

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 05-03

¿Se han modificado las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas de bienestar en España (1985-2005)?¹

Eloísa del Pino

Universidad Rey Juan Carlos

Mayo de 2005

¹ Este trabajo es uno de los frutos empíricos del proyecto de investigación Reformas en el Estado de Bienestar: Actores y Apoyos Ciudadanos (REBAAC), <http://www.iesam.csic.es/proyecto/rebaac.htm>, dirigido por Luis Moreno, que se completará en los próximos meses con otros escritos sobre el tema.

¿Se han modificado las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas de bienestar en España (1985-2005)?

Eloísa del Pino²

Resumen

En los últimos años parece que las presiones para la reforma del Estado de Bienestar están siendo más insistentes que una opinión pública hasta ahora opuesta a cualquier tipo de recorte de los programas sociales. Algunos estudios sugieren que los gobiernos parecen haber aprendido como esquivar la resistencia de los ciudadanos a las reformas aprovechando un supuesto cambio en sus actitudes durante los últimos años. Con esta hipótesis de cambio en las actitudes ciudadanas se exploran en este trabajo las preferencias de los españoles hacia el proceso y los resultados de las políticas del bienestar en los últimos veinte años. Siempre que es posible se sigue una estrategia comparativa. Por un lado, se han construido series temporales que cubren todo el periodo estudiado y, por otro, se comparan las preferencias entre las políticas de bienestar y entre éstas y el resto de las políticas públicas. Las dos conclusiones más significativas son que, si bien con algunos matices, el apoyo a la provisión pública del bienestar continúa siendo muy sólido y crece también la preferencia por el nivel intermedio de gobierno como proveedor de tales programas de bienestar.

Abstract

In recent years pressures for the reform of the Welfare State have been voiced despite that public opinion has kept opposed to the retrenchment of social policies. Some studies have pointed out that governments have learned how to avoid popular resistance to the reforms due to a change in citizens' attitudes. This Working Paper explores the attitudes of the Spaniards with respect to the process and outcomes of the welfare policies implemented in Spain in the last 20 years. Whenever possible this paper takes a comparative. Time series have been worked out covering the period under analysis. Likewise, preferences towards the various welfare policies and these and other public policies are also compared. The two main conclusions are that the support for the welfare policies is solid (despite some qualifications) and that the public preference for the meso or intermediate level of government as provider of social policies has increased.

I. Introducción

Distintas presiones internas o externas a los Estados de Bienestar —lo que Pierson ha denominado *irresistible forces*³— han provocado que el mantenimiento de las estructuras y los programas sociales básicos haya dejado de ser una tema sobre el que exista un acuerdo generalizado. Algunos trabajos han puesto de manifiesto que la postura de la opinión pública respecto a la provisión pública del bienestar puede ser una condición que facilite o dificulte cualquier intento o incluso intención gubernamental de reforma. La expansión de los programas públicos y su amplia cobertura en términos de ciudadanos beneficiarios

² Profesora de Ciencia Política en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. E-mail eloisa.delpino@urjc.es

³ Pierson 1996.

habría hecho que durante años los políticos, temerosos de no revalidar su poder, asumieran que los costes electorales de su retirada o reducción podrían resultarles prohibitivos. La cuestión es que, en los últimos años, parece que las presiones para una reforma del Estado de Bienestar (EB) están siendo más insistentes que el obstáculo de la opinión pública. Los gobiernos de muchos países se han puesto otra vez el traje de faena y esta vez parecen haber aprendido como esquivar la resistencia a las reformas aprovechando, por un lado, un supuesto cambio en las actitudes de los ciudadanos y por otro, el surgimiento de nuevas fracturas sociales derivadas de un entorno social y económico distinto al de etapas anteriores que favorecería recortes en determinadas políticas públicas⁴.

Este trabajo trata de contrastar la primera cuestión, es decir, la existencia de un cambio en la evolución de las preferencias de los ciudadanos hacia la provisión pública del bienestar. Para ello, y siguiendo la idea presente ya en Easton, después utilizada por otros autores como Hibbing y Theiss-Morse, y que ya ha aparecido en un trabajo anterior de la autora, se distingue analíticamente entre las preferencias ciudadanas sobre los *resultados* de las políticas públicas y sobre el *proceso* de las mismas⁵. Esta distinción permite ocuparse de algunos aspectos que tradicionalmente se dejan sin analizar al hablar de políticas de bienestar pero que, como algunos estudios han demostrado, son de especial relevancia a la hora de configurar las preferencias ciudadanas⁶. La diferenciación entre proceso y resultado de las políticas de bienestar es también de especial importancia en casos de gobierno multinivel. Finalmente, contribuye a observar con mayor riqueza de matices las preferencias ciudadanas.

El caso español es un buen laboratorio para observar como han evolucionado las actitudes ciudadanas sobre el bienestar puesto que España ha experimentado dos fases en un periodo relativamente corto de tiempo. Por un lado, en la década de los ochenta y en los primeros años noventa, una etapa que se caracterizó por el proceso de crecimiento del gasto público, de la presión fiscal, del número de empleados públicos y de la cantidad y calidad de los servicios, en definitiva, del tamaño del Estado y del bienestar. La segunda fase se ha caracterizado por la aplicación de políticas de contención e incluso de reducción del tamaño del sector y del gasto público⁷. En la actualidad las presiones internas, como el fuerte envejecimiento de la población o el cambio en la configuración de las familias, y las presiones externas, como la europeización o la globalización, sobre un EB aún lejano de los estándares europeos, hacen que, como en otros países, sea obligado iniciar al menos una reflexión sobre estos asuntos. El análisis de cómo han evolucionado las preferencias ciudadanas respecto a cómo deben ser las políticas del bienestar puede ser un buen punto por donde comenzar.

Para responder a este conjunto de cuestiones se ha utilizado información cualitativa y cuantitativa disponible en el Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), así como algunos resultados obtenidos por el Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales (IEF). En concreto, este estudio utiliza los datos producidos por la colaboración entre el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y la UPC

⁴ Pierson 2001a y 2001b; Goul Andersen 2000; van Kersbergen 2000, entre otros.

⁵ Easton 1965 y 1975; Hibbing y Theiss-Morse 2001; Box 1999.

⁶ Véase Del Pino 2002, artículo sobre el que se actualizan los datos y el análisis que aparecen en este trabajo.

⁷ En 1980 el gasto público representaba el 32,9 en porcentaje del PIB y en 2000 un 41,5, habiendo ascendido hasta el 45,7 en 1995. En cuanto a la presión fiscal pasa de alrededor del 20 por ciento del PIB en 1975 a cerca del 36 por ciento en el año 1992 que es cuando alcanza sus máximos, situándose en 2000 en un 35,3 (El País, *Anuario 2002*). Ver también Utrilla de la Hoz y Pérez Esparrells 2001. Asimismo, el gasto en protección social como porcentaje del PIB ha disminuido algunos puntos entre 1993 y 2000 (de 24,0 por ciento ha pasado a 20,1 por ciento), algo menos que en los países de la UE-15 (de 28,8 por ciento a 27,3 por ciento) (Navarro, 2004 con datos de Eurostat 2003).

(Unidad de Políticas Comparadas) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en la realización de una encuesta de ámbito nacional en el desarrollo del proyecto financiado por el Plan Nacional de I+D+I, 'Reformas en el Estado del Bienestar: Actores y apoyos ciudadanos' (REBAAC). Siempre que es posible se sigue una estrategia comparativa. Por un lado, se han construido series temporales que cubren todo el periodo estudiado y, por otro, se comparan las preferencias entre las políticas de bienestar y entre éstas y el resto de las políticas públicas.

El resto del trabajo se divide en tres apartados. En el siguiente se definen el concepto de preferencias relacionadas con el proceso y con los resultados de las políticas del bienestar y se recogen las discusiones más relevantes que están presentes tanto en el debate público como en la producción científica sobre la procura del bienestar, así como las preguntas empíricas más importantes que articulan este trabajo. El tercer epígrafe está dedicado al análisis más detallado del caso español. Finalmente, el último apartado ofrece unas conclusiones.

II. Las preferencias sobre el proceso y el resultado de las políticas de bienestar

Al analizar las políticas de bienestar, se entenderá por *expectativas sobre el proceso de las políticas de bienestar* el conjunto de actitudes ciudadanas sobre valores y principios procedimentales o éticos a los que debe responderse en la elaboración, aplicación y provisión de las políticas y servicios públicos relacionados con el bienestar. Ello supone tratar de responder a las distintas preguntas.

Posiblemente la principal pregunta a responder es quién es deseable que se responsabilice de la procura del bienestar. Desde hace décadas se habla de forma persistente de la insostenibilidad del EB, lo cual ha desencadenado un debate sobre quién o quiénes deberían ser los responsables del bienestar. En los años 70 se auguraba, por ejemplo, una crisis de las estructuras públicas del bienestar que acabaría minando la legitimidad democrática. Los voraces ciudadanos occidentales, en un contexto de crecientes dificultades económicas, demandarían más prestaciones sociales a las que las administraciones, saturadas y con escasos recursos, no podrían responder, o si lo conseguían tendría que ser a base de rebajar la calidad de los servicios⁸. La insatisfacción ciudadana por razón de la ineficacia, pondría en jaque las democracias, lo que finalmente aconsejaba reducir el tamaño del sector público. La crisis de la democracia no llegó a producirse y tampoco se produjeron recortes significativos en el EB. Sin embargo, si se abrió el debate sobre otras fórmulas distintas para proveer el bienestar. Este debate va adquiriendo más importancia como lo demuestran algunas elaboraciones conceptuales, por ejemplo, el concepto de gobernanza —*governance*—, que reflexiona sobre una nueva forma de trabajo en la que, además de los gobiernos, otros actores, como empresas o ONG's, están implicados en la gestión de los asuntos colectivos. En otras palabras cabría preguntarse cuáles son las preferencias sobre cómo deben financiarse y gestionarse las políticas de bienestar y si éstas han cambiado en los últimos años entre los ciudadanos⁹.

Otro debate creciente en importancia es la atribución de responsabilidad a uno u otro nivel de gobierno en los sistemas descentralizados o federales. En estos la legitimidad de los distintos niveles de gobierno está vinculada a la percepción sobre sus responsabilidades en la acción pública y, por ello, es importante tratar de responder a la cuestión de en qué nivel o niveles debe encontrarse la responsabilidad sobre el bienestar. Algunas hipótesis

⁸ Crozier, Huntington y Watanuki 1975. Ello aconsejaba para las ideologías dominantes de algunos países como Reino Unido y Estados Unidos, reducir el hasta entonces expansivo EB haciendo buena la célebre frase de Reagan, "El Estado no es la solución a nuestro problema. Es el problema".

⁹ Box 1999.

pueden orientar la búsqueda de las actitudes ciudadanas en este sentido. En primer lugar, sería posible que los ciudadanos, utilizando las razones tradicionales que justifican la descentralización, desearan que los gobiernos que perciben como más cercanos a las necesidades de la población y más atentos y receptivos a sus problemas, fuesen los que tuvieran la mayor responsabilidad en la procura del bienestar. En este caso, los gobiernos subnacionales se ajustarían más al perfil ideal de los ciudadanos que la administración central¹⁰. Sin embargo, no sería extraño que una cierta percepción de desigualdad entre los distintos territorios determinara la adjudicación a la administración central de una labor de control o de neutralización de esta diferencia entre las administraciones territoriales o que los ciudadanos asignen un papel protagonista al centro en la misión distribuidora.

Se entenderá por actitudes *sobre el resultado de las políticas de bienestar* el conjunto de ellas acerca de los fines y objetivos materiales y los contenidos a los que la actuación del gobierno y su administración debe responder. Por una parte, tales objetivos pueden ser analizados cuantitativamente, atendiendo al número de sectores de política que los ciudadanos esperan que sean atendidos y/ o a la intensidad con la que un sector de políticas merece dicha atención¹¹. Desde un punto de vista cualitativo, vale la pena indagar también sobre las expectativas de contenido del EB. Roller define el EB como un conjunto de políticas que tienen como objetivos la equidad y la seguridad socioeconómica. Este autor distingue en su análisis de las actitudes de los ciudadanos hacia el EB dos dimensiones: la seguridad socioeconómica y la equidad. Se sabe que las políticas cuyo objetivo es la equidad tienen, por lo general, un apoyo más reducido que las políticas dirigidas a la seguridad socioeconómica¹². En definitiva, se tratará de responder a las siguientes cuestiones: ¿qué áreas de política reciben el apoyo de los ciudadanos y en qué medida lo reciben?, ¿qué lugar ocupan las políticas del bienestar entre el resto?, ¿con cuánta intensidad es deseable la intervención pública en las políticas en general y, en concreto, en las del bienestar? y ¿qué objetivos son prioritarios de las políticas del bienestar?

III. La evolución de las preferencias sobre la procura del bienestar en España

1. Las preferencias sobre el proceso

1.1. La responsabilidad por la procura del bienestar: mercado o Estado

La responsabilidad por la procura del bienestar social puede recaer en diferentes actores como el mercado, la sociedad civil, la familia o el propio Estado. España pertenece al grupo de países con una cultura política *estatalista* que atribuye al Estado la obligación de ayudar a todos ciudadanos a resolver sus problemas, aunque como en otros países del Mediterráneo, la familia, y dentro de ella el hombre con el rol de sustentador y la mujer con su dedicación laboral sin remunerar en el hogar, haya representado tradicionalmente una función de cobertura básica en este sentido¹³. Al menos, en el terreno de los deseos,

¹⁰ Estas afirmaciones son ciertas en el caso español según el Estudio 2286 del CIS, 1998.

¹¹ Borre y Goldsmith 1995.

¹² Roller 1995. Se utiliza esta definición porque es útil para la indagación empírica. Indudablemente existen definiciones más completas, por ejemplo, la de Moreno 1998: 261-263, que define el Estado de Bienestar como el “conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, y a promocionar la igualdad de oportunidades”.

¹³ Véanse las obras de Ferrera 1995; Moreno 2000a y 2000b. Ambos autores se refieren, sobre todo, a Portugal, Grecia, Italia y España. Los antecedentes y las características específicas de este grupo de países, y no sólo su situación geográfica, configurarían un cuarto régimen de EB. El modelo de bienestar del sur de Europa se caracteriza, entre otros rasgos, por un sistema altamente fragmentado de garantía de rentas, un

los españoles se aproximarían al modelo de bienestar universalista o de igualdad de oportunidades (Tabla 1). Estas preferencias se han modificado sólo ligeramente a lo largo de los años. Si la preferencia por el Estado como proveedor de bienestar había sufrido cierta tendencia a la baja en torno a los primeros años noventa, coincidiendo además con el fuerte incremento de la presión fiscal, en los últimos años parece haberse recuperado.

Estos datos generales pueden completarse con los de algunas políticas concretas. En 2004 el caso de las políticas de dependencia, un 94 por ciento de los ciudadanos está de acuerdo con que las administraciones públicas tengan algún papel en el cuidado de los mayores o de los jóvenes con discapacidad y, específicamente, un 68 por ciento piensa que este papel debe ser principal¹⁴.

Tabla 1. Los responsables del bienestar según los recursos de los ciudadanos (1985 a 2005)

	1985	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2005**
El Gobierno es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	68	64	67	58	59	55	58	61	60	62	68
El Gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas.	-*	-*	-*	21	17	19	17	18	18	15	23
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.	18	21	20	5	16	18	18	16	16	16	5
NS/ NC	13	15	13	16	8	8	7	5	11	8	4

Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios 1.465 de 1.985, 1.535 de 1.986, 1.752 de 1.988, 1.849 de 1.989, 1.880, 1910 de 1.990, 1.971 de 1.991, 2.017 de 1.992, 2.063 de 1.993, 2.111 de 1.994, 2.154, 2.187 de 1.995 y 2.594 de 2005 (CIS). * No se incluye esta opción. *Pregunta: Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal.** En la pregunta que se realiza en el estudio de 2005, se preguntaba si el "Estado debe ser...", "El Gobierno sólo debe ser responsable" o si "los ciudadanos deben ser..."*

La responsabilidad de los propios individuos en la procura del bienestar se sitúa en un segundo plano. La constatación de ésta relación de dependencia de los españoles respecto al Estado no es una aportación novedosa¹⁵. Tampoco lo es decir que esta relación presenta ambivalencias o contradicciones aunque éstas no sean características específicas del caso español¹⁶. Según Noya, por ejemplo, la ambivalencia entre fines y medios es especialmente marcada en España aunque, la antipatía hacia los impuestos no sea un rasgo específico de los españoles. Los españoles son también muy ambivalentes en la llamada inconsistencia contextual relacionada con los medios para el recorte del EB. La

sistema nacional de salud con pretensiones de cobertura universal y la prestación de servicios a través de una mezcla de instituciones públicas poco desarrolladas y redes partidistas y actores no públicos.

¹⁴ En concreto, "hacerse cargo de todo o casi todo el cuidado mediante servicios de atención a domicilio, ayudas técnicas, centros de día y residencias" y "ser el principal responsable aunque la familia también participe en el cuidado" logran reunión un 28 y un 40 por ciento de apoyo respectivamente (CIS, 2004). En 1996 los españoles opinaban que es el Estado quien debe ser el principal responsable de garantizar y apoyar económicamente a los más desfavorecidos (61 por ciento) seguido ya, a gran distancia, de la familia (14 por ciento) y la propia sociedad (14 por ciento) y, sólo en el último lugar el individuo (6 por ciento) (CIS).

¹⁵ Véanse por ejemplo Botella 1997 y Díez Nicolás 1998.

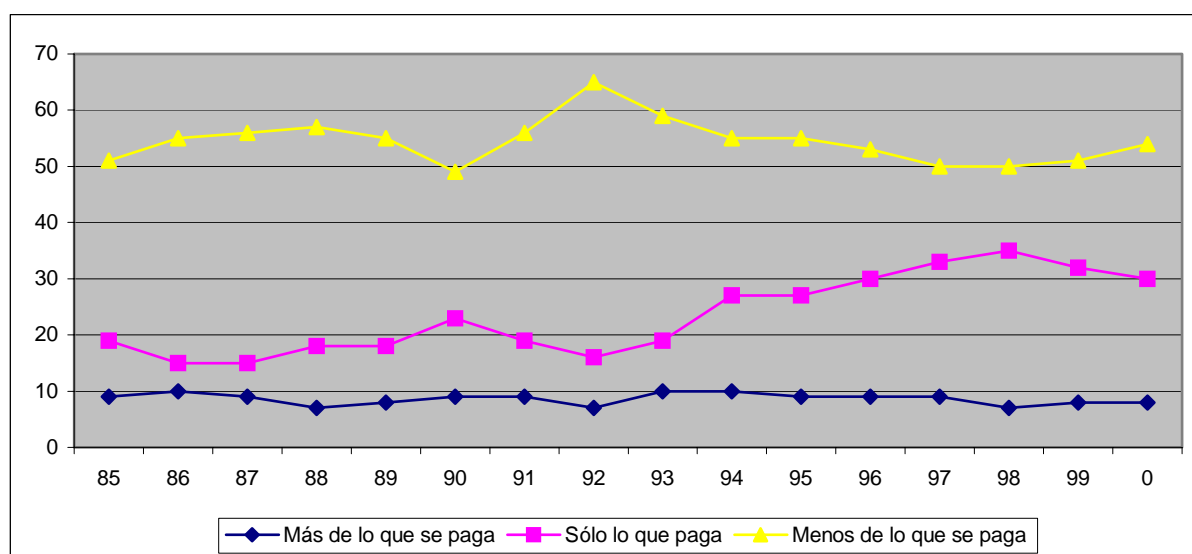
¹⁶ Véase Botella 1994; Cantril y Cantril 1999; Noya 1999. Noya define las ambivalencias más generales como "contradicciones que se producen cuando en un juicio se concilian términos opuestos en sentido ideológico, es decir, elementos de constelaciones valorativas o políticas distintas" (1999: 186). El autor señala que en todos los países se dan ambivalencias cuya interpretación varía en función del análisis teórico que se utilice. En el caso del Estado del Bienestar, por ejemplo, Grecia presenta poca ambivalencia respecto a España.

estigmatización del pobre, la burocratización, la sobredemanda, el riesgo moral o fraude, es decir, la percepción de estos efectos negativos del EB explican estas actitudes ambivalentes que son más mayoritarias entre las clases sociales inferiores en renta y estudios. Aunque la inconsistencia lógico normativa, referida a los principios o fines, no es muy acusada, lo cierto es que la media sitúa a España entre los países de su entorno con mayor ambivalencia. Se produce, en el caso español, la paradoja que puede formularse con la expresión *estatismo cínico* que se materializa en la figura del *free riding* o ‘gorroneo’¹⁷.

1.2. El grado de arraigo del estatismo: impuestos o servicios

La escasez de recursos obliga a los Estados a replantear sus regímenes de bienestar y los gobiernos de la mayor parte de los países occidentales han aplicado, en los últimos años, distintos tipos de políticas contención del gasto, racionalización y actualización de los programas sociales. En el caso de los países del sur de la Europa mediterránea, con una tradición cristiana de beneficencia, una cultura política *paternalista* contribuye al estrechamiento del margen de maniobra de los gobiernos. Independientemente de cuál sea su color, todos encuentran dificultades para explicar a los ciudadanos que para hacer frente a la crisis del bienestar se rebajarán los servicios y las prestaciones públicas o, lo contrario, que para mantenerlos en cantidad y con un nivel aceptable de calidad es necesario el incremento de los impuestos.

Gráfico 1. Valoración de la correspondencia entre lo que el individuo y su familia pagan en impuestos y lo que reciben del Estado



Fuente: elaboración propia a partir de Estudio 1.465 de 1.985, 1.535 de 1.986, 1.674 de 1.987, 1.752 de 1.988, 1.849 de 1.989, 1.880 de 1.990, 1.971 de 1.991, 2.017 de 1.992, 2.063 de 1.993, 2.111 de 1.994, 2.187 de 1.995, 2.219 de 1.996, 2.253 de 1.997, 2.293 de 1.998, 2.366 de 1.999 y 2394 de 2000 (CIS). Pregunta: *Más en concreto, teniendo en cuenta lo que usted y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, Seguridad Social, enseñanza, carreteras, etc... ¿diría usted que el Estado le da más de lo que usted paga en impuestos y cotizaciones, más o menos de los que paga o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?*

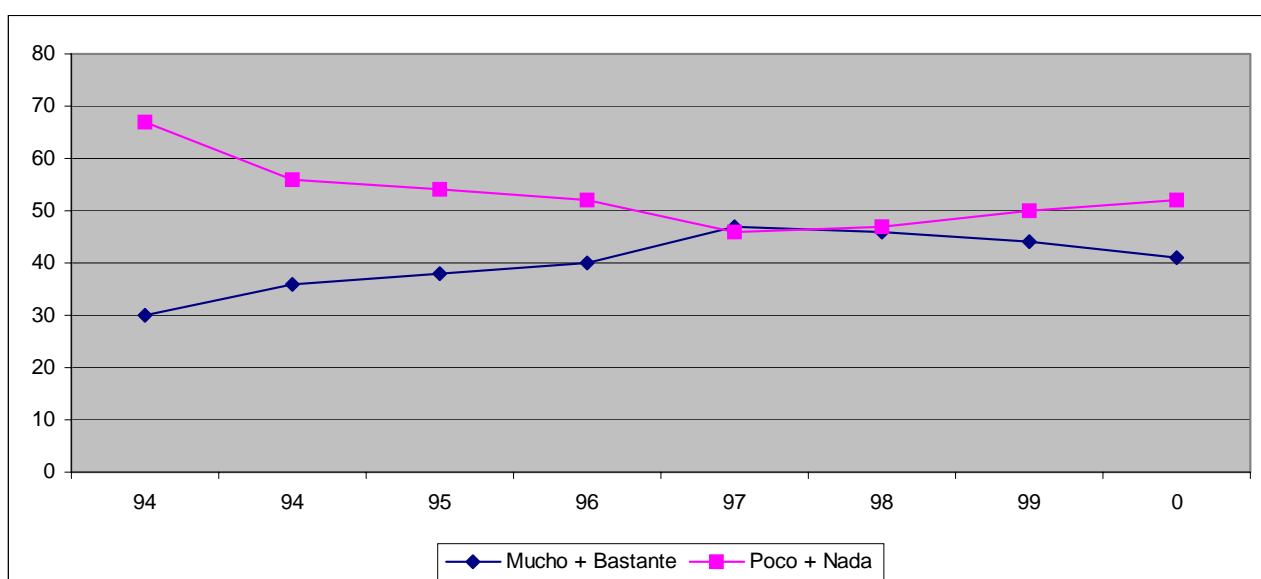
En este contexto valdría la pena indagar acerca de cuál es la profundidad del citado estatismo ambivalente: hasta qué punto está arraigada la atribución al Estado de tal responsabilidad y cómo ha evolucionado en estos años en los que España ha sufrido un cambio profundo no sólo por el demostrable incremento del número y calidad de los servicios que el Estado presta, ambas reconocidas por los propios ciudadanos, sino, también, por el correlativo aumento global del gasto público y de la presión fiscal. Desde

¹⁷ Botella, *op. cit.*

1985 a 2000 el pequeño porcentaje, alrededor de un 10 por ciento, de quienes piensan que reciben más de lo que pagan es estable y siempre más de un 50 por ciento de la población cree que paga más de los que recibe. Desde 1994 y hasta 2000 creció, sin embargo, el porcentaje de aquellos que opinan que reciben “sólo lo que pagan”, es decir, al menos entienden que reciben lo que pagan (Gráfico 1).

Cuando se pide la valoración sobre el resultado de la ecuación impuestos/ beneficios, ya no para los casos individuales, sino para la sociedad en su conjunto, el porcentaje de los ciudadanos que creen que existe “mucho + bastante” correspondencia y los que opinan que se da “poca + nada” correspondencia ha ido igualándose a favor el primero desde el año 1994 y hasta el 2000 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Valoración de la correspondencia entre lo que la sociedad paga en impuestos y recibe del Estado



Fuente: elaboración propia a partir de Estudio 2.079 y 2.111 de 1.994, 2.187 de 1.995, 2.219 de 1.996, 2.253 de 1.997, 2.293 de 1.998, 2366 de 1999 y 2.394 de 2000 (CIS). Pregunta: *Teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, ¿diría usted que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada, de los que pagamos al Estado en impuestos y cotizaciones?*

En ambas proposiciones, una visión ligeramente más favorable de la relación impuestos servicios durante los años de gobierno de Aznar podía deberse, sobre todo, al aumento de esta opinión entre aquellos cuya ideología se aproximaba a la del partido entonces en el gobierno, la del Partido Popular, por lo cual cabe deducir que la entrada en el gobierno de este partido favoreció tal tendencia¹⁸. Sin embargo, hay que destacar que, por lo menos, desde el año 1985 esta percepción de mejora en el rendimiento de los impuestos ya venía produciéndose. También hay que indicar que, a tenor de los datos, parece haberse revertido en los últimos años de referencia.

En resumen, un primer dato de interés es que aún percibiéndose cierta distancia entre impuestos y beneficios en el terreno individual, tanto en éste como en el ámbito colectivo, los ciudadanos aprecian algún grado de convergencia. Ello es posiblemente consecuencia de una percepción de mejora general en la cantidad y la calidad de los servicios y del incremento de la conciencia de la misión financiadora que tienen los impuestos, pues es

¹⁸ Alvira Martín, García López y Delgado Lobo 2000.

ésta la principal finalidad que se les atribuye. Los ciudadanos se encuentran divididos en sus percepciones sobre la ecuación impuestos/ beneficios y es, por tanto, difícil obtener conclusiones definitivas. No obstante, si puede aventurarse que las razones del apoyo al bienestar van más allá de las del propio interés y es conveniente, por esta razón, explorar la calidad de las actitudes hacia la responsabilidad pública en aquél.

Tabla 2. Acuerdo con pagar menos impuestos y paralelamente reducir los servicios públicos y las prestaciones sociales (1993 a 1995)

	1993	1994	1995
Más bien de acuerdo	17	14	13
Más bien en desacuerdo	71	73	73
Acuerdo Neto (Más bien de acuerdo- Más bien en desacuerdo)	- 54	- 60	- 60
NS/ NC	12	13	14

Fuente: elaboración propia a partir de Estudio 2.063 de 1993, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995 (CIS). Pregunta: Me gustaría que usted me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con la frase siguiente: Es preferible pagar menos impuestos y reducir algo la cantidad y calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales.

Tabla 3. Ecuación impuestos servicios (2005)

Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos	24
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos	55
Acuerdo Neto (Bajar impuestos y servicios- Subir impuestos y servicios)	- 26
NS/ NC	21

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio y 2.594 de 2005 (CIS). Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

Un indicador que puede resultar útil es el grado de acuerdo con la reducción de los servicios públicos al mismo tiempo que se reducen los impuestos. Tal indicador es doblemente atractivo. En primer lugar, este indicador permite contrastar el grado de solidez de las actitudes hacia el bienestar provisto desde el sector público, al enfrentar a los ciudadanos no sólo con los beneficios que reciben sino también con lo que pagan por ellos. El predominio de personas con una actitud favorable hacia la reducción de impuestos y a la vez de servicios públicos podría interpretarse como actitud débil hacia la provisión pública del bienestar. Los ciudadanos preferían destinar el dinero pagado en impuestos a buscar otras soluciones distintas a las proporcionadas por las instituciones públicas para satisfacer sus necesidades en materia de bienestar. Al contrario, una actitud fuerte hacia la provisión pública del bienestar se demostraría si los ciudadanos prefiriesen gastar en más beneficios y prestaciones sociales aunque ello implicara pagar más impuestos.

Los datos que se muestran en las Tablas 2 y 3 no permiten obtener conclusiones definitivas sobre esta hipótesis ya que no puede establecerse una serie más larga. Sin embargo, de las mismas cabe deducir que tanto en los años 90 como en 2005 más de la mitad de los ciudadanos prefiere asegurar los servicios y prestaciones sociales aún teniendo que pagar más impuestos. Convendría encontrar matices en función de las políticas puesto que, como se verá adelante, distintas políticas reciben apoyo diferente. En todo caso para la política de la que se dispone de información, la de dependencia, en el caso de que se desarrollara una iniciativa para la protección de la dependencia, un 67 por

ciento de la población estaría de acuerdo con pagar más impuestos o cotizaciones sociales para servicios sociales y de apoyo a la familia¹⁹.

1.3. Titularidad, Gestión y Financiación: ¿público, público-privado o privado?

Parte del análisis sobre las expectativas hacia el bienestar exige fijar la atención sobre cómo y desde dónde hacerlo: cuáles, de entre las diferentes alternativas de gestión y financiación de los servicios públicos, son las preferidas por los ciudadanos. Como es sabido, la imagen de la administración pública en España, al igual que en otros países, está contaminada por un conjunto de estereotipos negativos. Se considera que el sector privado de la economía es más eficaz o se preocupa más por sus clientes y por la calidad del servicio y la mitad de los ciudadanos cree firmemente que, en general, funciona mejor que el público²⁰. Tal concepción crítica hacia lo público pudiera hacer pensar que los ciudadanos prefieren fórmulas de gestión de servicios o prestaciones en la que exista una intervención del sector privado que es, desde el punto de vista de los españoles, comparativamente más eficaz.

En cuanto a las diferentes posibilidades sobre la financiación y la gestión de los servicios públicos, los españoles prefieren el modelo actual de gestión consistente en servicios públicos financiados con impuestos (Tabla 4). Aunque ha sufrido variaciones, este deseo continúa agrupando para todos los años a la mayoría de la población y, globalmente, ha experimentado un ligero incremento para el periodo analizado²¹. La segunda opción consistente en la gestión pública y la financiación con tasas e impuestos, a pesar de que se encuentra ya a gran distancia de la anterior, también se ha visto reforzada desde 1995. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario en las otras dos modalidades de financiación y gestión posibles: la financiación pública con gestión privada y la privatización de la gestión y el pago por los usuarios.

¹⁹ Estudio 2581 de CIS, 2004.

²⁰ Goodsell 1983; Beltrán *op. cit.* Entre estos estereotipos destacaría el de ineficacia, según el cual el sector privado es considerado más eficaz y de más calidad; el estereotipo de caja negra implica que la administración pública en abstracto es percibida como un ente complejo y con otros atributos negativos. Finalmente, el estereotipo del burócrata sin rostro, supone que los funcionarios en abstracto son percibidos como más ineficaces que los trabajadores del sector privado o que los colectivos concretos del sector público como los bomberos, los enfermeros o los maestros (Del Pino 2004).

²¹ La mayor de las variaciones se produce en 1998 cuando aumenta el porcentaje de quienes prefieren la financiación y gestión pública y disminuye en el resto de las opciones, especialmente la de gestión pública y pago de impuestos y tasas. A finales de 1997 el gobierno aprueba la lista de medicamentos excluidos de la Seguridad Social popularmente conocida como “medicamentazo”. Como se verá más adelante, durante el año 1997 la privatización era un tema que aparecía con frecuencia en el discurso de los ciudadanos.

Tabla 4. Evolución de las preferencias sobre los distintos modelos de financiación y gestión de los servicios y prestaciones (1995 a 2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deben seguir siendo públicos y financiados con impuestos	62	61	56	73	60	66	72
Deben seguir siendo públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	14	14	17	9	18	18	11
Deben seguir siendo financiados públicamente y gestionados por el sector privado	12	7	10	8	11	7	9
Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al usarlos	8	9	8	5	3	3	3
NS/ NC	4	9	8	5	8	6	5

Fuente: IEF, 2001 "Ciudadanos, Contribuyentes y Expertos: Opiniones y actitudes Fiscales de los españoles en 2000" *Documentos*, Área de Sociología Tributaria, Madrid (en el documento del IEF no se incluye la pregunta).

Tabla 5. Preferencias sobre los distintos modelos de financiación y gestión de los servicios sociales (2005)

Deben ser públicos y financiarse mediante impuestos	70
Deben ser públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	15
Deben financiarse públicamente y ser gestionados por ONG, voluntariado, asociaciones, etc	4
Deben financiarse públicamente y ser financiados por el sector privado	3
Deben privatizarse y pagarlos directamente los ciudadanos al utilizarlos	1
NS/ NC	6

Tabla 6. Preferencias sobre los distintos modelos de financiación y gestión de las pensiones (2005)

Deben ser públicas y financiarse mediante cotizaciones sociales, como hasta Ahora	73
Deben ser públicas pero debe permitirse a los trabajadores que lo deseen, destinar al menos una parte de sus cotizaciones sociales a planes de pensiones privados	20
Deben privatizarse de modo que cada cual contrate su propio plan de pensiones con una entidad bancaria	2
NS/ NC	4

Tabla 7. Preferencias sobre los distintos modelos de financiación y gestión de la educación y la sanidad (2005)

	Educación	Sanidad
Debe ser pública y financiarse mediante los impuestos	81	86
Debe ser pública y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	11	8
Debe financiarse públicamente y ser gestionada por el sector privado	3	3
Debe privatizarse y pagarla directamente los ciudadanos al utilizarla	1	1
NS/ NC	4	3

Fuente: elaboración propia a partir de Estudio 2.594 de 2005 (CIS). Pregunta: En su opinión, los servicios sociales..., las pensiones de la Seguridad Social..., la educación..., la sanidad

Cuando los servicios son los del núcleo duro del EB, las pensiones, la sanidad, la educación y los servicios sociales, las preferencias ciudadanas son aún más claras (Tablas 5, 6 y 7). Para estos servicios en 2005 siempre más del 70 por ciento muestra su predilección por la financiación a través de los impuestos y la gestión pública, especialmente en sanidad y educación, donde otras alternativas resultan muy poco significativas.

Tabla 8. *Público/ Privado a partir del discurso sobre la privatización*

A favor	
<p style="text-align: center;"><i>La presunción de ineficacia</i></p> <p>“-Las privatizaciones de las empresas, porque se trabaja mucho mejor en una empresa privada, porque si vales sí, y si no a la calle. Para levantar un país lo mejor que pueden hacer, privatizar las empresas, yo he trabajado en empresa pública y se están tocando las narices todo el día - Eso es cierto - Yo el tema de la privatización lo veo en los funcionarios” Pozuelo-Madrid, pág.28 (mujeres conservadoras)</p>	<p style="text-align: center;"><i>El “clientalismo”</i></p> <p>“-Analizando una y otra, la privada se vende muy bien, vamos a ver,...te atienden siempre sonriendo, o sea, se venden muy bien, pero la calidad no es mejor... Lo que le enseñan al niño no es mejor, no es mejor, las instalaciones son mas vistosas, tampoco son mejores, no son mejores son mas vistosas. Te ponen un verde manzana muy llamativo, las chicas que atienden van muy monas con un (.), lavaditas, son amables en la atención, o sea, el clientalismo funciona, pero la calidad de las prestaciones... no es mejor, a nivel de enseñanza ¿eh?.Vigo, pág.30 (mujeres de izquierda)</p>
En contra	
<p style="text-align: center;"><i>La universalidad</i></p> <p>- “Han hecho mal la política de privatización,... es malísima, porque van a privatizar desde la seguridad social hasta los jardineros van a privatizarlo - Es que vamos a llegar a la política de los Estados Unidos - En América está uno enfermo y como vayas al hospital te arruinas, no te puedes pagar una operación” Córdoba, pág.44 (hombres de izquierda) - “¿Cómo nos va a afectar a nosotros una sanidad privada? - Pues si no tienes un duro te mueres Sevilla, pág. 35 (hombres conservadores)</p> <p style="text-align: center;"><i>Lo privado supone el deterioro de lo público</i></p> <p>“- La enseñanza necesita eso, más dinero, claro, evidentemente, más dinero porque... - A mí no me preocupa que haya más colegios privados, lo que me preocupa es que los públicos estén mal. -No, porque a ti..., pero si yo quiero ir a uno público,... - Tenemos que luchar nosotros, ¡nosotros!, no nos lo darán Hospitalet, pág.64 (mujeres de izquierda) “-Empiezan a hablar de privatización en Sanidad, en Enseñanza cada vez (.) a los centros privados en contra de la enseñanza publica, o sea, que están haciendo política de neoliberalismo, y eso es malo, eso es malo, Vigo, pág. 30 (mujeres de izquierda)</p>	<p style="text-align: center;"><i>La equidad</i></p> <p>- El Gobierno favorece a la enseñanza privada y la Sanidad privada eso esta clarísimo, clarísimo y lo que pasa que lo esta haciendo de la forma que se note lo menos posible porque esto es algo que el pueblo español ha ganado, o sea, el derecho y la obligatoriedad de la enseñanza hasta los dieciséis años y el derecho igualitario a la salud, es algo que esta ganado y yo creo que es una de las grandes cosas que ha hecho el partido anterior,... Vigo, pág. 32 (mujeres de izquierda)</p> <p style="text-align: center;"><i>La rentabilidad no es el criterio</i></p> <p>“-Se va a deshacer de muchísimas cosas que tiene el Estado, porque en el fondo creemos mucha gente que el Estado no tiene que estar tampoco exactamente en todos los sitios, habrá que ver el límite hasta donde, la sanidad puede ser más barata, pero claro habrá que ver como se controla eso, como llega un momento en que se cuestiona todo en el ámbito monetarista es decir porque le sale mas barato el hospital privado que tal, ya voy a un hospital privado, pero habrá que ver que atenciones tienes” La Coruña, 31 (hombres conservadores)</p>
<p style="text-align: center;"><i>La preparación del personal</i></p> <p>- La gente que da clases en la enseñanza pública todas tienen que pasar unas pruebas y unas oposiciones, tiene que tener, o sea, es gente muy preparada. - Y te digo otra cosa, el sueldo suele ser mejor, por lo tanto la gente estará mas contenta y hará su trabajo mejor. Vigo, pág. 30 (mujeres de izquierda)</p>	<p style="text-align: center;"><i>La sustitución del Estado</i></p> <p>-...la política social es lo más importante de un partido de izquierdas, mira los partidos de derechas creen en la ONG, o sea apoyan a Caritas, quieren que gestione su dinero, y apoyan a Caritas, que a mí me parece muy bien, Caritas funciona muy bien para mi gusto, pero la misión del gobierno no es darle dinero y subvenciones a Caritas, es tener una política social importante Málaga, pág.6 (mujeres conservadoras)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio 2.243 (CIS) de 1997

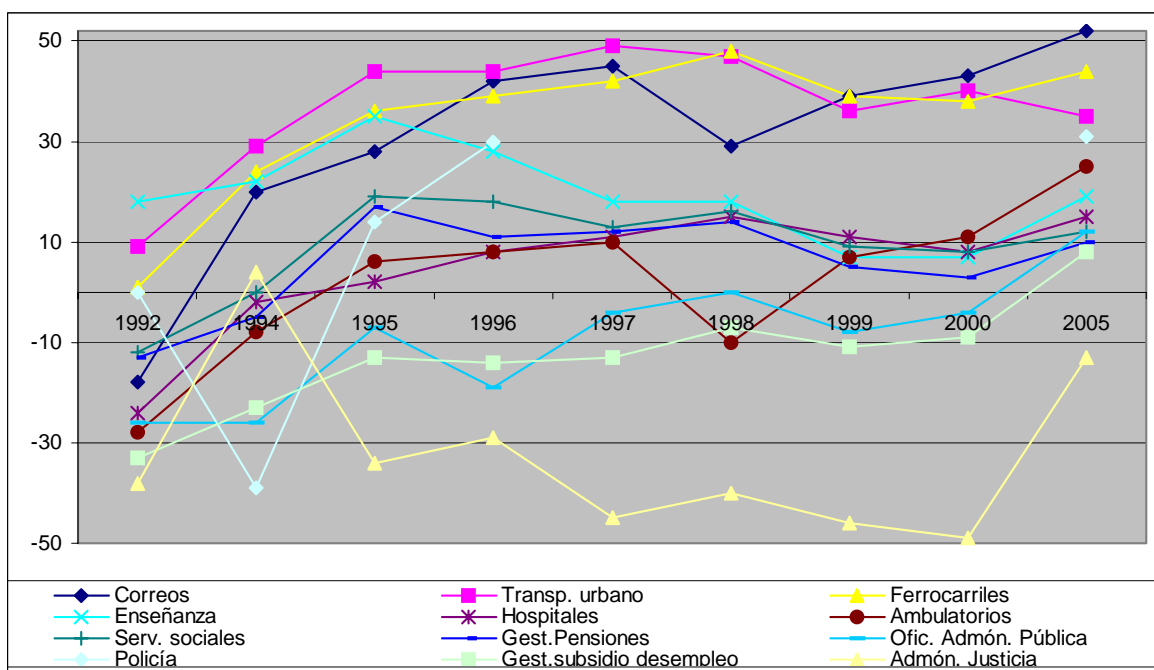
La privatización no tiene un respaldo significativo en la población, al menos en lo que se refiere a los servicios del bienestar²². Los grupos de discusión ayudan a entender la preferencia pública en función de los valores que los ciudadanos entienden que esta opción protege (Tabla 8). Las privatizaciones están muy presentes en el discurso tras la primera victoria del Partido Popular en 1996, hasta el extremo de que cuando son preguntados por cómo será la acción del gobierno, éste es un tema frecuente. Sobre ellas existe un discurso

²² Aunque en 1996 (CIS) los ciudadanos se mostraban también mayoritariamente a favor de la gestión pública de las autopistas (61 por ciento) o de los transportes urbanos (47 por ciento están a favor de la gestión estatal, un 24 por ciento a favor de la gestión privada y un 20 a favor de la gestión mixta).

más o menos articulado²³. En coherencia con el apoyo decidido a un régimen de bienestar sólido, los ciudadanos parecen encontrar razones para respaldar sus preferencias por un modelo público de titularidad y gestión de los servicios que reciben. La responsabilidad pública en la prestación de servicios se identifica con valores y principios tales como la equidad o la universalidad y éstos se contraponen al de rentabilidad, que no parece ser para los ciudadanos un criterio útil cuando se decide sobre su bienestar. De la misma manera, haciendo suya la idea de Hirschman, entienden que la compatibilidad público/ privado tiene que garantizar la calidad de los servicios de todos y evitar su deterioro y estigmatización²⁴. El sector privado, sin embargo, destaca por la calidad en el sentido de buen trato y otros valores estéticos que se resumen en la acertada expresión de *clientalismo [sic]*. Se presume que en el ámbito privado se es más eficaz y se cuida más de la calidad que en el sector público. Sin embargo, cuando los ciudadanos son preguntados por servicios públicos concretos, el estereotipo de mal funcionamiento del sector público pierde su fuerza. En la mayoría de los años, excepto en 1992, y para la mayor parte de los servicios, el porcentaje de españoles que piensan que los servicios públicos funcionan muy o bastante eficazmente es mayor que el de los que opinan que poco o nada (Gráfico 3).

Gráfico3. Evolución de la valoración del funcionamiento de los servicios públicos (1992-2005)

((Mucho + bastante) – (poco + nada))



Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios 2.019 de 1992, 2.111 de 1994, 2.187 de 1995, 2.212 y 2.219 de 1996, 2.253 de 1997, 2.293 de 1998, 2394 de 2000 y 2594 de 2005 del CIS. Porcentajes. Pregunta: *¿En qué medida: mucho, bastante, poco o nada, cree usted que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona eficazmente?*

1.4. Desde dónde hacerlo: el centro o los gobiernos autonómicos

La elección del *locus* dónde deba residir la responsabilidad sobre la acción pública y de cuáles sean las estructuras político- administrativas encargadas de las políticas públicas

²³ En el año 1996 se puso puesto en marcha el Programa de Modernización del Sector Público Industrial que contaba con las privatizaciones como una de sus principales estrategias y que en el año en que se hicieron los grupos de referencia, 1997, se privatizan empresas con mucha visibilidad como Telefónica, Endesa o Repsol.

²⁴ Hirschman 1997.

forma parte de este proceso de las políticas tal y como ha sido definido. La definición de las expectativas ciudadanas tiene un indudable interés en aquellos países que se hallan en un proceso constante de redefinición de su modelo de organización territorial del poder. Así, en los sistemas federales o descentralizados es posible que los ciudadanos tengan un mapa propio de atribución de las responsabilidades públicas para cada uno de los niveles de gobierno. Algunos datos e investigaciones previas hacen posible intuir, además, que los ciudadanos tienen una imagen diferente sobre la actividad de cada uno de ellos. Mientras un nivel está, desde su punto de vista, más capacitado que otro para escuchar a los ciudadanos, otro, sin embargo, tiene un perfil más apropiado para encargarse de determinadas políticas públicas. Es decir, las expectativas pueden ser diferentes en función de cual sea el nivel de gobierno²⁵.

Tabla 9. *El papel del Estado como garante de la equidad (1996 a 2000)*

	1996	1997	1998	1999	2000
(a) El Estado debe procurar que haya solidaridad e igualdad entre las diferentes Comunidades Autónomas con distinto nivel de desarrollo	80	75	84	89	83
(b) El Estado debe recaudar todos los impuestos y transferir después equitativamente los fondos a las Comunidades Autónomas	54	54	69	76	66
(c) Los impuestos estatales deberían ser los mismos en todo el territorio nacional para asegurar la igualdad de trato a los contribuyentes	-*	63	78	80	71

Fuente: IEF, *op. cit.*

En el caso español se ha demostrado en múltiples ocasiones que la propia dinámica de funcionamiento de las CCAA ha ido consolidando un apoyo creciente por parte de los ciudadanos. Sin embargo, muchos matices sobre el funcionamiento y la dinámica intergubernamental están en constante interpretación y adaptación desde las instituciones y, es probable, también que desde el punto de vista de la población. El propio desarrollo del EB y de las políticas públicas en que se concreta está fuertemente condicionado por el proceso inacabado de acomodación del poder²⁶. En el Estado de las Autonomías, las distintas administraciones participan en grados diversos en la producción y provisión de los servicios y prestaciones sociales. Más de la mitad de los ciudadanos se muestra favorable a que el centro gaste menos en favor de las CCAA. Al mismo tiempo los españoles se muestran dispuestos a que una parte del dinero gastado por las administraciones autonómicas lo sea por los Ayuntamientos. La descentralización en materia de gasto público recibe, por tanto, el apoyo de los ciudadanos. Puede especularse con distintas razones para explicar esta cuestión. Por ejemplo, es probable que a la hora de emitir tal opinión los ciudadanos valoren la cercanía y mayor simpatía con la que, en general, se percibe a los Ayuntamientos, así como el mayor interés que se declara por los temas que afectan al municipio. Respecto a las CCAA, junto a la existencia de una valoración general positiva de su creación y el incremento continuo de los partidarios del Estado descentralizado en los últimos años, los ciudadanos juzgan, también, positivamente el acercamiento de la gestión de los servicios.

Si de las administraciones y los gobiernos subnacionales se espera que incrementen su protagonismo en el reparto del gasto público y la prestación de servicios públicos, para el gobierno y la administración central se pide un lugar muy claro en dos responsabilidades

²⁵ Del Pino 2004.

²⁶ Moreno 2000b *op. cit.* 148.

principales: la garantía de la equidad entre los ciudadanos y la equidad interterritorial (a y b, y c respectivamente de la Tabla 9) que son dos de los puntos débiles reconocidos por los ciudadanos en su valoración del Estado de las Autonomías²⁷.

Tabla 10. Niveles de gobierno que deben responsabilizarse de la gestión de las pensiones (1999)

El Estado Central	73
Las Comunidades Autónomas	18
Los Ayuntamientos	4
NS/NC	5

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio 2375 de 1999 del CIS. Porcentaje vertical. Pregunta: De las siguientes instituciones, ¿Cuál cree usted que debe ser la principal responsable de gestionar las pensiones en España?

Tabla 11. Preferencias en la gestión de distintos servicios públicos (2005)

	Unión Europea	Gobierno Central	CCAA	Ayuntamientos	NS/NC
La Sanidad	4	43	38	4	11
Las Pensiones	4	58	25	2	10
La Educación	5	45	35	3	11
Los Servicios Sociales	4	36	34	15	11

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio 2.594 de 2005 (CIS). Pregunta: De las siguientes instituciones, ¿cuál cree Ud. Que debe ser la principal responsable de gestionar...?

Son escasos los datos que permitan indagar con mayor precisión sobre las expectativas ciudadanas en torno a esta cuestión. Aún así en el trabajo de García Ferrando, López Aranguren y Beltrán se pregunta a los ciudadanos por quién piensan que debiera tomar la decisión última en una serie de materias planteadas en la realidad española en torno al año 1990²⁸. En cuatro de los cinco asuntos los ciudadanos consideran quien “debería tomar la decisión última y definitiva” es el gobierno central y en una es el gobierno de la Comunidad Autónoma²⁹. En 1999 el CIS preguntó acerca de que actor territorial debía responsabilizarse de la gestión de las pensiones y casi tres cuartos de la población se manifestaban partidarios de que fuese el “Estado Central”³⁰. Aunque en 2005 el porcentaje de ciudadanos partidarios de la gestión de las pensiones desde el centro sigue siendo mayoritario, éste ha disminuido a favor de las CCAA. Éstas últimas se perciben más capaces de asumir con éxito la gestión del bienestar lo que encaja con la asunción de nuevas responsabilidades o responsabilidades compartidas con otros niveles de gobierno en los últimos años (Tabla 11).

²⁷ Tal y como puede comprobarse en el cualitativo correspondiente al Estudio 2.386 del CIS (2000). Además, tres cuartas partes de la población sostienen que existen muchas diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas CCAA, Estudio 2286 de 1998 (CIS). Asimismo un 70 por ciento de la población percibe que no en todas las CCAA se reciben los mismos servicios públicos y prestaciones sociales debido, sobre todo, a la distinta disponibilidad económica para financiarlos (IEF 2000).

²⁸ García Ferrando, López Aranguren y Beltrán 1994.

²⁹ Tales resultados son matizados cuando se realiza la desagregación de los datos por CCAA. Efectivamente, los habitantes de las CCAA más autonomistas como Cataluña, Navarra y País Vasco, querían conceder algo más de protagonismo a sus gobiernos regionales.

³⁰ Estudio 2375 del CIS, 1999. Se preguntaba: De las siguientes instituciones, ¿Cuál cree usted que debe ser la principal responsable de gestionar las pensiones en España?. Los partidarios de la gestión por las Comunidades Autónomas eran el 18 por ciento de los ciudadanos y de los Ayuntamientos el 4 por ciento.

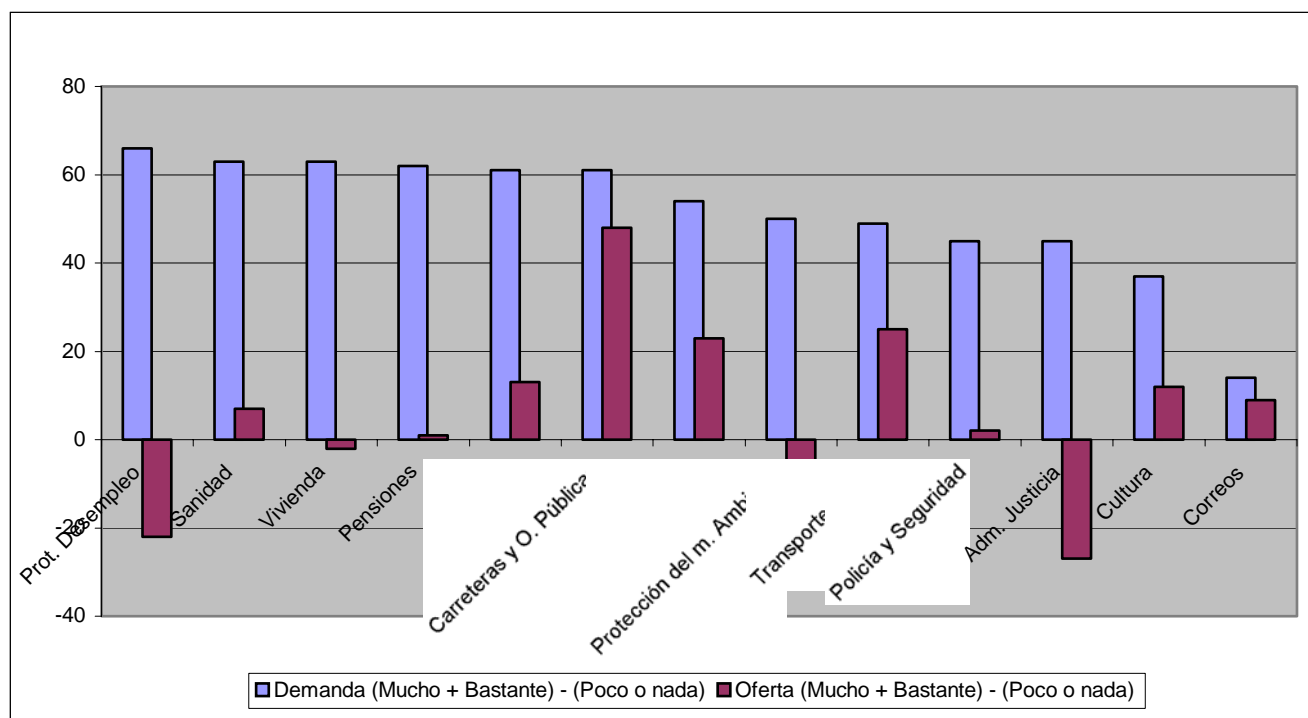
2. Las preferencias sobre el resultado

2.1. Qué objetivos y con cuánta intensidad

Ya en 1995 los españoles admitían mayoritariamente un incremento de la demanda social de servicios públicos en diversas áreas de política. Este reconocimiento significa que los ciudadanos son conscientes del aumento de la intensidad con la que requieren la intervención del Estado y también de la calidad exigida con respecto a los servicios públicos³¹. Los servicios del núcleo duro del EB son los que más han crecido junto con la demanda de carreteras y obras públicas. Éstas últimas, más las políticas orientadas a la procura del bienestar, son la parte de la acción pública donde las expectativas de los ciudadanos se han dirigido con mayor intensidad en los últimos años.

La oferta es juzgada todavía insuficiente, al menos no alcanza a la demanda en ninguno de los sectores de política. A pesar de ello, el público reconoce esfuerzos significativos en obras públicas, transportes y enseñanza. La justicia, el desempleo, la vivienda y el medio ambiente son las grandes asignaturas pendientes (Gráfico 4).

Gráfico 4. Comparación entre la percepción del grado de crecimiento de la demanda de servicios públicos y el grado de crecimiento de la oferta en los últimos diez años (1995)

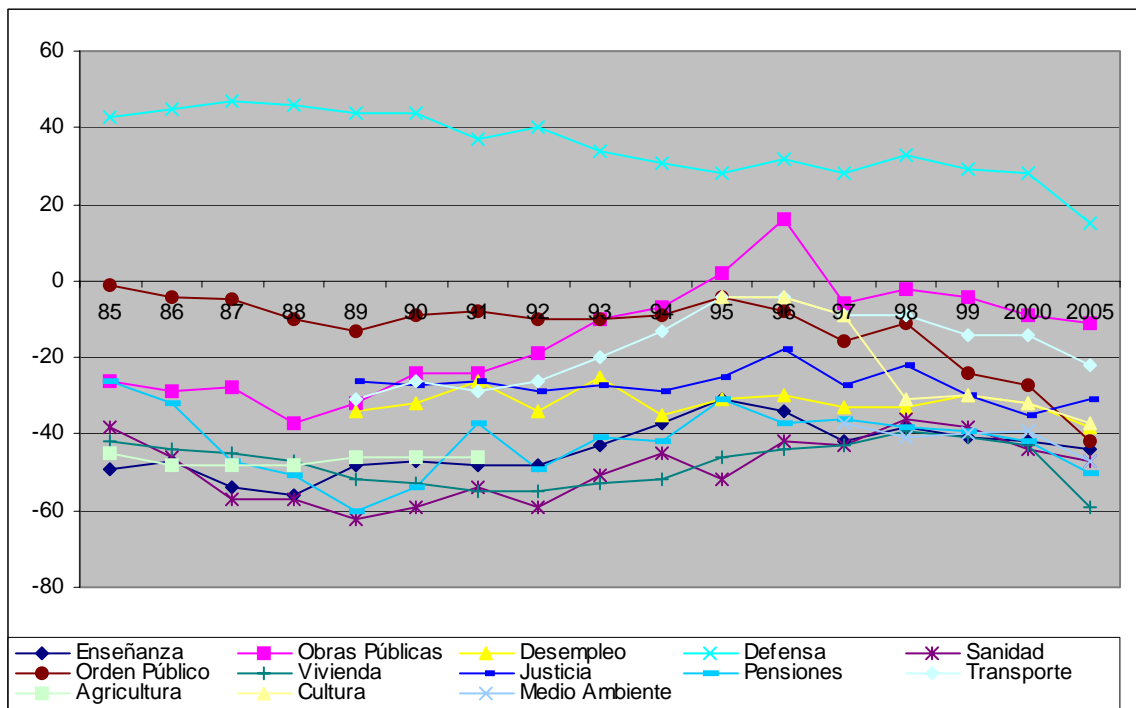


Fuente: Elaboración propia a partir CIS, 1995. Preguntas: ¿Diría usted que en nuestro país la demanda por parte de los ciudadanos de cada una de las siguientes prestaciones y servicios públicos ha aumentado mucho, bastante, poco o nada, en los últimos diez años? Y ¿Y diría usted que la oferta, es decir, la cantidad y calidad de cada una de esas prestaciones y servicios públicos ha aumentado mucho, bastante, poco o nada, en los últimos diez años?

³¹ Además, en torno a tres cuartas partes de los mismos creen que los españoles son mucho o algo más exigentes que hace diez años según los Estudios: 2.019 de 1.992, 2.111 de 1994, 2.187 de 1.995, 2.219 de 1.996, 2.253 de 1.997, 2.293 y 2311 de 1.998 y 2394 de 2000 del CIS.

La agenda social española ha ido consolidado en los últimos años nuevas preocupaciones (CIS)³². Por ejemplo, la inquietud por la inmigración u otros problemas, ligados a valores postmaterialistas, como el medio ambiente, son asuntos que han entrado con relativa fuerza en ella. La llegada de nuevos problemas en la agenda puede ocasionar que las expectativas ciudadanas sobre los temas que son actualmente objeto de la intervención o que deben serlo en el futuro varíen. La incorporación de nuevos asuntos a la agenda social, el simple paso del tiempo u otros motivos como la percepción de que la demanda esté satisfecha, pueden afectar a la prioridad con que los ciudadanos piensan que deban ser tratados determinados problemas o, incluso, incrementar la presión global sobre los gobiernos y las administraciones públicas.

Gráfico 5. Evolución de la valoración de los recursos públicos dedicados a distintos servicios públicos (1985-2005) (Demasiados – Demasiado pocos)



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, 1.901 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, 2394 de 2000 y 2594 de 2005 (CIS). Pregunta: *Como usted 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 demasiado pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.*

La percepción de suficiencia del gasto público por sectores de política es especialmente significativa para ilustrar estas cuestiones (Gráfico 5). Cuando se pide a los ciudadanos que valoren lo que el Estado gasta con el dinero que los españoles pagan en impuestos, lo primero que puede observarse con claridad es que, excepto en defensa y momentáneamente en obras públicas, entre los años 95 y 96, el gasto es percibido como insuficiente en todas las áreas de política pública. Teniendo siempre presente esta idea de que en todas las áreas de política excepto en las dos señaladas el gasto es considerado escaso, se pueden observar algunas tendencias claras a la luz del gráfico 4:

- Respecto a la valoración del gasto en términos globales pueden distinguirse tres fases: 1) En la primera desde 1985 a 1989, el número de quienes creían que se

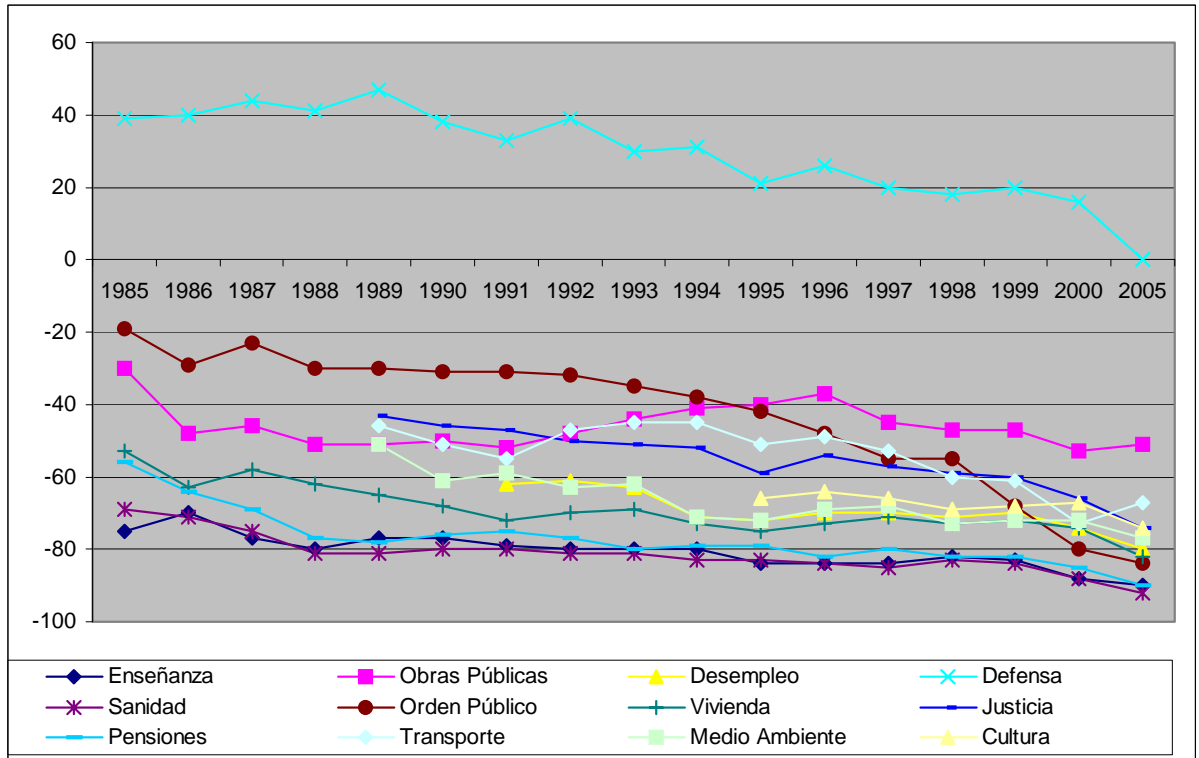
³² Como es sabido desde hace más de una década el CIS pregunta a los ciudadanos sobre cuáles son los problemas más importantes del país.

- gastaba demasiado poco era creciente; 2) En la segunda, a partir de 1989 y hasta el 1999, incluso en sanidad, pensiones y enseñanza, comienza una tendencia contraria³³. Es decir, en este periodo, el número de ciudadanos que se acerca a la idea de suficiencia del gasto público es creciente. Es todavía más acusada entre los años 1994, 1995 y 1996 –por ejemplo, en lo que se refiere a las obras públicas, la opinión generalizada es que se gasta demasiado-. La tendencia de disminución neta de aquellos que valoran demasiado escaso el gasto, podría explicarse por la presencia en el debate público de la necesidad urgente de reducir la cuantía del mismo con el objetivo de conseguir la convergencia con Europa, aunque posteriormente, a partir del año 92, esta opinión se viese reforzada por otros factores. Sin embargo, y como puede verse en el Gráfico 6, esto no es óbice para que la opinión contraria a la reducción del gasto se mantenga muy estable en estas políticas. 3) En el último periodo desde 1999 hasta 2005 se produce un nuevo cambio de tendencia y vuelve a aumentar el porcentaje de ciudadanos que consideran insuficiente el gasto prácticamente en todas las políticas.
- Por sectores de política podrían destacarse tres cuestiones: 1) una de las políticas que sin duda más llama la atención es la de defensa. En esta política todavía es mayor el número de quienes creen que se gasta demasiado, sin embargo, va poco a poco decreciendo en beneficio de los que creen que se gasta poco. Tal tendencia, reforzada sin duda por acontecimientos como el accidente del Yakolev 42 estrellado en Turquía en 2003 y en el que fallecieron 62 militares españoles, ha ido paralela al descenso del peso del gasto público en defensa respecto al gasto total en los años de la democracia y, seguramente, a la conciencia de que el mantenimiento de una Ejército profesional necesitaría de más recursos o, incluso, a la imagen positiva de las Fuerzas Armadas debido a su participación en labores humanitarias y de pacificación y al esfuerzo visible por adaptarse a los cambios sociales³⁴. 2) Especialmente significativas son las valoraciones en torno a las políticas de justicia y de orden público. En ambas políticas llama la atención una tendencia progresiva, que además se acentúa en los últimos años (excepción hecha en 2005 a la política de justicia), en el sentido de que se incrementa la percepción de que se gasta demasiado poco. La negativa evaluación de la política de justicia, que suele ser la peor evaluada, así como la percepción de inseguridad ciudadana creciente pueden ser la causa de ello. También es interesante destacar como la política de obras públicas, en la que el número de quienes creían que se gastaba demasiado llegó a superar al de quienes opinaban que se gastaba demasiado poco entre los años 1995 y 1997, está experimentando la tendencia inversa ya señalada. 3) Pero sin duda, es en las políticas del bienestar respecto a las que existe más consenso acerca de que el gasto es insuficiente. Los últimos años han consolidado en la agenda el problema de la vivienda y, el gasto en política en favor de la vivienda es, hoy por hoy, el que los ciudadanos consideran más insuficiente. A una altura parecida entre sí están hoy sanidad, pensiones y enseñanza, a pesar de que estas dos últimas han experimentado siempre más fluctuaciones.

³³ En el Estudio 2.225 de 1996 se pide a los ciudadanos que expresen sus preferencias sobre tres políticas del bienestar entre cinco y aparecen en este orden: sanidad, pensiones, educación.

³⁴ El gasto público en defensa ha perdido peso en el PIB y también respecto al presupuesto del Estado. El presupuesto de defensa ha pasado de un 2,1 por ciento del PIB en 1983 a un 0,86 por ciento en 2004, y de un 10,59 del presupuesto del Estado en 1983 al 5,02 por ciento en 1996, cifra que ha crecido algo en los últimos años hasta alcanzar un 5,75 en 2004 (Le agradezco al profesor J. A. Olmeda estos datos).

Gráfico 6. Evolución de la opinión sobre la reducción de gasto en servicios públicos (1985-2005) (A favor – En contra)



Fuente: elaboración propia a partir de Estudio 1.465 de 1985, 1.535 de 1986, 1.674 de 1987, 1.752 de 1988, 1.849 de 1989, 1.880, 1.901 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, 2394 de 2000 y 2594 de 2005 (CIS). Pregunta: *Suponiendo que el Estado se viera obligado a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame, por favor, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar.*

Estos datos deben completarse los que se proporcionan en el Gráfico 6 sobre reducción del gasto público, que es un indicador valioso para ilustrar posibles alternativas de política pública³⁵.

- En cuanto a las opiniones sobre reducción del gasto en términos generales, puede observarse que los ciudadanos no contemplan esta posibilidad en ninguna de las políticas, ni siquiera en la de defensa, como sí ocurría hasta 2005. Todo ello viene a corroborar los datos anteriormente expuestos sobre las opciones de política. Los españoles prefieren fórmulas en las que la financiación pública sea la prioritaria, sobre todo, en las políticas del bienestar. La oposición a la reducción del gasto en bienestar social sigue siendo prácticamente la misma entre 1985 y el año 2000 y se ha incrementado en los últimos años³⁶. Vuelven de nuevo a ser significativos los

³⁵ La valoración neta de la reducción del gasto público es el resultado de la resta de los que están a favor de que se reduzca el gasto en determinadas políticas y de quienes están en contra. Es importante señalar que, por ejemplo, hasta el año 1991 no se pregunta por desempleo, hasta el 1989 no se incluye cultura ni transportes ni medio ambiente.

³⁶ Hay que tener en cuenta que en un 39 por ciento de los hogares, en los que reside aproximadamente el 12 por ciento de la población, más de un 25 por ciento del gasto total anual del hogar depende de ingresos por prestaciones sociales. Asimismo, un 89 por ciento de los hogares que tienen estudiantes, estos acuden a un centro público o mixto. Por último, un 99 por ciento de la población está cubierto por la sanidad pública y en

datos respecto al orden público y la justicia porque es en estas políticas en las que se agudiza la opinión contraria a la reducción del gasto y sólo se mantiene estable la opinión sobre el gasto en medio ambiente.

2.2. La equidad y la seguridad como dimensiones del bienestar

Tres políticas sirven para analizar la dimensión de seguridad en el caso español. La política de sanidad y la política de pensiones tratan de proteger a las personas contra las contingencias de la enfermedad y vejez. El desempleo tiene como objetivo proteger a aquellos individuos que se hallan en situación de paro. El propósito de amparo de estas políticas configura la dimensión de seguridad del EB. Entre los españoles la dimensión de seguridad recibe un fuerte apoyo. Aunque todas las políticas reciben un respaldo que siempre está en torno al 90 por ciento de la población, es más nítido el apoyo hacia aquellas políticas que benefician a más población, cuyos costes se perciben también como repartidos, las “políticas mayoritarias” utilizando la clásica distinción de Wilson³⁷, en este caso, la política de sanidad y la política de pensiones. Las opiniones sobre posibles recortes del gasto en algunas políticas sociales corroboran esta afirmación en 2005. Son las políticas de pensiones y la sanidad las que suman menos partidarios de un posible recorte y, a la vez, en la que más oposición se aglutina.

El desempleo, aunque también recibe un apoyo mayoritario, lo que es coherente con la creencia ciudadana de que es el principal problema que tiene el país, merece, no obstante, una consideración distinta. También la tipología de Wilson puede contribuir a explicarlo. El paro afecta con mayor intensidad a sectores concretos de la sociedad y, por lo tanto, quienes se benefician de la protección por desempleo son estos grupos específicos y los costes de la política los pagan de forma difusa todos los cotizantes. Pero dicha explicación debe completarse con otra. En primer lugar, los ciudadanos perciben la existencia de fraude en las prestaciones de desempleo y existe la creencia extendida de que la prestación de desempleo desincentiva de la búsqueda de un trabajo a quienes lo perciben. En este sentido, la población parece percibir con más justicia la provisión de un empleo que las prestaciones de tipo económico (Tabla 12).

Tabla 12. Dimensión de seguridad del Estado de Bienestar

	Sí, sin ninguna duda	Probablemente debería	No debería
Ofrecer asistencia sanitaria para todos	80	18	1
Asegurar pensiones dignas para los jubilados	79	19	1
Crear puestos de trabajo para todo aquel que lo demanda	60	29	9
Asegurar un subsidio digno a los parados	57	33	9

Fuente: elaboración propia a partir de 2.206 de 1996 (CIS), Roller (1995) y Pettersen (1995). Pregunta: *En términos generales ¿considera usted que debería, o no debería ser responsabilidad del Estado... ?*

En España las políticas de equidad tienen, como en otros países, un apoyo más reducido que las políticas de seguridad (Tabla 13). A pesar de ello el respaldo a tales política es muy amplio. La percepción de desigualdad puede servir para explicar este apoyo generalizado a las políticas del bienestar. La ausencia de datos no permite hacer una clara distinción entre la equidad definida como igualdad de oportunidades, que

un 86 por ciento de los hogares todos o parte de sus miembros tienen una cobertura exclusivamente pública (Carrillo y Tamayo 2000).

³⁷ Wilson, 2000 clasifica las políticas en función de que los costes se perciban como concentrados o difusos y los beneficios se perciban como distribuidos o concentrados.

tradicionalmente recibe mayor apoyo, y la equidad como igualdad de resultados que son políticas más conflictivas. Sin embargo, los datos dejan intuir esta asociación también para el caso español. En este sentido los ciudadanos en 2005 tolerarían mejor un recorte en las becas de educación y en las viviendas de protección oficial que en otras políticas sociales (Tabla 14).

Tabla 13. Dimensión de equidad del Estado de Bienestar

	Sí, sin ninguna duda	Probablemente debería	No debería
Reducir las diferencias entre las personas que tienen altos ingresos y las que tienen bajos ingresos	74	10	12
Ofrecer becas a los estudiantes con pocos ingresos	74	23	3
Facilitar viviendas dignas a familias con pocos ingresos	68	28	2

Fuente: elaboración propia a partir de 2.206 de 1996 (CIS) y Roller (1995). En la afirmación de “reducir las diferencias...” las opciones de respuestas eran diferencias. Se han agrupado así: “Muy de acuerdo +de acuerdo”, “Ni de acuerdo ni en desacuerdo” y “En desacuerdo + muy en desacuerdo”. Pregunta: *En términos generales ¿considera usted que debería, o no debería ser responsabilidad del Estado... ?*

Tabla 8. Tolerancia de los recortes en el Estado de Bienestar

	Sí estaría dispuesto	No estaría dispuesto
Atención sanitaria	1	47
Pensiones	2	16
Becas para la educación	11	3
Prestaciones por desempleo	8	4
Servicios sociales	8	2
Viviendas de protección oficial	15	3
En ninguna de ellas (No se leía)	40	16
NS/NC	15	9

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir del Estudio 2.594 de 2005 (CIS). Pregunta: Si el gobierno tuviera que recortar necesariamente el gasto público en alguna de las siguientes partidas, dígame, por favor, ¿en cuál de ellas estaría dispuesto a admitir un recorte?

IV. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar la evolución de las preferencias de los ciudadanos hacia las políticas de bienestar en España durante los últimos veinte años. Se trataba de comprobar si, como han mantenido algunos investigadores, el paso del tiempo ha producido cambios significativos en las actitudes ciudadanas. Para ello se ha utilizado la distinción entre proceso y resultados del EB y se ha usado una estrategia comparativa de las actitudes a lo largo del tiempo, contextualizando además las políticas de bienestar respecto a otras política públicas.

En cuanto al proceso de las políticas -es decir, las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, los individuos o el Estado, de la procura del bienestar; cómo deben financiarse y gestionarse estas políticas; y en qué nivel de gobierno debe recaer la procura del bienestar- los ciudadanos, a pesar de cierta ambivalencia, siguen respaldando un modelo público de bienestar. El apoyo al EB y a un modelo de titularidad y financiación pública está relacionado con valores de equidad y universalidad. A pesar de los estereotipos tradicionales sobre la administración pública, como la extendida creencia de la mayor eficacia del sector privado de la economía, aquellos valores se reconocen especialmente en los servicios y las prestaciones públicas. Respecto al actor territorial que

debe ser responsable de la gestión de los principales servicios del bienestar se detecta una preferencia creciente por el nivel intermedio de gobierno, que, tal y como se ha explicado, aumenta paralelamente al incremento del papel de las CCAA. A pesar de ello, parece conservarse entre los ciudadanos la preocupación por la equidad, que ven mejor representada en el nivel central de gobierno con un papel de redistribuidor.

Respecto a las expectativas sobre el contenido, cuestiones tales como sobre qué sectores de política existe mayor consenso acerca del gasto público, qué lugar ocupan las políticas del bienestar entre el resto, con cuánta intensidad es deseable la intervención pública en las políticas en general y, en concreto, en el bienestar o cuáles son las dimensiones prioritarias del bienestar, ordenaban la discusión sobre los resultados de la acción pública. Algunos de estos interrogantes sólo han podido contestarse parcialmente. Sin embargo, en términos generales, puede constatarse que las políticas de bienestar son las que más consenso generan en torno a al gasto público: los ciudadanos son mayoritariamente contrarios a su reducción y son las políticas en las que más se percibe una insuficiencia del gasto público. Son políticas en las que, además, no se observan fluctuaciones significativas como ocurre en otras tales como la justicia o el orden público o, incluso la defensa.

Respecto a las políticas de núcleo duro del EB, permanecen las demandas en las políticas donde se ha producido un incremento del gasto y en aquellas otras en las que ha habido una reducción del mismo, se mantiene incluso en los servicios que son valorados más positiva que negativamente en términos de eficacia. El resto de las políticas muestran cierta coherencia. Sobre todo la política de orden público es un sector respecto al que el gasto se valora de manera creciente como insuficiente y cada vez es mayor el número de quienes se oponen a su reducción. Al mismo tiempo, la percepción de inseguridad y la vivienda están entre los principales problemas del país y la justicia está desde hace años entre las políticas peor valoradas.

Respecto a las dimensiones del bienestar y, en concreto en la discusión sobre seguridad y equidad, parece claro un mayor apoyo a la primera sobre la segunda, en línea con lo que ocurre en otros países europeos.

En definitiva y como conclusión general, el estudio de caso permite afirmar el mantenimiento de un apoyo sólido a la existencia del Estado de Bienestar, al menos tal y como es la actualidad, sin que puedan detectarse signos de debilidad.

V. Bibliografía

- Alvira Martín, F., J. García López y M^a. L. Delgado Lobo, *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva de contribuyente*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000.
- Beltrán, M. *La acción pública en el régimen democrático*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.
- Botella, J. "How Much is Too Much? An Overview of Fiscal Attitudes in Western Europe" democrática" *Estudio*, 54, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March de Estudios e Investigación, Madrid, 1994.
- Botella, J. "La opinión pública ante el *Welfare State*: ¿oferta o demanda?" en S. Giner y S. Sarasa (eds.) *Buen Gobierno y política social*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1997, págs. 191-199.
- Box, R. C "Running Government Like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice" en *American Review of Public Administration*, Vol. 29, n.º1, 1999, págs. 19-43.
- Cantril, A. H. y S. D. Cantril, *Reading Mixed Signals: Ambivalence in American Public Opinion about Government*, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Carrillo, E. y M. Tamayo "Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la encuesta de presupuestos familiares", *Papeles de Trabajo*, 2, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.

- Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York University Press, Nueva York, 1975.
- Díez Nicolás, J. “Encuesta de Bienestar ONCE 96/97” en S. Muñoz Machado, J. L. García Delgado y L. González Seara (eds.) *Las estructuras del Bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Civitas, Madrid, 1998.
- Easton, D. *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1965.
- Easton, D. “A Re- Assessment of the Concept of the Political Support”, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, 4, 1975, págs. 435-457.
- El País, *Anuario 2002*, 2002.
- Ferrera, M. “Los Estados de bienestar del sur en la Europa Social” en S. Sarasa y L. Moreno (comp.) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid, 1995, págs. 85-109.
- García Ferrando, M. E. López Aranguren y M. Beltrán *La conciencia nacional y regional en la España de las Autonomías*, CIS, Madrid, 1994.
- Goodsell, Ch. T. *The Case for Bureaucracy: a public administration polemic*, Chatham House, Chatham, 1983
- Goul Andersen, J., “Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare States Support” en S. Svallfors y P. Taylor-Gooby (eds.), *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*, Londres, Routledge, 1999, págs. 12-33.
- Hibbing, J. R. y E. Theiss- Morse, “Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be?”, *Public Administration*, vol. 95, 1, 2001, págs. 145-153.
- Hirschman, A. O. *Salida, Voz y Lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1997.
- Moreno, L. Voz “Estado de Bienestar”, S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, págs. 261-263.
- Moreno, L. *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Ariel, Barcelona, 2000a
- Moreno, L. “The Spanish development of Southern European Welfare”, S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, Routledge, Londres, 2000b, págs. 146-165.
- Navarro, V. *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Tecnos/UPF, 2004.
- Noya, F. J. “El valor de la ambivalencia. Las actitudes ante la meritocracia, la igualdad y el Estado de Bienestar en España en perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86/99 1999, págs. 185-221.
- Pettersen, P. A. “The Welfare State: The Security Dimension” en O. Borre y E. Scarbrough (ed.) *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1995, págs. 189-233.
- Pierson, P., “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, 48, 1996, págs. 143-179.
- Pierson, P., “Introduction. Investigating the Welfare State at Century’s End”, en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001a, págs. 1-14.
- Pierson, P., “Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States”, en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001b, págs. 80-103.
- Pino, E. del, “¿Qué esperan los ciudadanos del gobierno? Las expectativas sobre las políticas de bienestar en España”, en *Sistema*, 172, 2002, págs. 55-84.
- Pino, E. del, *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.
- Roller, E. “The Welfare State: The Equality Dimension” en O. Borre y E. Scarbrough (ed.) *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1995, págs. 163-197.
- Utrilla de la Hoz, A. y C. Pérez Esparrells, “La evolución de las políticas de gasto en las administraciones públicas en los años 90”, *Documento de Trabajo*, n. 164, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, 2001.
- Van Kersbergen, K., “The Declining Resistance of Welfare States to Change?”, en S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, Londres, Routledge, 2000, págs. 19-36.
- Wilson, J. Q. *American Government*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2000.