIS, J., y LEWIS, A. (1985), «Some Hypotheses and Evidence on Tax Knowledge and Preferences», *Journal of Economic Psychology*, 6(3): 271-87.

- CURTICE, J. (2010), «Thermostat or Weathervane? Public Reactions to Spending and Redistribution Under New Labour», en A. Park, A., J. Curtice, D. Thomson, M. Phillips, E. Clery y S. Butt, eds., *British Social Attitudes: the 26th Report*. London: Sage.
- DAVID, E.L. (1968), «A Comparative Study of Tax Preferences», *National Tax Journal*, 21: 98-101.
- DEAN, P., KEENAN, T., y KENNEY, F. (1980), «“Taxpayers” Attitudes to Income Tax Evasion: An Empirical Study», *British Tax Review*, 1: 28-44.
- DEITCH, C. (1988), «Sex Differences in Support for Government Spending», en C.M. Muller, ed., *The Politics of the Gender Gap*. London: Sage.
- DELGADO, M.L. (1995), «Presión fiscal y opinión pública», en Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *La presión fiscal en España. Un análisis comparado*, Documento, n.º 1/95. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2 volúmenes (Anexo C.).
- y GUTIÉRREZ, M. (2006), «El espejo fiscal y su reflejo social», en M.A. Galindo, *Ética y economía*, 201-226. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- y SAN VICENTE, M. (1998), *Evolución de la Opinión Fiscal a través de Datos de Encuesta*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SALINAS, J., y SANZ, J.F. (2000), «Evolución de las opiniones y actitudes fiscales de los españoles durante el periodo 1995-1999», *Cuadernos de Información Económica*, 159: 50-57.
- SALINAS, J., y SANZ, J.F. (2001), «La opinión fiscal a través del barómetro del Instituto de Estudios Fiscales (1995-2000)», *Economistas*, 88: 81-93.
- DIAMOND, P., y LODGE, G. (2013), «Welfare States after the Crisis: Changing Public Attitudes», *Policy Network Paper*, Retrieved January, vol. 17.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (1997), «Encuesta de bienestar ONCE 96/97», en S. Muñoz, J.L. García y L. González, *Las estructuras de bienestar: derecho, economía y sociedad en España (I)*, 660-790. Madrid: Cívitas Ediciones.
- DÍEZ, M. (1998), «La relación con el Estado: la cultura fiscal y las actitudes hacia lo público», *Sistema*, 144: 5-40.
- DIZY, D. (1996), *¿Por qué nos preocupa el gasto público?* Monografía n.º 2. Madrid: Círculo de Empresarios.
- DORNSTEIN, M. (1987), «Taxes: Attitudes and Perceptions and their Social Bases», *Journal of Economic Psychology*, 8(1): 55-76.
- DOWNES, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

- (1960), «Why the Government Budget is Too Small in a Democracy», *World Politics*, 12(4): 541-563.
- (1972), «Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle», *The Public Interest*, 28: 38-50.
- DRUCKMAN, J.N., y LUPIA, A. (2000), «Preference formation», *Annual Review of Political Science*, 3(1), 1-24. DOI: 10.1146/annurev.polisci.3.1.1 (consulta: 30 marzo 2017).
- DURR, R.H. (1993), «What Moves Policy Sentiment?», *American Political Science Review*, 87(1): 158-170.
- EASTON, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- EDGEELL, S., y DUKE, V. (1982), «Reactions to Public Expenditure Cuts: Occupational Class and Party Realignment», *Sociology*, 16(3): 431-439.
- EDLUND, J. (1999a), «Progressive Taxation Farewell? Attitudes to Income Redistribution and Taxation in Sweden, Great Britain and United States», en S. Svallfors y P. Taylor-Gooby, eds., *The End of Welfare State? Public Responses to State Retrenchment*, 106-134. London: Routledge.
- (1999b), «Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes to Redistribution and Financial Cheating in the USA and Norway», *European Journal of Political Research*, 35(3): 341-370.
- (2003), «Attitudes towards Taxation: Ignorant and Incoherent?», *Scandinavian Political Studies*, (26)2: 145-167.
- y JOHANSSON SEVÄ, I. (2013), «Exploring the ‘Something for Nothing’ Syndrome: Confused Citizens or Free Riders? Evidence from Sweden», *Scandinavian Political Studies*, 36: 293-319. DOI:10.1111/j.1467-9477.2012.00300.x (consulta: 30 abril 2017).
- EDO, V., y UTRILLA, A. (1993), *El sector público español y sus futuros gestores: evaluación de una encuesta*. Bilbao: Fundación BBV.
- EISMEIER, T.J. (1982), «Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences», *Political Behaviour*, 4(2): 133-145.
- ERIKSEN, K., y FALLAN, F. (1996), «Tax Knowledge and Attitudes towards Taxation: A Report on a Quasi-Experiment», *Journal of Economic Psychology*, 17(3): 387-402.
- ERIKSON, R.S., MACKUEN, M.B., y STIMSON, J.A. (2002), *The macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.

- ERIKSON, R.S., WRIGHT, G.C., y MCIVER, J.P. (1993), *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. New York: Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EVANS, G. (1996), «Cross-national Differences in Support for Welfare and Redistribution», en B. Taylor y K. Thomson, eds., *Understanding Change in Social Attitudes*, 185-208. Aldershot: CREST/Dartmouth.
- FAZIO, R.H., y OLSON, M.A. (2003), «Attitudes: Foundations, Functions and Consequences», en M.A. Hogg y J. Cooper, eds., *The SAGE Handbook of Social psychology*, 123-145. London: SAGE Publications.
- FELDMAN, S. (1982), «Economic Self-Interest and Political Behavior», *American Journal of Political Science*, 26(2): 446-466.
- (2003), «Values, Ideology, and the Structure of Political Attitudes», en D.O. Sears, L. Huddy, y R. Jervis, eds., *Oxford Handbook of Political Psychology*, 477-508. New York: Oxford University Press.
- y Zaller, J. (1992), «The Political Culture of Ambivalence: Ideological Responses to the Welfare State», *American Journal of Political Science*, 36(1): 268-307.
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J.J., (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Serie Estudios de Hacienda Pública.
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J.J., y JAIME CASTILLO, A.M. (2012), «Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes Towards Pragmatic Pension Policy Reforms», *European Sociological Review*, 29(4): 803-815.
- FERRERA, M. (1993), *Citizens and Social Protection. Main Results from a Eurobarometer Survey*. Brussels: Commission of the European Communities.
- FERRIS, J.M. (1983), «Demands for Public Spending: an Attitudinal Approach», *Public Choice*, 40(2): 135-154.
- FISHER, R. (1985), «Taxes and Expenditures in the U.S.: Public Opinion Surveys and Incidence Analysis Compared», *Economic Inquiry*, 23: 525-550.
- FORMA, P. (1999), «Interests, Institutions and the Welfare State: Studies on Public Opinion towards the Welfare State», *Research Report*, n.º 102, STAKES (National Research and Development Centre for Welfare and Health). Turku: University of Turku.
- FRAILE, M., y FERRER, M. (2005), «Explaining the Determinants of Public Support for Cuts in Unemployment Benefits Spending across OECD Countries», *International Sociology*, 20(4): 459-481.

- FREE, L.A., y CANTRIL, H. (1967), *The Political Beliefs of Americans: A Study of Public Opinion*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- FREY, B.S. (1999), *Economics as a Science of Human Behavior*. Boston: Kluwer.
- FUENTES QUINTANA, E. (1964), «La reforma tributaria silenciosa», *Información Comercial Española*, 372: 51-64.
- FUNDACIÓN BBVA (2013), *Values and Worldviews: Valores políticos-económicos y la crisis económica*. Madrid: Fundación BBVA.
- FUNK, C.L. (2000), «The Dual Influence of Self-Interest and Societal Interest in Public Opinion», *Political Research Quarterly*, 53(1): 37-62.
- GAGO, A., (2000), «La fiscalidad del siglo XXI», *Hacienda Pública Española*, 155: 71-88.
- CANTÓ, O., RÍO, C. del, y GRADÍN, C. (2002), «La política fiscal en España durante el periodo 1982-1996», *Hacienda Pública Española*, número extraordinario, monográfico «Historia de la Hacienda en el Siglo XX», 1: 253-288.
- GAINOUS, J. (2008), «Who's Ambivalent and Who's not? Social Welfare Ambivalence across Ideology», *American Politics Research*, 36 (2): 210-235.
- y MARTÍNEZ, M.D. (2005), «What Happens When We Simultaneously Want Opposite Things? Ambivalence about Social Welfare», en S.C. Craig y M.D. Martínez, eds., *Ambivalence, Politics, and Public Policy*, 47-62. New York: Palgrave Macmillan.
- GEER, J.G. (1996), *From Tea Leaves to Opinion Polls*. New York: Columbia University Press.
- GEMMELL, N., MORRISSEY, O., y PINAR, A. (2003), «Tax Perceptions and the Demand for Public Expenditure: Evidence from UK Micro-Data», *European Journal of Political Economy*, 19(4): 793-816.
- GIGER, N. (2012), «Is Social Policy Retrenchment Unpopular? How Welfare Reforms Affect Government Popularity», *European Sociological Review*, 28(5): 691-700.
- y NELSON, M. (2011), «The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance Or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity?», *European Journal of Political Research*, 50(1): 1-23.
- GIL-RUIZ, C., e IGLESIAS, J.I. (2007), «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y gasto público*, 47: 185-206.
- GILENS, M. (1999), *Why Americans Hate Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.

- GINGRICH, J., y ANSELL, B. (2012), «Preferences in Context Micro, Preferences in Macro Contexts, and the Demand for Social Policy», *Comparative Political Studies*, 45(12): 1624-1654.
- GLYNN, C.J., HERBST, S., O'KEEFE, G., y SHAPIRO, R.Y., eds. (1999), *Public Opinion*. Boulder: Westview Press.
- GOLDSMITH, M. (1995), «The Growth of Government», en O. Borre y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 25-54. New York: Oxford University Press.
- GOREN, P. (2008), «The Two Faces of Government Spending», *Political Research Quarterly*, 61(1): 147-157.
- GOUL ANDERSEN, J. (1992), «Sources of Welfare-State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life?», *International Journal of Sociology*, 22(4): 25-48.
- (1993), «Sources of Welfare State Support: Self-interest or Way of Life?», en E.J. Hansen, S. Ringen, H. Uusitalo y R. Erikson, eds., *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*, 49-60. New York: M.E. Sharpe.
- (2008), «Public Support for the Danish Welfare State: Interest, and Values, Institutions and Performance», en E. Albæk, V. Eliason, S.N. Nørgaard y Shwartz, H., eds., *Crisis, Miracles and Beyond: Negotiated Adaptation of the Danish Welfares State*, 75-114. Aarhus: Aarhus University Press.
- PETTERSEN, P.A., SVALLFORS, S. y UUSITALO, H. (1999), «The Legitimacy of the Nordic Welfare States», en M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund y N. Ploug, eds., *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, 235-261. London: Routledge.
- GOULD, F. (1983), «The Development of Public Expenditures in Western Industrialized Countries, A Comparative Analysis», *Public Finance*, 38(1): 38-69.
- GRANT, R. (2004), «Less Tax or More Social Spending: Twenty Years of Opinion Polling», *Research Paper*, n.º 13, 2003-04. Canberra: Information and Research Services, Parliamentary Library.
- GREEN, D.P. (1992), «The Price Elasticity of Mass Preferences», *American Political Science Review*, 86(1): 129-148.
- HADENIUS, A. (1985), «Citizens Strike a Balance: Discontent with Taxes, Content with Spending», *Journal of Public Policy*, 5 (3): 349-363.
- (1986), *A crisis of the Welfare State? Opinions about Taxes and Public Expenditure in Sweden*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- HALLER, M., MOSHAMMER, G., y RAUBAL, O. (1987), «Leviathan or Welfare State? Attitudes toward the Role of Government in five advanced Western

- Nations», *Working Paper* n.º 3, Studiengruppe 'International Vergleichende Sozialforschung' (IVS). Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz.
- HANSEN, J.M. (1998), «Individuals, Institutions, and Public Preferences over Public Finance», *American Political Science Review*, 92(3): 513-531.
- HARRIS, R., y SELDON, A. (1987), *Welfare without the State. A Quarter Century of Suppressed Public Choice*. London: Institute of Economic Affairs.
- HASENFELD, Y., y RAFFERTY, J.A. (1989), «The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State», *Social Forces*, 67(4): 1027-1048.
- HECLO, H. (2001), «The Politics of Welfare Reform», en R. Blank y R. Haskins, eds., *The New World of Welfare*, 169-200. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- HEWSTONE, M., y STROEBE, W. (2001), *Introduction to Social Psychology*. Oxford: Blackwell Publishers.
- HEYNDELS, B., y SMOLDERS, C. (1995), «Tax Complexity and Fiscal Illusion», *Public Choice*, 85(1): 127-141.
- HIBBS, D.A., y MADSEN, H.J. (1981), «Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure», *World Politics*, 33(3): 413-435.
- HILL, K.Q., y HINTON-ANDERSSON, A. (1995), «Pathways of Representation: A Causal Analysis of Public Opinion-Policy Linkages», *American Journal of Political Science*, 39: 924-35.
- HILL, K.Q., y HURLEY P.A. (1998), «Dyadic Representation Reappraised», *American Journal of Political Science*, 43: 109-137.
- HILLS, J. (2002), «Following or Leading Public Opinion? Social Security Policy and Public Attitudes since 1997», *Fiscal Studies*, 23(4): 539-558.
- HITE, P., y ROBERTS, M. (1991), «An Experimental Investigation of Taxpayer Judgments on Rate Structure in the Individual Income Tax System», *Journal of the American Taxation Association*, 13(2): 40-63.
- HOGG, M.A., y VAUGHAN, G.M. (2002), *Social Psychology*. London: Prentice Hall.
- HUSEBY, B.M. (1995), «Attitudes towards the Size of Government», en O. Borre y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 87-118. New York: Oxford University Press.
- INGLEHART, R. (1971a), «Révolutionnarisme Post-Bourgeois en France, en Allemagne et aux États-Unis», *Il Politico*, 36(2): 209-238.

- (1971b), «The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies», *American Political Science Review*, 65(4): 991-1017.
- (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- (1991 [1990]), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1998 [1997]), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- y FLANAGAN, S.A. (1987), «Changing Values in Industrial Society Revisited: Towards a Resolution of the Values Debate», *American Political Science Review*, 81(4): 1289-1319.
- JACOBS, L.R. (1993), *The Health of Nations: Public Opinion and the Making of American and British Health Policy*. New York: Cornell University Press.
- y SHAPIRO, R.Y. (1994), «Studying Substantive Democracy», *Political Science and Politics*, 27(1): 9-17.
- JACOBY, W.G. (1994), «Public Attitudes toward Government Spending», *American Journal of Political Science*, 38(2): 336-361.
- (2000), «Issue Framing and Public Opinion on Government Spending», *American Journal of Political Science*, 44(4): 750-767.
- (2005), «Is it Really Ambivalence? Public Opinion toward Government Spending», en S. C. Craig y M.D. Martínez, eds., *Ambivalence and the Structure of Political Opinion*, 149-172. New York: Palgrave Macmillan.
- (2008), «Comment: The Dimensionality of Public Attitudes toward Government Spending», *Political Research Quarterly*, 61(1): 158-161.
- JÆGER, M.M. (2006), «Welfare Regimes and Attitudes towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited», *European Sociological Review*, 22(2): 157-170.
- (2012), «Do We All (dis)like the Same Welfare State? Configurations of Public Support for the Welfare State in Comparative Perspective», en J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden y O. Kangas, eds., *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21<sup>st</sup> Century*, 45-68. Bristol: The Policy Press.
- JAIME CASTILLO, A.M. (2000), «Las actitudes de los españoles hacia las políticas sociales», *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 26: 125-157.

- (2003), «La Cultura Política en España. Entre el Materialismo y el Posmaterialismo», en E. Bericat, dir., *El Conflicto Cultural en España. Acuerdos y Desacuerdos entre los Españoles*, 204-267. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
  - (2004), «Opinión pública y política fiscal», Ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Federación Española de Sociología*. Alicante: 23, 24 y 25 de septiembre. En línea: [En línea: <http://www.fes-web.es>](http://www.fes-web.es).
  - (2005), «La opinión pública ante el Estado de bienestar y los servicios públicos en España», en J. Montabes, coord., *Estructuras y procesos sociales: Homenaje a José Cazorla*, 423-448. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
  - (2008), «Estado de bienestar y preferencias por la redistribución. El debate sobre los microfundamentos», en G.M. Landwerlin y C. Torres, coords., *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, 743-755. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- KAASE, M., y NEWTON, K., eds., (1995), *Beliefs in Government. Volume five*. New York: Oxford University Press.
- KAM, C.D., y NAM, Y. (2008), «Reaching out of Pulling Back: Macroeconomic Conditions and Public Support for Social Welfare Spending», *Political Behavior*, 30(2): 223-258.
- KATZ, D., GUTEK, B., KAHN, R.L., y BARTON, E. (1975), *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan.
- KAY, A.F., STEEPER, F.T., HENDERSON, H., LAKE, C., y HANSEN, D.J. (1992), *What the American People Want in the Federal Budget*. Washington, DC: Americans Talk Issues Foundation.
- KICKERT, W., RANDMA-LIIV, T., y SAVI, R. (2013), *Fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis*. COCOPS Trend Report.
- KINDER, D.R., y KIEWIET, D.R. (1981), «Sociotropic Politics: the American Case», *British Journal of Political Science*, 11: 129-161.
- KLUEGEL, J.R. (1987), «Macro-economic Problems, Beliefs about the Poor, and Attitudes toward Welfare Spending», *Social Problems*, 34: 82-99.
- KORPI, W. (1980), «Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework», *Western European Politics*, 3(3): 291-316.
- KRISTENSEN, O.P. (1982), «Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?», *European Journal of Political Research*, 10(1): 35-52.

- (1984), «On the Futility of the Demand Approach to Public Sector Growth», *European Journal of Political Research*, 12(3): 309-324.
- (1986), «Tax Structure and Public Spending —Or How the Electorate is Deceived into Paying for Bigger Public Spending than It Really Wants—», *Scandinavian Political Studies*, 9(4): 317-336.
- KRUGMAN, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Madrid: Crítica.
- KUTSENKO, O., y GORBACHYK, A. (2013), «Welfare State in Uncertainty: between dissatisfied social expectations and strong attitudes», Ponencia presentada en *The Third ISA Conference of the Council of National Associations Sociology in Times of Turmoil: Comparative approaches*. Ankara: 12-17 de mayo.
- LADD, E.C., y LIPSET, S.M. (1980), «Public Opinion and Public Policy: Trends and the Likely Climate for the 1980s», en W.G. Campbell, P. Duignan y A. E. Rabushka, eds., *The United States in the 1980s*, 49-84. Stanford: Hoover Institution Press.
- LADD, E.C., POTTER, M., BASILICK, L. DANIELS, S., y SUSZKIW, D. (1979), «The Polls: Taxing and Spending», *The Public Opinion Quarterly*, 43 (1): 126-135.
- LAGO-PENAS, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., (2016), «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?», *Papeles de Economía Española*, 147: 2-25.
- cords., (2016), «Gasto Público en España: presente y futuro», *Papeles de Economía Española*, 147.
- LAGO-PENAS, I., y LAGO-PENAS, S. (2010), «The Determinants of Tax Morale in Comparative Perspective: Evidence from European Countries», *European Journal of Political Economy*, 26(4): 441-453.
- LAU, R.R., y HELDMAN, C. (2009), «Self-Interest, Symbolic Attitudes, and Support for Public Policy: A Multilevel Analysis», *Political Psychology*, 30(4), 513-537.
- LEWIN, L. (1991), *Self Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- LEWIS, A. (1978), «Perceptions of Tax Rates», *British Tax Review*, 6: 358-366.
- (1980), «Attitudes to Public Expenditure and their Relationship to Voting Preferences», *Political Studies*, 28(2): 284-292.
- (1982), *The Psychology of Taxation*. Oxford: Martin Robertson.
- (1983), «Public Expenditures: Perceptions and Preferences», *Journal of Economic Psychology*, 3 (2): 159-167.

- y JACKSON, D. (1985), «Voting preferences and Attitudes on Public Expenditures», *Political Studies*, XXXIII: 457-466.
- LINOS, K., y WEST, M. (2003), «Self-interest, Social Beliefs and Attitudes to the Redistribution: Re-addressing the Issue of Cross-national Variation», *European Sociological Review*, 19(4): 393-409.
- LINZ, J.J. (1986), *La mentalidad económica de los españoles*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- LIPSET, S.M., y SCHNEIDER, W. (1981), «Lower Taxes and More Welfare», *Journal of Contemporary Studies*, 4: 35-45.
- LISTHAUG, O., y MILLER, A. (1985), «Public Support for Tax Evasion: Self-Interest or Symbolic Politics?», *European Journal of Political Research*, 13(3): 265-282.
- LOWERY, D., y SIGELMAN, L. (1981), «Understanding the Tax Revolt: Eight Explanations», *American Political Science Review*, 75(4): 963-974.
- MACMANUS, S.A. (1995), «Taxing and Spending Politics: A Generational Perspective», *The Journal of Politics*, 57(3): 607-629.
- MANSBRIDGE, J.J. (1990), *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- MANZA, J., y COOK, F.L. (2002), «The Impact of Public Opinion on Public Policy: The State of the Debate», en J. Manza, F.L. Cook y B.I. Page, eds., *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, 17-32. New York: Oxford University Press.
- MARGALIT, Y. (2013), «Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession», *American Political Science Review*, 107(01): 80-103.
- MARTINUSSEN, W. (1993), «Welfare-State Support in Achievement-Oriented Hearts: The Case of Norway», en E. J. Hansen, S. Ringen, H. Uusitalo y R. Erikson, eds., *Welfare trends in the Scandinavian countries*, 49-60. Armonk, N.Y.: Sharpe.
- MARX, P., y SCHUMACHER, G. (2016), «The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: A survey experiment», *Journal of European Social Policy*, 26(1): 20-31.
- MAYNTZ, R., HOLM, K., y HÜBNER, P., 1993, *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Universidad.
- MCCALL, L., y MANZA, J. (2011), «Class Differences in Social and Political Attitudes in America», en L. Jacobs y R. Shapiro, eds., *Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media*, 552-570. New York: Oxford University Press.

- MELTZER, A.H., y RICHARD, S.F. (1981), «A Rational Theory of the Size Government», *Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927.
- MIGUEL, I. de, y MIGUEL, A. de (2001), *Los españoles y los impuestos*, Serie Opiniones y Actitudes, n.º 35. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (con la colaboración de Tábula-V).
- MILLER, W.E., y STOKES, D.E. (1963), «Constituency Influence in Congress», *American Political Science Review*, 57(1): 45-56.
- MONASTERIO, C. (2003), «El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada», en J. Salinas y S. Álvarez, coords., *El gasto público en la democracia*, 77-110. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONROE, A.D. (1979), «Consistence between Public Preferences and National Policy Decisions», *American Politics Quarterly*, 7(1): 3-19.
- (1998), «Public Opinion and Public Policy, 1980-1993», *The Public Opinion Quarterly*, 62(1): 6-28.
- MONTERO, J.R., y TORCAL, M. (1990), «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema*, 99: 39-74.
- MONZÓN, C. (1992), «La Cultura Política de los Españoles», en A. Muñoz Alonso, C. Monzón, J.I. Rospir y J.L. Dader, eds., *Opinión Pública y Comunicación Política*, 443-62. Madrid: Eudema.
- MOORE, W., BABER, W.F., y BARTLETT, R.V. (2010), «Loss Aversion and Rationality in Cutback Management: a Deliberative Democratic Approach to Contingent Valuation», Ponencia presentada en *The Sixth Transatlantic dialogue: Rethinking Financial Management in the Public Sector*. Sienna: 24-26 de junio.
- MORÁN, M.L. (1999), «Los estudios de cultura política en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 85: 97-129.
- y BENEDICTO, J. (1995), *La Cultura Política de los españoles: un ensayo de reinterpretación*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MORENO, L. (2001), «Supermujeres y bienestar en las sociedades mediterráneas», *Claves de Razón Práctica*, 111: 49-53.
- MORÓN, A. (2012), «Política social en tiempos de crisis», *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1):49-62.
- MOURITZEN, P.E. (1987), «The Demanding Citizen: Driven by Policy, Self-Interest or Ideology?», *European Journal of Political Research*, 15(4): 417-435.
- MUELLER, E. (1963), «Public Attitudes toward Fiscal Programs», *Quarterly Journal of Economics*, 77(2): 210-235.

- MURILLO, F. (1984), «La crisis del Estado», en J.J. Linz y E. García De Enterría (Dir.), *España: Un presente para el Futuro* (Vol. II: Las Instituciones), 27-48. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill (versión en español: [1967], *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar).
- MYRDAL, G. (1972), «*The Place of Values in Social Policy*», *Journal of Social Policy*, 1: 1-14.
- NEWTON, K., y CONFALONIERI, M.A. (1995), «Politics, Economics, Class, and Taxation», en O. Borre, y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 149-164. New York: Oxford University Press.
- NOYA, F.J. (1999), «El valor de la ambivalencia. Las actitudes ante la meritocracia, la igualdad y el Estado del bienestar en España en perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 185-221.
- (2001), *El ciudadano de las dos caras. Las actitudes hacia la igualdad y el Estado de bienestar en España (1980-1998)*. Madrid: Ed. Istmo.
- (2004), *Ciudadanos ambivalentes. Actitudes ante la igualdad y el Estado de bienestar en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- OFFE, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- OLSON, S. (1986), «Sweden», en P. Flora, ed., *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, volume 1, 1-116. New York & Berlin: Walter de Gruyter.
- ORIZO, F.A. (1996), *Sistemas de valores en la España de los noventa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- PAGE, B.I., y JACOBS, L.R. (2009), *Class War?: What Americans Really Think About Economic Inequality*. Chicago: University of Chicago Press.
- PAGE, B.I. (1994), «Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy», *Political Science and Politics*, 27(1): 25-29.
- y Shapiro, R.Y. (1982), «Changes in American's Policy Preferences, 1935-1979», *Public Opinion Quarterly*, 46 (1): 24-46.
- y Shapiro, R.Y. (1983), «Effects of Public Opinion on Policies», *American Political Science Review*, 77(1): 175-190.

- y Shapiro, R.Y. (1992), *The Rational Public: Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- PAPADAKIS, E. (1992), «Public Opinion, Public Policy and The Welfare State», *Political Studies*, XL: 21-37.
- PECHMAN, J. (1988), *Word Tax Reform: A Progress Report*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- PEILLON, M. (1996), «A Qualitative Comparative Analysis of Welfare State Legitimacy», *Journal of European Social Policy*, 6: 175-190.
- PELTZMAN, S. (1980), «The Growth of Government», *Journal of Law and Economics*, 23(2): 209-87.
- PETERS, G. (1992), *The Politics of Taxation*. Oxford: Basil Blackwell.
- (2007), «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39 (octubre), 33-50. En línea <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693002>> (consulta: 31 enero 2017).
- PETTERSEN, P.A. (1995), «The Welfare State: The Security Dimension», en O. Borre, y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, 198-233. New York: Oxford University Press.
- (2001), «Welfare State Legitimacy: Ranking, Rating, Paying», *Scandinavian Political Studies*, 24(1): 27-49.
- PIERSON, P. (1996), «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, 48(2): 143-79.
- (2001), «Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, 410-456. Oxford: Oxford University Press.
- PINO, E. del (2004), *Los Ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las Políticas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2005a), «¿Se han modificado las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas de bienestar en España?», *Documento de Trabajo*, 05-03. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- (2005b), «Attitudes, Performance and Institutions: Spanish Citizens and Public Administrations», *Public Performance and Management Review*, 28(4): 512-531.
- (2008), «Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de bienestar», *Política y Sociedad*, 44(2): 185-208.

- RAMOS, J.A., y DÍAZ-PULIDO, J.M. (2012), «Retrenchment in the Spanish Welfare State», *Workin Paper* 136/2012. Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid.
- POLAVIEJA, J.G. (2012), «The Great Recession: Political Trust, Satisfaction with Democracy and Attitudes to Welfare-State Redistribution in Europe», *Working Paper*, n.º 2012-2008. Madrid: Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA).
- POLLITT, C. (2010), «Cuts and Reforms. Public services as we move into a new era», *Society and Economy*, 32(1): 17-31.
- PRABHAKAR, R. (2012), «What do the Public Think of Taxation? Evidence from a Focus Group Study in England», *Journal of European Social Policy*, 22(1): 77-89.
- PRADERA, J. (1995), «El doble lamento. La opinión pública ante el Estado de bienestar», *Claves*, 50: 40-49.
- PRIETO, M.J. (1995), «La percepción en la relación de intercambio entre el contribuyente y el Estado», *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 12: 145-158.
- SANZO, M.J., y SUÁREZ-PANDIELLO, J. (2006), «Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal en España», *Hacienda Pública Española*, 177: 107-128.
- RAMOS, M., y MIYAR, M. (2012), «Las actitudes fiscales de los españoles: ¿más Estado pero menos impuestos?», *Cuadernos de Información Económica*, 23: 125-140.
- REPULLO, J.R. (2007), «Gasto sanitario y descentralización: ¿Saldrá a cuenta haber transferido el Insalud?», *Presupuesto y Gasto Público*, 49: 47-66.
- RINGEN, S. (1987), *The Possibility of Politics. A Study of Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- RIVIÈRE, J. (2001), *Cultura económica: actitudes hacia el Estado y el mercado en España*, Serie Opiniones y Actitudes, n.º 41. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ROBERTS, M.L., HITE, P.A., y BRADLEY, C.F. (1994), «Understanding Attitudes toward Progressive Taxation», *Public Opinion Quarterly*, 58(2): 165-190.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1996), «Los límites del Estado de bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social», en VV.AA., *Dilemas del Estado de bienestar*, 87-114. Madrid: Fundación Argentaria.
- Rogers, E. M. (1983), *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- ROLLER, E. (1995), «Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government», en O. Borre y E. Scarbrough, eds., *Beliefs in Government. Volume*

- Three. The Scope of Government*, 55-86. New York: Oxford University Press.
- ROSE, R. (1998), *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los problemas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- y PETERS, B.G. (1978), *Can Government Go Bankrupt?* New York: Basic Books.
- ROTHSTEIN, B. (2001), «The Universal Welfare State as a Social Dilemma», *Rationality and Society*, 13(2): 213-233.
- RUDOLPH, T.J. (2009), «Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts», *Public Opinion Quarterly*, 73(1), 144-158.
- y EVANS, J. (2005), «Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending», *American Journal of Political Science*, 49(3): 660-671.
- RUIZ-HUERTA, J. (2011), «Tendencias de la fiscalidad en Europa: la armonización fiscal y el futuro de la Unión», *Revista de Información Económica (ICE)*, 863: 73-78.
- AGUNDEZ, A., GARCIMARTÍN, C., LÓPEZ, J., y RODRÍGUEZ, J. (2011), «Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad Europea», *Documento de Trabajo* n.º 62/2011. Madrid: Fundación Alternativas y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- RUIZ, J.M., (2015), «¿Quo Vadis España?», *Papeles de Trabajo*, n.º 3. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SÁEZ LOZANO, J.L. (2006a), «La opinión pública hacia la hacienda pública: un revisión de la moderna teoría positiva», *Documentos de Trabajo*, n.º 23. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006b), «Actitudes de los españoles hacia la hacienda pública», *Papeles de Trabajo*, n.º 22. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SALINAS, J., y ÁLVAREZ, M., coords. (2003), *El gasto público en la Democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- SANDERS, A. (1988), «Rationality, Self-Interest, and Public Attitudes on Public Spending», *Social Science Quarterly*, 69( 2): 311-324.
- SANZ ÁLVAREZ, R. (2002), «El cinismo político de la ciudadanía española. Una propuesta analítica para su estudio», *Opiniones y Actitudes*, n.º 43. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SANZ-MENÉNDEZ, L., y VAN RYZIN, G. (2013), «Economic Crisis and Public Attitudes Toward Science: A Study of Regional Differences in Spain», *Public Understanding of Science*, 24(2): 167-182.

- VAN RYZING, G. y PINO, E. DEL (2014), «Citizens' Support for Government Spending on Science and Technology», *Science and Public Policy*, 41(5): 611-624.
- SCHMÖELDERS, G. (1970), «Survey Research in Public Finance: A Behavioral approach to Fiscal Theory», *Public Finance*, 25(2): 300-306.
- (1975), «La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública», *Hacienda Pública Española*, 34: 17-21.
- SCHNEIDER, S.K., y JACOBY, W.G. (2003), «A Culture of Dependence? The Relationship between Public Assistance and Public Opinion», *British Journal of Political Science*, 33(2): 213-231.
- (2005), «Elite Discourse and American Public Opinion: The Case of Welfare Spending», *Political Research Quarterly*, 58(3): 367-379.
- SCHOKKAERT, E.B. (1987), «Preferences and Demand for Local Public Spending», *Journal of Public Economics*, 34(2): 175-188.
- SEARS, D.O., y CITRIN, J. (1982), *Tax Revolt. Something for Nothing in California*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- SEARS, D.O., y FUNK, C.L. (1990), «The Limited Effect of Economic Self-Interest on the Political Attitudes of the Mass Public», *Journal of Behavioral Economics*, 19(3): 247-271.
- (1991), «The Role of Self-Interest in Social and Political Attitudes», *Advances in Experimental Social Psychology*, 24: 1-91.
- SEARS, D., LAU, R., TYLER, T., y ALLEN, H. (1980), «Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting», *American Political Science Review*, 74(3), 670-684.
- SEARS, D.O., y LAU, R.R. (1983), «Inducing Apparently Self-Interested Political Preferences», *American Journal of Political Science*, 27(2): 223-252.
- SELDON, A. (1981), «Lower Taxes and More Welfare?», *Journal of Contemporary Studies*, 4: 89-94.
- ed., (1979), *Tax Avoidance: The Economic, Legal and Moral Inter-relationships between Avoidance and Evasion*. London: Institute of Economic Affairs.
- SHAPIRO, R.Y., y JACOBS, L.R. (1989), «The Relationship between Public Opinion and Public Policy: A Review», en S. Long (Ed.), *Political Behavior Annual*, vol. 2. Boulder: Westview Press.
- SHAPIRO, R.Y. y MAHAJAN, H. (1986), «Gender Differences in Policy Preferences: A Summary of Trends from the 1960s to the 1980s», *Public Opinion Quarterly*, 50(1): 42-61.

- SHAPIRO, R.Y., y YOUNG, J.T. (1989), «Public Opinion and Welfare State: The United States in Comparative Perspective», *Political Science Quarterly*, 104(1): 59-89.
- SHARPE, E. (1999), *The Sometime Connection: Public Opinion and Social Policy*. Albany: State University of New York Press.
- SIHVO, T., y UUSITALO, H. (1995), «Attitudes towards the Welfare State Have Several Dimensions. Evidence from Finland», *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4(4): 215-223.
- SIMON, H.A. (1985), «Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science», *American Political Science Review*, 79(2): 293-304.
- SMITH, T.W. (1987), «That Which We Call Welfare by Any Other Name Would Smell Sweeter. An Analysis of the Impact of Question Wording on Response Patterns», *The Public Opinion Quarterly*, 51(1): 75-83.
- (1995), «How much Government? Public Support for Public Spending, 1973-1994», *The Public Perspective*, 1: 1-3.
- SONG, Y., y YARBROUGH, T.E. (1978), «Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey», *Public Administration Review*, 38: 442-452.
- SOROKA, S.N., y LIM, E.T. (2003), «Issue Definition and the Opinion-Policy Link: Public Preferences and Health Care Spending in the US and UK», *British Journal of Politics and International Relations*, 5(4): 576-593.
- SOROKA, S.N., y WLEZEIN, CH. (2010), *Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2004a), «Degrees of Democracy Public Preferences and Policy in Comparative Perspective». *Estudio/Working Paper* n.º 2004/206. Madrid: Fundación Juan March.
- (2004b), «Opinion Representation and Policy Feedback: Canada in Comparative Perspective», *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 37(3): 531-559.
- (2005), «Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditures in the United Kingdom», *British Journal of Political Science*, 35(4): 665-689.
- (2007), «The Relationship between Public Opinion and Policy», en R. J. Dalton y H.-D. Klingemann, eds., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, 11-51. Oxford: Oxford University Press Inc.
- (2011), «Inequality in Policy Responsiveness», en P. Enns y Christopher Wlezien, eds., *Who Gets Represented?*, 285-310. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- (2012), «Public Reactions to the Economy and Economic Crisis in the UK». *Paper of Department of Political Science*. McGill University, Montreal.
- (2013), «Measuring and Modeling Public Preferences for Policy: The Case of Spending on Welfare in the US», Ponencia presentada en *APSA 2013 Annual Meeting Paper*.
- STEIN, H. (1969), *The Fiscal Revolution in America*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- STEVENSON, R.T. (2001), «The Economy and Policy Mood: A Fundamental Dynamic of Democratic Politics?», *American Journal of Political Science*, 45(3): 620-633.
- STIMSON, J.A. (1991), *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Columbia: University of South Carolina Press.
- MACKUEN, M.B., y ERIKSON, R.S. (1994), «Opinion and Policy: A Global View», *Political Science and Politics*, 27(1): 29-35.
- MACKUEN, M.B., y ERIKSON, R.S. (1995), «Dynamic Representation», *American Political Science Review*, 89(3): 543-565.
- STRÜMPER, B. (1969), «The Contribution of Survey Research to Public Finance», en A.T. Peacock (Ed.), *Quantitative Analysis in Public Finance*, 14-32. New York: Praeger.
- y ALVIRA, F. (1975), «Disciplina fiscal y reforma fiscal en una sociedad en cambio», *Hacienda Pública Española*, 34: 21-54.
- SVALLFORS, S. (1991), «The Politics of Welfare Policy in Sweden: Structural Determinants and Attitudinal Cleavages», *British Journal of Sociology*, 42: 609-634.
- (1995), «The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies», *Acta Sociológica*, 38: 53-74.
- (2003), «Welfare Regimes and Welfare Opinions: a Comparison of Eight Western Countries», *Social Indicators Research*, 64 (3): 495-520.
- (2004), «Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective», *Social Policy and Administration*, 38(2): 119-138.
- (2012), *Welfare attitudes in Europe: Topline Results from Round 4 of the European Social Survey*. Bergen: European Social Survey.
- TAYLOR-GOODY, P. (1983a), «Legitimation, Deficit, Public Opinion and the Welfare State», *Sociology*, 17 (2): 165-184.
- (1983b), «Ambivalence and Altruism: Public Opinion about Taxation and Welfare», *Policy and Politics*, 11 (1): 15-39.

- (1983c), «The Welfare State and Individual Freedom: Attitudes to Welfare Spending and to the Power of the State», *Political Studies*, XXXI: 640-649.
- (1983d), «Moralism, Self-interest and Attitudes to Welfare», *Policy and Politics*, 11(2): 145-160.
- (1985), *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge.
- (1995), «Who Wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries», en S. Svallfors, ed., *In the Eye of the Beholder. Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*, 11-51. Stockholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation.
- (2001), «Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?», *Journal of European Social Policy*, 11(2): 133-147.
- TEMPLE, J.A., y PORTER-HUDAK, S. (1995), «Preferences for State Tax and Spending Policies: Evidence from Survey Data on the Role of Income», *Economics and Politics*, 7(1): 43-58.
- THOMAS, R.M. (1991), *American Public Opinion on the Federal Budget Deficit, Government Taxing and Spending, and the Economy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- THOMPSON, M., ZANNA, M.P., y GRIFFIN, D.W. (1995), «Let's not be Indifferent about (Attitudinal) Ambivalence», en R.E. Petty y J.A. Krosnick, eds., *Attitude Strength: Antecedents and Consequences*, 361-386. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- TORCAL, M. (1997), «Cultura Política», en R. del Águila, ed., *Manual de Ciencia Política*, 231-250. Madrid: Trotta.
- TORGLER, B. (2001), «What Do We Know about Tax Morales and Tax Compliance», *International Review of Economics and Business*, 48(3): 395-420.
- y SCHNEIDER, F. (2006), «What Shapes Attitudes toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries». *Discussion Paper Series*, n.º 2117. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).
- SCHAFFNER, M., y MACINTYRE, A. (2010), «Tax Compliance, Tax Morale, and Governance Quality», en J.J. Alm, J.J. Martínez-Vázquez y B. Torgler, eds., *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*, 56-73. London: Routledge.
- UTRILLA DE LA HOZ, A., y PÉREZ ESPARRELLS, C. (2001), «La evolución de las políticas de gasto en las Administraciones públicas en los años noventa», *Documento de Trabajo*, n.º 64. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.

- VALLE, V. (2000), «Prólogo», en F. Alvira, J. García López y M.L. Delgado, *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*, VII-XV. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VAN DE WALLE, S., y JILKE, S. (2014), «Savings in Public Services after the Crisis: A Multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27», *International Review of Administrative Sciences*, 80(3): 597-618.
- VAN EVERA, S., 2002, *Guía para estudiantes de Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- VAN OORSCHOT, W. (2000), «Who should get what and why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public», *Policy and Politics*, 28(1): 33-48.
- VOGEL, J. (1974), «Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data», *National Tax Journal*, 27: 499-513.
- WAGNER, R.E. (1976), «Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice», *Public Choice*, 25(1): 45-61.
- WEAKLIEM, D.L. (2003), «Public Opinion Research and Political Sociology», *Political Sociology for the 21st Century: Research in Political Sociology*, 12: 49-80.
- WELCH, S. (1985), «The “More for Less”. Paradox, Public Attitudes on Taxing and Spending», *The Public Opinion Quarterly*, 49 (3): 310-316.
- WERT, I. (2004), «La sociedad civil ante el gasto público», *Revista Española de Control Externo*, 6(6): 73-104.
- WILDAVSKY, A. (1980), *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press.
- WILENSKY, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. London: University of California Press.
- WILSON, J.Q. (2000), *American Government*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- WILSON, L.A. (1983), «Preference Revelation and Public Policy: Making Sense of Citizen Survey Data», *Public Administration Review*, 43: 335-343.
- WINTER, S., y MOURITZEN, P.E. (2001), «Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions», *European Journal of Political Research*, 39(1): 109-143.
- WLEZIEN, CH. (1995), «The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending», *American Journal of Political Science*, 39(4): 981-1000.

## BIBLIOGRAFÍA

- (1996), «Dynamics of Representation: The Case of US Spending on Defence», *British Journal of Political Science*, 26(1): 81-10.
- (2004), «Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy», *The Journal of Politics*, 66(1): 1-24.



## FUENTES

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2009), *La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2008)*. Madrid: Ministerio de la Presidencia-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010), *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2011), *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2012), *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2013), *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2014), *Calidad de los servicios públicos en tiempos de crisis*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2015), *Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2016), *Estabilidad y mejoría en los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-AEVAL.

- Banco de España (2017), *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)*. Madrid: BDE. (Disponible en: <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>> [Consulta: 30 de abril de 2017]).
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1985), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.465.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1986), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.535.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1987), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.674.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1988), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.752.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1989), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.849.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1990), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.880.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1991), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 1.971.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1992), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.017.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1993), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.063.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1994), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.111.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1995), «Barómetro del sistema sanitario. 1995», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.186.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1995), «Barómetro sanitario 1995 (segunda oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.349.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1995), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.187.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1996), «Los ciudadanos y el Estado (I) (ISSP)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.206.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1996), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.219.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1997), «Barómetro sobre el sistema sanitario 1996-1997 (tercera oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.258.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (1997), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.252.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.293.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.366.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.366.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2000), «Barómetro de junio». Estudio 2.394.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2000), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.394.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2001), «Barómetro sanitario 2001 (primera oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.416.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2003), «Barómetro sanitario 2003 (primera oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.509.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005), «Barómetro de febrero». Estudio 2.594.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005), «Barómetro sanitario 2005 (segunda oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.613.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.615.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2006), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.650.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2007), «Los ciudadanos y el Estado (II) (ISSP)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.671.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2007), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.727.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2008), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.765.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2008), «Postelectoral Elecciones Generales y Autonómicas de Andalucía 2008. Panel (2.ª Fase)». Estudio 2.757.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2009), «Barómetro sanitario 2009 (segunda oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.808.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2009), «Modelos espaciales de preferencias políticas». Estudio 2.799.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (2009), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.809.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2010), «Barómetro sanitario 2010 (tercera oleada)», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.850.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2010), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.841.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2011), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.910.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2012), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.953.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2013), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 2.994.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2014), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 3.034.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2015), «Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 3.105.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2016), «Barómetro de julio de 2016. Opinión Pública y Política Fiscal», ficha técnica y base de datos. Estudio 3.146.
- European Commission (2013), «Eurobarometer 74.1 (8-9, 2010) *Poverty and Social Exclusion, Mobile Phone Use, Economic Crisis, and International Trade*», TNS Opinion & Social, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. Data file Version 4.2.0, doi: 10.4232/1.11625. Estudio ZA5237.
- Eurostat (2017), *GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp]*. Luxembourg: Eurostat. En línea: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>> (Consulta: 30 de abril de 2017).
- Eurostat (2017), *General government expenditure by function (COFOG) (gov\_10a\_exp)*. Luxembourg: Eurostat. En línea: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>> (Consulta: 30 de abril de 2017).
- Eurostat (2017), *Main national accounts tax aggregates [gov\_10a\_taxag]*. Luxembourg: Eurostat. En línea: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>> (Consulta: 30 de abril de 2017).
- Eurostat (2017), *Series Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_10a\_main]*. Luxembourg: Eurostat. En línea: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>> [Consulta: 30 de abril de 2017].

IGAE (2014), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG) (SEC 2010)*. Información anual. En línea: <<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>> [Consulta: 30 de abril de 2017].

IGAE (2014), *Serie histórica de periodicidad anual de las operaciones no financieras realizadas por el conjunto del sector de las Administraciones Públicas (S.13) y sus subsectores, en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010) Base 2010*. Madrid: IGAE. En línea:

<<http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.aspx>> (Consulta: 30 de abril de 2017).

Instituto de Estudios Fiscales (2017), *Base de datos del Sector Público Español (BADESPE)*. Madrid: IEF. En línea: <<http://www.estadief.meh.es>> (Consulta: 30 de abril de 2017).

Instituto de Estudios Fiscales (2017), «Barómetro fiscal del IEF (2003-2010)», ficha técnica y matriz de datos.

Área de Sociología Tributaria (1995), «Ciudadanos, Contribuyentes y Expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1994», *Documentos de Trabajo*, n.º 3/95. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (1995), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995», *Documentos de Trabajo*, n.º 3/95. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (1997), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996», *Documentos de Trabajo*, n.º 1/97. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (1998), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1997», *Documentos de Trabajo*, n.º 2/98. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (1999), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998», *Documentos de Trabajo*, n.º 2/99. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (2000), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999», *Documentos de Trabajo*, n.º 1/00. Madrid: IEF.

Área de Sociología Tributaria (2001), «Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000», *Documentos de Trabajo*, n.º 2/01. Madrid: IEF.

- Área de Sociología Tributaria (2002), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001», *Documentos de Trabajo*, n.º 14/02. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2005), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004», *Documentos de Trabajo*, n.º 11/05. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2006), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005», *Documentos de Trabajo*, n.º 10/06. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2007), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006», *Documentos de Trabajo*, n.º 21/07. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2008), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007», *Documentos de Trabajo*, n.º 15/08. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2009), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008», *Documentos de Trabajo*, n.º 15/09. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2010), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2009», *Documentos de Trabajo*, n.º 11/10. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2011), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos de Trabajo*, n.º 9/2011. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2012), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011», *Documentos de Trabajo*, n.º 19/2012. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2013), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012», *Documentos de Trabajo*, n.º 21/2013. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2014), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2013», *Documentos de Trabajo*, n.º 20/2014. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2015), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014», *Documentos de Trabajo*, n.º 20/2015. Madrid: IEF.
- Área de Sociología Tributaria (2016), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2015», *Documentos de Trabajo*, n.º 25/2016. Madrid: IEF.
- Instituto Nacional de Estadística (2017), *Serie Contabilidad Nacional de España (Base 2010)*. Madrid: INE. En línea: <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp008&file=inebase&L=0>> (Consulta: 30 de abril de 2017).
- Instituto Nacional de Estadística (2017), *Series históricas de población*. Madrid: INE. En línea: <[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)> Consulta: 30 de abril de 2017.
- International Social Survey Programme Research Group (1996), «The Role of Government III», Codebook, cuestionario y base de datos. ZA Study 2.900. Doi:10.4232/1.2900

- International Social Survey Programme Research Group (2006), «The Role of Government IV», Codebook, cuestionario y base de datos. ZA Study 4.700. Doi:10.4232/1.4700
- Norwegian Social Science Data Services (2002), «European Social Survey (ESS). Round 1 Data». Data file edition 6.5.
- Norwegian Social Science Data Services (2004), «European Social Survey (ESS). Round 2 Data». Data file edition 3.5.
- Norwegian Social Science Data Services (2006), «European Social Survey (ESS). Round 3 Data». Data file edition 3.6.
- Norwegian Social Science Data Services (2008), «European Social Survey (ESS). Round 4 Data». Data file edition 4.2.
- Norwegian Social Science Data Services (2010), «European Social Survey (ESS). Round 5 Data». Data file edition 3.3.
- Norwegian Social Science Data Services (2012), «European Social Survey (ESS). Round 6 Data». Data file edition 2.3.
- Norwegian Social Science Data Services (2014), «European Social Survey (ESS). Round 7 Data». Data file edition 2.1.
- OCDE (2017), *General government revenue (indicator)*. Paris: OECD. Doi:10.1787/b68b04ae-en (Consulta: 30 abril de 2017).
- OCDE (2017), *General government spending (indicator)*. Paris: OECD. Doi: 10.1787/a31cbf4d-en (Consulta: 30 de abril de 2017).
- OCDE (2017), *Revenue Statistics, 1965-2014*. París: OECD Publishing. En línea: <[http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2014\\_rev\\_stats-2014-en-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2014_rev_stats-2014-en-fr)> (Consulta: 30 de abril de 2017).
- OCDE (2017), *Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database)*. Doi: 10.1787/taxrev-table-2013-1-en (Consulta: 30 de abril de 2017).
- Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (Varios años), *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales*. Serie anual 1989-2009. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. En línea: <[http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/info\\_basica/2anaeco/iefaatt.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/2anaeco/iefaatt.html)>.
- World Value Survey (2017), Wave 2: 1990-1994, Wave 3: 1995-1998, Wave 4: 1999-2004, Wave 5: 2005-2009, Wave 6: 2010-2014. World Values Survey Association. Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid. En línea: <[www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)> (Consulta: 30 mayo 2017).









INAP

ISBN 978-84-7351-609-9



P.V.P.  
17,00 €  
(IVA incluido)