

Opinión pública y política fiscal. Racionalidad e información imperfecta.

*Antonio M. Jaime Castillo
Departamento de Sociología
Universidad de Granada
E-mail: amjaime@ugr.es*

1. Introducción

Gran parte de los modelos de la macroeconomía convencional asumen que los individuos tienen expectativas racionales sobre la política fiscal (Barro, 1990; Lucas, 1988). Por el contrario, los estudios de opinión pública muestran que el ciudadano medio tiene un grado de conocimiento bastante limitado sobre los asuntos públicos, especialmente en materias complejas como la política económica (Glynn, 1999). Al mismo tiempo, se ha hallado con frecuencia, que el orden de preferencias a nivel individual puede ser inconsistente e incongruente (Converse, 1964), lo cual genera un problema evidente en el proceso de agregación de las preferencias individuales, a pesar de que las tendencias de opinión pública a nivel agregado son relativamente estables y reaccionan de manera congruente ante cambios en las condiciones objetivas del entorno económico o cambios en las políticas públicas (Page y Shapiro, 1992).

Resulta particular difícil conjugar de manera coherente estas diferentes concepciones de la opinión pública y la política fiscal en un modelo teórico articulado. Por una parte los hallazgos empíricos apunta en direcciones contradictorias, según nos fijemos en el nivel individual o colectivo. Por otro lado, no ha existido un debate teórico importante entre los diferentes paradigmas acerca de la integración de diferentes aportaciones, debido en gran parte a que tienen orígenes muy diversos. Sin embargo, resulta posible reconducir esta polémica, a partir de dos elementos claves: el supuesto de racionalidad individual y la información imperfecta en el proceso político.

En este trabajo, analizaremos distintos aspectos de la opinión pública fiscal para mostrar en cada caso que puede mantenerse el supuesto de racionalidad de las preferencias individuales bajo determinadas condiciones. En primer lugar, dado que la información sobre el proceso político, y en particular, en materias complejas, como la política fiscal, no es completa ni perfecta, los individuos utilizan heurísticos en el proceso de formación de las preferencias. En segundo lugar, existen mecanismos causales que pueden explicar los estados de opinión agregados sobre la política fiscal, a partir de la percepción que los ciudadanos tienen de la gestión pública. Es decir, la percepción de los impuestos y de los gastos públicos está influida directamente por la evaluación que los ciudadanos hacen de la forma en que el estado gestiona el presupuesto público.

El punto de partida es que el descontento fiscal viene a ser un síntoma de un fenómeno más general de crisis de confianza en las instituciones políticas, y más concretamente, en la forma en que éstas gestionan los asuntos públicos. Por una parte, los individuos no tienen una información perfecta del efecto de los impuestos y los gastos públicos. Sin embargo, la percepción de la confianza en las instituciones políticas y la satisfacción con el funcionamiento de las mismas, sirve como heurístico para valorar la política fiscal. Sobre esta base, podremos ver que los movimientos de opinión a nivel agregado son bastante sensibles al cambio en las condiciones económicas objetivas y a la evaluación del rendimiento de las administraciones públicas.

2. Opinión pública, información política y racionalidad individual

A primera vista, el modelo racionalista del comportamiento electoral asume un ciudadano “racional” y una opinión pública autónoma (Jaime y Sáez, 2001). Ciertamente, éstos son supuestos del modelo, pero no así el hecho de que los individuos dispongan de la información necesaria para tomar decisiones juiciosas y, ni tan siquiera, que tengan la capacidad necesaria para juzgar y analizar la información política. ¿Cómo pueden reconciliarse estas afirmaciones? El paradigma racionalista, en sus distintas versiones, está inspirado en el análisis económico pero, a diferencia de los modelos económicos neoclásicos de mercado, no se basa en el supuesto de información perfecta y simétrica. Según pone de manifiesto Downs (1957) en su obra seminal sobre la teoría

económica de la democracia, existen dos problemas estructurales en el mercado político que impiden el acopio de información por parte del ciudadano medio.

En primer lugar, la información es costosa. Reunir información sobre cuestiones políticas es costosa en sí misma, dado el enorme volumen de materias que se discute en la agenda política de las sociedades democráticas. Podría argumentarse que las sociedades de la información se caracterizan por una gran abundancia de fuentes de información y que el coste de informarse es relativamente asequible. Aún así, la complejidad de las materias a tratar, tales como las regulaciones públicas sobre asuntos técnicos requiere un esfuerzo considerable en cuanto a la adquisición de información previa para entender cada una de las materias, que sólo está al alcance los especialistas. A pesar de todo, bien podría pensarse que los individuos afrontan elecciones relativamente complejas en otros mercados, como el de bienes y servicios, y aunque el supuesto neoclásico del consumidor como maximizador de utilidad pueda ser controvertido, la evidencia empírica sugiere que los individuos realizan un acopio considerablemente mayor de información en esos ámbitos que en el mercado político, aunque el esfuerzo necesario sea considerable.

Aquí entra en consideración otro elemento esencial del modelo, que es el coste de oportunidad. El tiempo es un recurso escaso y valioso en sí mismo. El individuo racional tiene que elegir entre distintas ocupaciones en las que distribuir su tiempo. Además, es necesario considerar que el beneficio esperado de una determinada política pública es limitado a nivel individual, puesto que sus efectos se diluyen entre el conjunto de la sociedad y está condicionado a factores que escapan al control del individuo, debido a la incertidumbre sobre los efectos de las políticas. Por otra parte, el beneficio hay que entenderlo en términos relativos, es decir, en relación al resto de opciones políticas alternativas. En democracias consolidadas, caracterizadas por partidos catch-all con una débil polarización política, las diferencias entre las propuestas políticas de los diferentes partidos tenderán a ser relativamente pequeñas, con lo cual el beneficio neto a nivel individual, es decir la ventaja de una política frente al resto no puede ser muy grande. Por lo tanto, los individuos racionalmente dedicarán un tiempo limitado a adquirir información política, puesto que hay ocupaciones competitivas que les producen mayor utilidad, aún con niveles de incertidumbre mucho menores.

El segundo problema estructural, tiene que ver con el tamaño del electorado. En electorados relativamente grandes, como los actuales, la probabilidad de que un elector sea decisivo en el resultado de la elección, pongamos por ejemplo, a nivel nacional, es muy reducida. Por lo tanto, aún en el supuesto improbable de tener información perfecta, es decir, en el caso de que el elector conociera con certeza (!) los efectos de las distintas políticas públicas (lo cual es algo bastante parecido a la omnisciencia), la elección de una política concreta no depende de su propia decisión si no del conjunto de electores, entre los cuales, el valor de un voto individual es prácticamente residual. El peso del voto individual del elector, o lo que es lo mismo, la probabilidad de resultar decisivo en la elección es directamente proporcional al beneficio esperado de la política preferida, aún asumiendo implícitamente, y de manera poco realista, que los individuos fuesen neutrales ante el riesgo. Dado que esta probabilidad es infinitesimal en electorados grandes, el beneficio esperado de una política pública ha de ser necesariamente muy pequeño.

Desde el punto de vista del individuo racional, la solución de equilibrio se encuentra en el punto en el que el coste de la información adquirida iguala el beneficio esperado neto de una determinada política en relación al resto de políticas propuestas. Asumiendo un beneficio esperado muy pequeño el coste de búsqueda y procesamiento de la información en el que incurrirán los individuos será igualmente pequeño, porque de lo contrario incurrirían en costes mayores que los beneficios esperados. Por ello su nivel de información ha de ser, por necesidad, muy limitado, si tenemos en cuenta la complejidad de los asuntos públicos. Las conclusiones del modelo racionalista son en cierto sentido preocupantes. Partiendo de un elector plenamente racional se deduce que su estrategia óptima es permanecer en la desinformación, y así las decisiones políticas se toman de manera prácticamente aleatoria, puesto que el único incentivo para participar políticamente es el propio beneficio personal.

El modelo expuesto aquí se corresponde con la versión original formulada por Anthony Downs a finales de los años cincuenta, aunque parte de este razonamiento también está en la obra de Schumpeter. Desde entonces, el paradigma racional ha derivado en múltiples modelos, que no cabe entrar a desarrollar. Pero lo cierto es que buena parte de los desarrollos recientes en esta línea, especialmente los que podríamos vincular con la investigación en voto económico (esto es, el estudio de cómo afectan las

condiciones económicas a las decisiones de voto), están proponiendo planteamientos alternativos en el análisis de la información que necesitan los individuos para tomar decisiones políticas juiciosas. Entre los muchos modelos que podrían plantearse, cabe destacar el intento de síntesis entre el modelo racional y la psicología cognitiva realizado en la década de los noventa por Samuel Popkin.

Al igual que en otros campos de estudio de la decisión a nivel individual, las incorporaciones de los desarrollos recientes de la psicología cognitiva han permitido ensanchar notablemente las perspectivas de estudio. Popkin (1991) se basa fundamentalmente en el estudio del papel que juegan los heurísticos en los procesos de decisión a nivel psicológico. Un heurístico puede definirse como un mecanismo aprendido por el sujeto para procesar información proveniente del mundo exterior. En este sentido, los heurísticos se basan en un proceso de aprendizaje por el que las experiencias pasadas configuran una regla intuitiva de interpretar volúmenes considerables de información. Podríamos considerarlos como atajos cognitivos que ahorran el esfuerzo de sopesar racionalmente cada pieza de información separadamente. Dado que las personas enfrentan en su vida cotidiana un gran número de decisiones a realizar cada día, la mayoría de nosotros desarrollamos, de manera casi inconsciente, reglas de actuación que se aplican de forma prácticamente mecánica en el contexto apropiado. Esto comporta un inconveniente y una ventaja fundamentales.

El inconveniente reside en que, puesto que los heurísticos son simplificaciones no están exentos de error y, por lo tanto, lo que funcionó bien en el pasado no tiene que funcionar bien siempre. La ventaja es que podemos aplicar reglas relativamente simples en situaciones complejas, sin tener que dedicar una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para tomar una decisión. Es importante señalar una doble característica de los heurísticos, que a veces se suele pasar por alto. Por un lado, los heurísticos como tales no son mecanismos racionales, puesto que se basan en un proceso inductivo por acumulación de experiencia previa. De otra parte, sin embargo, su utilización puede ser racional desde el punto de vista del ahorro de costes que comportan, en función de la situación. Esto implica que cuando los costes o beneficios asociados con una decisión son bajos, el empleo de heurísticos es en efecto racional. Si mantenemos, de acuerdo con el modelo de Downs, que los costes y beneficios implicados en la mayoría de las decisiones políticas son relativamente pequeños, los ciudadanos tienen un incentivo

importante a utilizar heurísticos a la hora de valorar distintas opciones políticas. ¿Qué consecuencias tiene ello respecto del papel de la opinión pública en la democracia?

Según sostiene Popkin, los heurísticos permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas relativamente acertadas sin necesidad de disponer de un gran volumen de información. Probablemente, la gente no necesita conocer cuál es la composición de las distintas cámaras legislativas, su forma de elección o el nombre de sus representantes políticos para poder valorar qué políticas públicas les pueden convenir y cuáles no o cuáles se adecuan a sus intereses o a sus convicciones y cuáles no. De hecho, utilizamos heurísticos en un buen número de situaciones de la vida cotidiana con resultados aceptablemente buenos. Conceptualmente, el esquema de Popkin es muy distinto de un modelo en el que las elecciones de los ciudadanos son prácticamente aleatorias. Ahora bien, esto es sólo una parte de la cuestión. Una vez hemos aceptado que los heurísticos pueden desempeñar un papel importante en la vida política, hemos de preguntarnos qué tipo de heurísticos pueden utilizarse. Y aquí surge un problema fundamental porque, a diferencia de otros ámbitos de la vida cotidiana, las personas tienen una experiencia muy limitada en la vida política, por lo que hay que averiguar cómo se forman y de donde vienen los heurísticos políticos.

Para clarificar este último punto, es necesario tener en cuenta que los heurísticos son idiosincrásicos. Es decir pertenecen a la propia experiencia del individuo. Diferentes personas utilizarán diferentes heurísticos dependiendo de su nivel de sofisticación política y de sus estilos cognitivos. En la investigación empírica, no obstante, se han identificado algunos bastante generales. Así, por ejemplo, las etiquetas conservador o progresista, derecha o izquierda, parecen tener una gran importancia en la forma en la que las personas evalúan una determinada política. Otro heurístico es la confianza o la credibilidad de los partidos o los grupos que proponen ciertas políticas. Experiencias previas de que una determinada política económica, por ejemplo, produce resultados satisfactorios reforzarán las actitudes positivas ante tal política. De la misma forma, los esquemas, aunque conceptualmente diferentes de los heurísticos, desde el punto de vista psicológico, también podrían cumplir funciones parecidas a los heurísticos (DeNardo, 1995). Los esquemas proporcionan marcos de referencia con los que analizar la información que se recibe.

El planteamiento de Zaller (1992), por otra parte, es un intento de proporcionar una explicación del proceso cognitivo de formación de la opinión en el nivel individual. El modelo desarrollado por Zaller ha adquirido una amplia difusión en la literatura, especialmente entre los especialistas en la realización de sondeos. El esquema empleado responde al acrónimo RAS (receive-accept-sample) y se desarrolla en tres etapas. En primer lugar, se produce la recepción de los mensajes políticos. Las personas más implicadas políticamente son también las que reciben más mensajes de contenido político, bien a través de la búsqueda personal de información o bien porque están más atentos a este tipo de información. En segundo lugar, la aceptación está condicionada por la predisposición del individuo hacia determinados contenidos. Con mayor probabilidad se aceptarán aquellos mensajes que confirman las creencias previas y se rechazarán aquellos otros que las desmienten. Por último, las personas se encuentran con la necesidad de formular una opinión, a partir de los muchos mensajes recibidos y aceptados como buenos. En este escalón final, las personas realizan un muestreo entre la información recibida para formular un juicio.

3. Opinión pública y política fiscal en las sociedades industriales avanzadas

La opinión pública juega un papel fundamental en la determinación de las políticas públicas en una sociedad democrática. En cierto sentido, la opinión pública es al mercado político, lo que la función de demanda es al mercado económico (Parsons, 1995). Dado que la opinión pública es producto de un sistema de valores específico, gran parte de la investigación comparativa sobre el estado de bienestar está basada en la idea subyacente, más o menos explícita, de que la cultura, normas y valores determinan el modelo de estado de bienestar. Y así, diferentes culturas dan lugar a distintos regímenes de políticas sociales (Jordan, 1995; Kluegel, 1995). A partir de esta premisa es lógico esperar que se produzcan diferencias importantes entre países a la hora de evaluar las políticas y las instituciones de bienestar. Sin embargo, la investigación comparada también ha identificado algunos elementos bastante generales en la evaluación de las políticas sociales en los países occidentales.

La evaluación de los servicios públicos está relacionada estrechamente con la evaluación del sistema fiscal. Dada la alta presión fiscal que soportan las clases medias en las sociedades industriales avanzadas, se exige al estado un empleo eficaz y eficiente

de los impuestos. Es una idea ampliamente compartida, que los impuestos deberían adecuarse al nivel y calidad de los servicios públicos recibidos. Sin embargo, cuando se trata de los hechos concretos las cosas no están tan claras y la percepción generalizada es que el nivel impositivo se adecua mal a los servicios recibidos. Un 57 % de los españoles piensa, en efecto, que los impuestos son necesarios para que el estado pueda prestar servicios públicos, hacer carreteras, etc. Está claro que la finalidad fundamental de los impuestos es financiar la prestación de servicios. Muy lejos queda el objetivo de distribuir la renta que sólo suscribe un 12 %. Es preocupante, sin embargo, el 27 % que opina que los impuestos son algo que nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué.

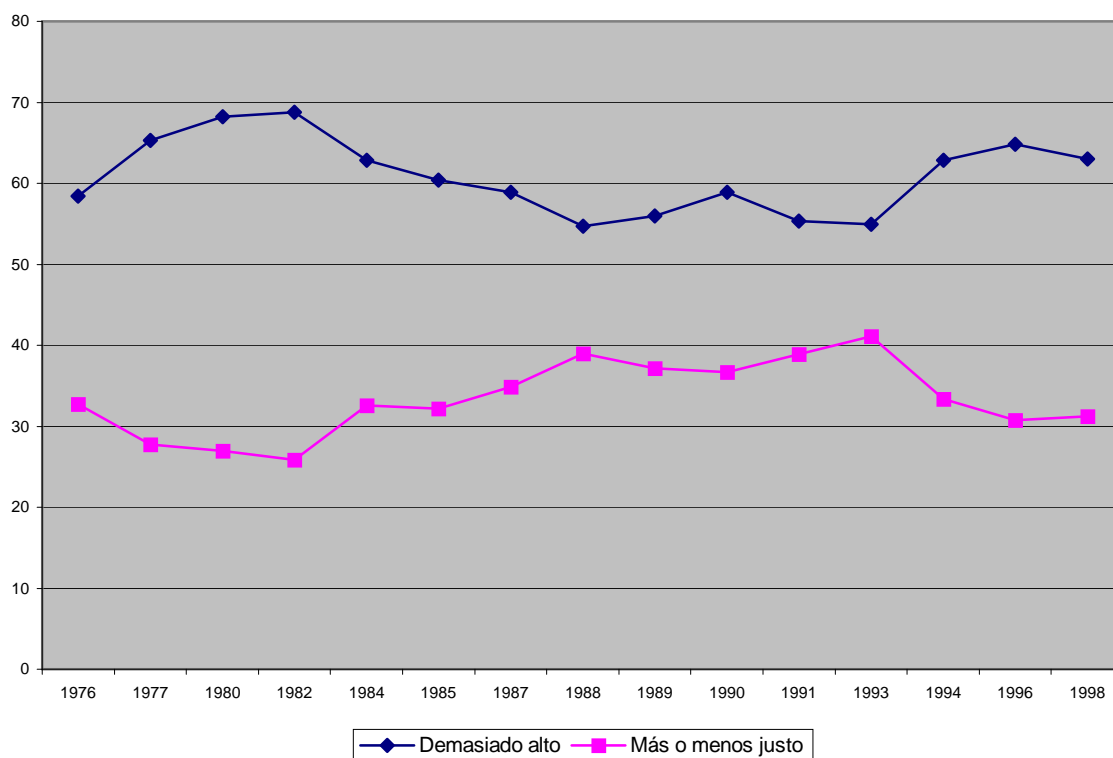
Un primer problema está en el hecho de que los ciudadanos perciben que el dinero recaudado en impuestos no se administra correctamente. Según se desprende de las encuestas de opinión, en la mayoría de los países occidentales existe una sensación bastante extendida de que el estado no administra de manera eficiente el dinero. En 1958 sólo un 43 % de los norteamericanos pensaba que el estado malgastaba un montón del dinero recaudado en impuestos. En 1994, esa misma afirmación la compartían un 70 %, habiendo llegado a compartirla un 78 % de la opinión pública estadounidense a finales de los años setenta, en plena “tax revolt”.

Los datos empíricos muestran que existe un considerable descontento con respecto al nivel de presión fiscal sostenida por los ciudadanos. Aunque en este aspecto los datos comparados son escasos, porque se encuentran bastante dispersos geográfica y temporalmente (Botella, 1994), podemos afirmar que en prácticamente todos los países occidentales en los que se ha efectuado algún tipo de medida en estas últimas décadas, una amplia mayoría de la ciudadanía acuerda con la tesis de que los impuestos son demasiado altos. Una encuesta realizada por Harris Poll en 1999 en Estados Unidos, mostraba que un 44 % de los norteamericanos era partidario de cambiar completamente el sistema impositivo actual, además de un 31 % que opinaba que había que cambiarlo en alguna medida.

En términos evolutivos, en Estados Unidos se ha producido en la segunda mitad del siglo XX una clara regresión en los niveles de satisfacción con el funcionamiento del sistema tributario. Según los datos de Gallup Poll, alrededor de 1945 el porcentaje

de los que pensaban que los impuestos que pagaban anualmente eran justos estaba entre el 80 % y el 90 %. A partir de las décadas de los años cincuenta y sesenta los datos comienzan a cambiar con rapidez. A finales del siglo XX, en 1999, el porcentaje que considera que los impuestos que pagan son justos representa sólo el 45 % de la población, bastante por detrás de los que consideran que son injustos. El argumento de la inequidad del sistema tributario se ve aquí confirmado. Como revelan multitud de indicadores, existe una percepción generalizada de que el reparto de la carga fiscal está distribuida de manera injusta.

Gráfico 1: Percepción de los impuestos en Estados Unidos (1976-1998)



Esto está relacionado con el hecho de que los impuestos se perciben como demasiado elevados. Según los datos del General Social Survey del NORC de la Universidad de Chicago, en 1998 el 63 % de los norteamericanos piensa que los impuestos que tienen que pagar son demasiado altos frente al 31 % que los estima más o menos apropiados. Como se aprecia en el gráfico 1 la evolución de la opinión pública es bastante sensible al esfuerzo fiscal, definido este como la ratio entre el aumento de la presión fiscal en relación con el crecimiento del PIB. La brecha entre quienes consideran que los impuestos son demasiado altos y los que los consideran apropiados

creció ampliamente durante la segunda mitad de los años setenta y primeros ochenta, como consecuencia de las crisis económica de este periodo.

Desde 1982 hasta principios de los años noventa esa brecha se reduce considerablemente. Es un movimiento coherente con la política fiscal de los gobiernos de Reagan que impulsaron la reducción de impuestos a costa de la elevación de los déficits públicos. La opinión pública reaccionó positivamente ante las rebajas de impuestos. No hay indicios, no obstante, para saber con un grado de certeza razonable si este comportamiento de la opinión pública refleja una “ilusión fiscal”. A este respecto caben dos alternativas:

En primer lugar, es posible que los contribuyentes tengan una perspectiva de corto plazo y valoren únicamente el volumen de impuestos que han de pagar en el ejercicio impositivo corriente. En este caso, cualquier reducción impositiva se traduciría en una mejora de la percepción de la carga fiscal, con independencia de los efectos que pueda tener a largo plazo. En segundo lugar, es posible que los contribuyentes estén preocupados por los impuestos pagados en el largo plazo. Y así, la reducción de la carga fiscal en el ejercicio presente no se traduciría en una mejor evaluación de la carga fiscal. Los contribuyentes estarían, entonces, descontando el efecto de largo plazo del incremento del déficit público y las mayores cargas fiscales futuras que esto reporta.

El problema para sopesar ambas hipótesis es fundamentalmente de origen metodológico. Resulta difícil precisar con claridad si la pregunta sobre el volumen de impuestos se refiere necesariamente al ejercicio impositivo corriente o, por el contrario, abarca un periodo más amplio. Lo cierto es que, en cualquier caso, la opinión sobre la carga fiscal mejoró considerablemente durante este periodo, lo cual presta cierto apoyo a la idea de la “ilusión fiscal”. Después de este periodo, durante la década de los noventa, la brecha entre el grupo de los que piensan que los impuestos son adecuados y los que piensan que son excesivos vuelve a abrirse bruscamente, doblando los segundos a los primeros. La crisis económica de principios de los años noventa puede ser un factor explicativo importante. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa, cuando la coyuntura económica evoluciona bastante favorablemente, la tendencia no llega a invertirse con claridad, a pesar de que el esfuerzo fiscal se contrae.

Este panorama descrito para Estados Unidos no es muy distinto de otros países de la OCDE. En general, las críticas hacia el sistema fiscal redundan en la elevada cantidad de impuestos que se pagan y en la inequidad con que se reparten entre los distintos grupos de población. Sin embargo, la cuestión clave no es tanto sobre el montante de los impuestos. Lo importante es que los síntomas del descontento fiscal están estrechamente relacionados con el descontento hacia la gestión pública en sentido amplio.

No se trata sólo de que el pago de impuestos genere una reacción negativa. Botella (1994) subraya que, a pesar de que la imposición fiscal probablemente haya sido impopular en todas las sociedades, el actual estado de la opinión pública tiene características bastante distintivas. En primer lugar, existe una protesta contra el volumen de la carga fiscal y, más en general, contra el crecimiento de las burocracias administrativas. En segundo lugar, existe una fuerte crítica contra las ineficiencias del estado en la prestación de los servicios públicos.

Y, por último, se produce un énfasis en la necesidad de una justicia fiscal, sobre la base de una visión generalizada de que las cantidades que han de aportar los distintos grupos sociales son inicuas (Botella, 1994). Desde el punto de vista subjetivo, los ciudadanos perciben que hay un lag importante entre la contribución fiscal que realizan al estado y los resultados prácticos que tiene el gasto público, como se deriva de la contradicción entre el mayor deseo de gasto público en varios ámbitos del estado de bienestar y la valoración especialmente crítica de la gestión estatal. Los ciudadanos perciben que la gestión pública es ineficiente, que no es transparente y que las cargas fiscales son excesivas.

El malestar con respecto a las cargas fiscales se ha hecho evidente en prácticamente todas las sociedades occidentales avanzadas. La oposición de las clases medias emergentes frente a las cargas que supone un estado de bienestar, cuyos rendimientos se consideran poco valiables, se ha ido haciendo progresivamente más crítica. Esto se ha reflejado en los indicadores de actitudes hacia la presión fiscal y los impuestos, pero también ha tenido repercusión en distintos movimientos organizados de protesta que han supuesto, en algunos casos, el paso a la acción, cuando no una desobediencia civil abierta.

Esto es lo que sucede en Estados Unidos a finales de los años setenta, cuando los movimientos de protesta fiscal recorren el país, forzando a las legislaturas estatales a aprobar enmiendas que limiten el poder de los estados para imponer nuevos tributos. Podemos afirmar que tales movimientos de protesta fiscal fueron producto, tanto del rápido crecimiento de la presión fiscal en las décadas precedentes como de los crecientes niveles de desafección política que se dieron a finales de los años setenta en el país, como reflejan todos los indicadores disponibles (Sears y Citrin, 1982).

Es paradigmático el caso de los países escandinavos, que gozan, tal vez con la excepción de Finlandia, de sistemas de bienestar relativamente homogéneos y bien consolidados. Un modelo de bienestar que suscitó durante mucho tiempo la admiración de la socialdemocracia europea. Sin embargo, durante los años setenta se genera un movimiento amplio de protesta fiscal, que da lugar a la emergencia de partidos políticos de signo extremo, habitualmente considerados como partidos antisistema, cuyo programa político se basaba, entre otras cosas, en la reducción inmediata de las cargas fiscales. El éxito electoral del Partido del Progreso en las elecciones de 1973 en Dinamarca y Noruega es buena prueba de ello.

Según los datos del International Social Survey Program (ISSP) sobre el papel del estado en 1996, la opinión sobre los impuestos que pagan las clases medias es manifiestamente negativa. En todos los países analizados, salvo Gran Bretaña y Suecia, los que piensan que los impuestos que pagan las clases medias son demasiados o excesivos supera ampliamente a los que opinan que pagan más o menos los justos. En particular, los irlandeses seguidos de franceses, italianos y estadounidenses, se manifiestan especialmente críticos con el volumen de impuestos que tienen que pagar las clases medias. En concreto, más de un 82 % de los irlandeses piensan que son demasiados o excesivos, por oposición a un exiguo 16 % que opina son los justos. El sentido de agravio comparativo es aún mayor cuando se valoran los impuestos que tienen que pagar los grupos con bajos ingresos.

El balance entre lo que se paga en impuestos y lo que la sociedad recibe a cambio es otro punto problemático. En España, están empatados quienes piensan que la sociedad se beneficia mucho o bastante de los impuestos y cotizaciones pagadas,

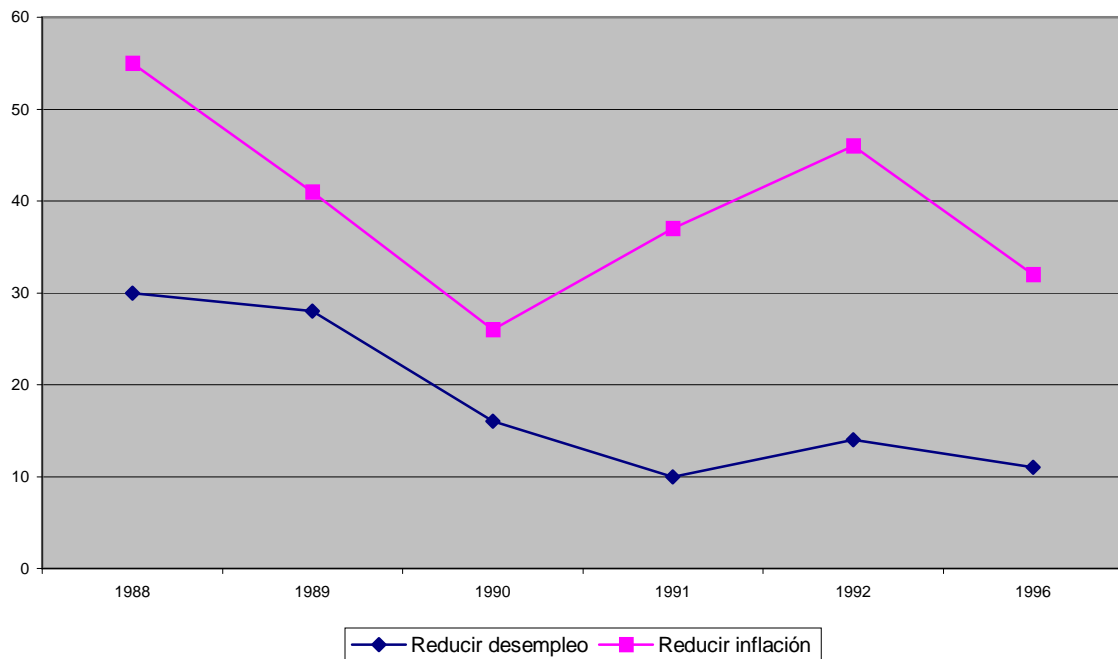
teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, con quienes piensan que la sociedad se beneficia poco o nada. A nivel individual, el panorama es similar. Un 50 % de los españoles piensan que lo que reciben del estado es menos de lo que paga en impuestos (Jaime, 2003). A la vista de estos datos, se percibe un desequilibrio entre los impuestos y los servicios recibidos. Se produce, aquí también, un contraste entre las altas expectativas en el estado y el esfuerzo fiscal necesario para satisfacer las demandas que se plantean. Y es obvio que el ajuste entre realidad y expectativas es un proceso lento, que seguirá generando en un futuro próximo malestar entre la ciudadanía, tanto en la evaluación del sistema fiscal como del sistema político en su conjunto.

4. Las percepciones de los ciudadanos sobre la gestión pública, la eficacia del presupuesto público y la justicia redistributiva

A pesar de que resulta difícil imaginar una sociedad en la que todos los ciudadanos pagaran con satisfacción sus impuestos, ya hemos visto que la opinión pública reacciona de manera coherente ante las variaciones de la ratio de esfuerzo fiscal. Lo mismo ocurre respecto de la percepción que los ciudadanos tienen del empleo que se hace del dinero público. Los periodos en los que la ciudadanía se muestra más crítica con el sistema fiscal coinciden también con un empeoramiento en la valoración de la carga fiscal.

No es sólo una crítica sobre los impuestos, sino más ampliamente sobre la forma en que el gobierno gestiona el dinero público. Una cuestión fundamental es analizar como valoran los ciudadanos la herramienta de asignación de los recursos públicos que es el presupuesto público. En términos de eficacia y eficiencia, la opinión de que los presupuestos públicos responden poco a las necesidades de los ciudadanos se ha extendido de manera generalizada. A título de ejemplo, podemos observar los datos del gráfico 2 en el que aparecen datos de MORI para Gran Bretaña.

Gráfico 2: Efectos del presupuesto público en Gran Bretaña (1988-1996)



En el gráfico 2 se presentan los porcentajes de personas que están de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones en el periodo 1988-1996: “el presupuesto público contribuye a reducir el desempleo” y “el presupuesto público contribuye a reducir la inflación”. Desde la concepción clásica de la política económica estas dos vendrían a ser las funciones básicas del presupuesto público como estabilizador económico. Así, el público inglés está evaluando, a grandes rasgos, la capacidad de su gobierno para gestionar la economía nacional.

Los datos que se presentan en el gráfico son bastante reveladores. Muestran con claridad que en periodo analizado la percepción de la opinión pública empeora radicalmente. En 1988 eran un 55 % los que pesaban que el presupuesto público contribuiría a reducir la inflación frente al 32 % que suscribe esta afirmación en 1996. El cambio es más dramático y continuo aún cuando se pregunta por la capacidad del presupuesto público para reducir el desempleo. De un 30 % en 1988 que confiaba en esta capacidad se pasa a un 11 % en 1996. Aquí vemos como la confianza de los ciudadanos en la capacidad de gestión de sus gobiernos se deteriora con fuerza en la década de los años noventa. El fantasma de la crisis económica de principios de la década siempre es una fuerza explicativa tentadora, pero lo cierto es que el estado de

opinión continúa empeorando durante la segunda mitad de la década en la que se produce una reactivación económica considerable.

Las críticas no se limitan a la eficacia en la gestión, sino que afectan también a la justicia redistributiva de los presupuestos públicos. En este mismo año de 1996, y según la misma fuente, un 77 % de los británicos piensa que el presupuesto público hace que los ricos sean más ricos y los pobres sean más pobres, afirmación que sólo era suscrita por un 55 % en 1992. Así se entiende el papel de juega la coyuntura económica en la percepción de la carga fiscal. Las crisis económicas son factores que precipitan un crecimiento en la opinión de que los impuestos pagados son excesivos porque el esfuerzo fiscal, que es una magnitud relativa, supone un empobrecimiento de los contribuyentes. Esto es percibido como algo difícil de aceptar por la opinión pública, precisamente porque ese empobrecimiento relativo del contribuyente medio no se traduce en una mejora de la eficiencia económica ni tampoco en una mayor justicia social, principios sobre los que se asienta y legitima la hacienda pública contemporánea.

El descontento hacia la justicia redistributiva es un círculo que se retroalimenta. Los impuestos que se pagan se consideran injustos y la distribución por grupos sociales se entiende que viola el principio de equidad. Pero el empleo que se da a los mismos a través del presupuesto público se considera igualmente injusto. Aquí está el origen del descontento fiscal. Otro ejemplo significativo puede ser el español. Los ingredientes son peculiares. Aquí se mezcla una cultura tradicional de resistencia frente a los impuestos con un fuerte incremento de la presión fiscal en las décadas posteriores a la transición democrática. En 1982 la presión fiscal en España estaba en el 31 %, bastante por debajo de la media europea. En 1999 se sitúa en el 39 % muy similar al de los países de la Unión Europea.

El camino recorrido por la Hacienda española es el opuesto al de las europeas. La equiparación se produce como resultado de movimientos contrapuestos. Mientras que la media europea se mantiene, con una ligera tendencia a la baja, la presión fiscal española crece con rápida velocidad. El efecto que esto tiene sobre la percepción subjetiva de los contribuyentes se puede entender mejor analizando el esfuerzo fiscal, que mide la relación entre el crecimiento de la presión fiscal y el crecimiento de la riqueza. En Europa, en el periodo 1978-1990, el esfuerzo fiscal medio fue de 17,

mientras que en España lo fue de 147 (Alvira et al., 2000), lo cual viene a suponer un esfuerzo fiscal medio de los contribuyentes españoles en ese periodo que es casi nueve veces el de los contribuyentes europeos. El esfuerzo fiscal en España sólo es superado por Italia y Grecia, países que partían también de una presión fiscal relativamente baja.

La consecuencia *prima facie* de este gran esfuerzo fiscal es un empobrecimiento relativo del contribuyente, dado que los impuestos están creciendo mucho más rápidamente que la riqueza generada. Su renta disponible, por lo tanto, se reduce si no es compensada con transferencias públicas. A pesar de que estas crecen también rápidamente durante ese periodo la percepción subjetiva de la situación es negativa, porque el reparto de cargas y beneficios no se considera equitativo. La evaluación que hacen los españoles del sistema fiscal es negativa, en general, aunque teñida de matices. Hay dos cuestiones sobre las que existe un sólido consenso. De una parte, los impuestos se consideran excesivos. Por otro lado, el reparto de las cargas fiscales se considera injusto. Este elevado consenso contradice dos principios teóricos claves de los sistemas fiscales contemporáneos: la eficiencia o no distorsión del comportamiento de los agentes económicos y la equidad.

Desde el punto de vista de la cantidad, sólo el 2 % de los españoles piensan que en España se pagan pocos impuestos. La percepción es más negativa porque, en términos comparativos, no existe acuerdo sobre si el nivel impositivo en España es alto o bajo en relación con el resto de países de Europa. De los que opinan, el 46 % piensa que en España se pagan más impuestos que en otros países, frente a la otra mitad que opina lo contrario. Por lo que se refiere a la equidad del sistema fiscal, existe la percepción de que el reparto de las cargas impositivas es injusto. Sólo el 14 % de los españoles opina que los impuestos se cobran con justicia en España. No deja de ser un dato llamativo. La inmensa mayoría de los españoles opina que el reparto de la carga impositiva es claramente injusto, a pesar de su carácter progresivo.

El agravio fundamental es que se considera que no pagan más quienes tienen más capacidad de pago, como se entiende que debería ser y así de hecho lo recoge el mismo art. 30 de la Constitución española. Se revela en el hecho de que el 80 % de los españoles afirma que los impuestos que pagan los grupos con ingresos bajos son altos o

altísimos en relación a su capacidad de pago¹. Para la mayoría de los españoles, los impuestos contribuyen poco a nivelar las desigualdades de renta. La distribución de la renta en España se considera especialmente injusta. Sólo un 14,4 % la considera justa o muy justa, lo cual implica que la inmensa mayoría la entiende como injusta. El español “piensa que vive en una sociedad muy piramidal (...), cuando su aspiración es vivir en una sociedad en rombo (...) similar a la que cree propia de los países más prósperos y desarrollados de la Unión Europea. Este cambio social sería responsabilidad del Estado” (Delgado y San Vicente, 1998).

Sin embargo, según los datos del CIS, sólo un 10 % de los españoles considera que los impuestos sirvan para redistribuir la renta, porcentaje que representa la mitad de los que así pensaban en 1994. La impresión general es que sirven únicamente para financiar el gasto público, opinión que suscriben el 57 % en 1999, un concepto difuso, cuyo efecto real parece difícil de precisar a priori. Más aún llama la atención el 30 % de los que dicen no saber para qué sirven los impuestos. La finalidad redistributiva de los impuestos es evaluada pobremente por los españoles. En 1998, según los datos del CIS, un 50 % manifiesta que esta función es escasa frente al 21 % que la considera correcta. Igualmente llama la atención el alto porcentaje que no tiene una respuesta definida frente a esta pregunta.

En lo que no existe acuerdo es en el beneficio que obtiene la sociedad de los impuestos, tanto a nivel global como individual. El 47 % de los españoles piensa que la sociedad se beneficia mucho o bastante de lo que pagamos en impuestos frente al resto que piensa que la sociedad se beneficia poco o nada. Aquí está en cuestión otro de los principios del sistema fiscal moderno, el de la utilidad social, que tampoco está nada claro. A nivel individual, el beneficio obtenido tampoco resulta claro. Un 50 % de los españoles piensa que recibe del estado más de lo que contribuye a través de los impuestos y cotizaciones sociales, pero la otra mitad de la sociedad piensa que el balance se inclina en sentido contrario. Básicamente, existe desacuerdo porque no se percibe con claridad la utilidad que tienen los impuestos ni lo que los ciudadanos obtienen en términos de beneficio neto de su contribución al erario público².

¹ Estos datos provienen del banco de datos del CIS (año 2000).

² Estos datos provienen del banco de datos del CIS (año 1998).

Por otro lado, los españoles siguen pensando que los impuestos que han de pagar se adecuan bastante mal al nivel de servicios y prestaciones que les ofrece el estado. En 1995 un 79 % pensaban que se adecuaban poco o nada, si bien en 1997 este grupo representaba un 59 %. En cualquier caso, a pesar de esta mejoría en la percepción de la relación impuestos-servicios, las principales críticas sobre los casos de mal funcionamiento de los servicios públicos se dirigen contra la mala gestión de los recursos (Instituto de Estudios Fiscales, 1995; 1997; 1998). Un 76 % en 1996 y un 73 % en 1997 opinaban que lo que habría que hacer para solucionar los problemas de funcionamiento de los servicios es administrar de forma más eficiente el dinero recaudado y mejorar la gestión de forma sustancial. Sólo el 18 % de los entrevistados se mostraban partidarios de resolver los problemas que tienen planteados los servicios públicos restringiendo el acceso a los mismos a las personas que verdaderamente los necesiten. Y la opción de reducir servicios era absolutamente minoritaria (Delgado y San Vicente, 1998).

Los datos del Instituto de Estudios Fiscales (1997; 1998) muestran nuevamente el sentimiento de agravio comparativo con respecto a otros países de Europa, a pesar del poco conocimiento declarado de la fiscalidad en esos países. Un porcentaje de más del 21 % decían en 1996 y 1997 no saber si la adecuación entre impuestos y servicios era mejor en España que en otros países europeos. No obstante, un 48 % en 1996 y un 45 % en 1997 sostenían que la relación impuestos-servicios era peor en España que en Europa.

5. El balance entre impuestos y gasto público.

Según los datos de ISSP, en 1996, cuando se preguntaba a los ciudadanos si, manteniendo la presión fiscal actual, el gobierno debía recortar los servicios sociales para reducir el déficit público o, por el contrario, debía mantener los servicios sociales, incluso a costa del déficit público. La mayoría de los ciudadanos occidentales eran partidarios de mantener el nivel de servicios (63 % de italianos, 54 % de irlandeses, 65 % de noruegos, 58 % de franceses y 47 % de estadounidenses). En la misma encuesta de ISSP se preguntaba si, eran partidarios de reducir los impuestos o de aumentar los servicios sociales. Nuevamente se impone la opinión de que priman los servicios sociales, con la excepción de Alemania, donde sólo un 32 % son partidarios de más

servicios sociales, incluso si ello significa pagar más impuestos. En el resto, un 71 % de los ingleses prefiere más servicios, un 60 % de italianos, un 38 % de noruegos, 32 % de suecos, 59 % de españoles, 43 % de franceses y un 56 % de norteamericanos.

Tabla 1: Actitudes ante los impuestos y los servicios públicos en Gran Bretaña (1983-1995).

| | 1983 | 1986 | 1990 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Aumentar impuestos e incrementar el gasto en salud, educación y subsidios sociales | 32 | 46 | 54 | 63 | 58 | 61 |
| Mantener impuestos y gastos como ahora | 54 | 44 | 37 | 29 | 33 | 31 |
| Reducir impuestos gastar menos en estos servicios | 9 | 5 | 3 | 4 | 4 | 5 |

Nota: La pregunta es: "Si el gobierno tiene que elegir, debería ...".

Fuente: British Social Attitudes.

El caso británico resulta especialmente significativo a este respecto. La evolución de la opinión pública respecto al balance entre impuestos y prestaciones sociales marca una línea claramente definida, como puede verse en la tabla 1. Entre 1983 y 1995 prácticamente se duplica la proporción de los que son partidarios de aumentar los impuestos para aumentar el gasto en salud, educación y subsidios sociales. Al principio del periodo, sólo son un tercio de los británicos son partidarios de incrementar los impuestos para conseguir mayores servicios sociales. En el transcurso de una década, para 1993, los que suscriben esta opinión representan casi los dos tercios de la población. Y durante la segunda mitad de los años noventa se mantiene relativamente estable. De manera paralela, los que apuestan por mantener los niveles impositivos y de servicios se bajan del 54 % de 1983 al 29 % de 1993. El grupo de los que se muestran partidarios de reducir los impuestos para gastar menos en estos servicios se reduce a menos de la mitad, quedando en un insignificante 4 %.

Los datos británicos revelan claramente que los movimientos de la opinión pública son sensibles a los cambios que se producen en la performance del sistema político. Según la hipótesis de Shapiro y Young (1989), a principios de los años ochenta la opinión pública británica estaba orientada hacia el control del gasto público y la reducción de los impuestos. La respuesta a las crisis económicas de los años setenta enfatizaron las soluciones de ortodoxia económica. Con posterioridad a ello se produce un cambio paulatino a partir de mediados de los años ochenta. Las políticas de

austeridad presupuestaria de los gobiernos conservadores llevaron a un cambio de orientación en las actitudes políticas dominantes. La reducción del gasto en algunas partidas importantes de los presupuestos sociales suscitó críticas importantes. La opinión pública reaccionó frente al deterioro de algunos servicios públicos importantes con mayores demandas de protección social.

En el corto plazo, las actitudes sobre el gasto público y los impuestos son bastante sensibles a las políticas públicas que se ponen en marcha desde el gobierno. Como muestran Page y Shapiro (1992), en el nivel agregado, los movimientos de la opinión pública guardan una estrecha coherencia con los acontecimientos políticos, económicos y sociales. A pesar de la inconsistencia de las opiniones individuales, a nivel agregado se genera una respuesta congruente. Por ello, hay un círculo causal recursivo en el que la opinión pública es consecuencia de las políticas públicas, al tiempo que las políticas públicas acaban respondiendo a las presiones de la opinión pública.

En el conjunto de países de la Unión Europea se percibe durante la década de los años noventa una cierta indefinición, o falta de claridad, sobre el balance adecuado entre impuestos y servicios públicos. Las sociedades europeas, salvo excepciones se dividen por mitades cuando se contraponen ambos. Aquí se expresa la contradicción entre las demandas que se dirigen al estado y su capacidad real para solventar los problemas públicos. El problema se plantea claramente cuando se contraponen impuestos y servicios públicos, cuando se fuerza a elegir entre una reducción de impuestos con un menor nivel de prestación de servicios o elevar el nivel de prestaciones, aún al coste de incrementar los impuestos. En España, por ejemplo, el 44 % defiende la rebaja de impuestos, pero el resto se muestra contrario. Esta es una cuestión especialmente controvertida porque la opinión sobre los impuestos es negativa, en general, pero al mismo tiempo se demanda un mayor volumen de servicios públicos (Jaime, 2003).

Este claro disenso obedece, fundamentalmente, a motivos ideológicos. Los que se definen como de izquierdas son más partidarios de aumentar las prestaciones, frente a los que consideran de derechas que prefieren una reducción de los impuestos. El nivel educativo también ayuda a discriminar en este caso. Los más formados se inclinan por el incremento de las prestaciones. En referencia a la edad, son los de más edad los más

partidarios de incrementar las prestaciones. Esto último puede ser producto de una lógica utilitarista, puesto que los mayores son, principalmente, receptores de servicios, frente a los más jóvenes que son, fundamentalmente, pagadores de impuestos.

Por estos motivos conviene analizar la relación entre impuestos y servicios sociales en el contexto de los diseños institucionales y de los outputs que producen los mismos. Las actitudes en relación con los impuestos y los servicios sociales están estrechamente con las evaluaciones sobre la performance del sistema político. Un análisis logit de la elección entre la reducción de impuestos y el incremento de los servicios sociales para un conjunto de países occidentales revelan una clara asociación, así como claras diferencias entre países. Los resultados del análisis son los que aparecen en la tabla 2.

Se ha estimado un modelo logit binomial en el que la variable dependiente es la preferencia por la reducción de impuestos o el incremento de servicios sociales, tomando la primera como categoría de referencia. Se incluyen como variables explicativas la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, la confianza en la administración pública, una escala de eficacia política, la actitud hacia el papel del estado en la distribución de la riqueza, además de una variable dummy por cada país incluido en el análisis, tomando Francia como categoría de referencia y los controles sociodemográficos habituales (género, edad y nivel educativo).

A partir del modelo estimado se deduce que existen coeficientes altamente significativos para las variables satisfacción con el funcionamiento de la democracia, eficacia política externa y actitudes hacia la redistribución de la riqueza por parte del sector público. En sentido contrario, la confianza en la administración pública no parece estar asociada con la preferencia por la reducción de impuestos o el incremento de los servicios sociales. Sin embargo, la dirección de las relaciones causales plantea algunos problemas serios de interpretación. La relación con las variables satisfacción con el funcionamiento de la democracia y eficacia política externa parece contradictoria a priori. En ambos casos, los coeficientes son significativos pero de signo negativo. Es decir, cuanto mayor es la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el sentimiento de eficacia política externa menor predisposición a aumentar los servicios sociales, o mayor predisposición a recortar los impuestos.

Tabla 2: Actitudes hacia la reducción de impuestos o incremento de los servicios sociales*.

Método: Logit binomial (estimador máximo verosímil)
 LR $\chi^2(15) = 842.29$ Pr > $\chi^2 < 0.0000$
 Log likelihood = -5895.2142
 Pseudo R² = 0.0667 Iteraciones = 3

| | Coefficiente | Error Típico | z | P > z |
|---------------------------|---------------------|---------------------|----------|-------------------|
| DEMOSAT | -.0609242 | .0306605 | -1.99 | 0.047 |
| CONFADM | -.0255285 | .0342764 | -0.74 | 0.456 |
| INFLUENCIA | -.0882576 | .0362351 | -2.44 | 0.015 |
| DISTRIBUIR | .1866348 | .0357316 | 5.22 | 0.000 |
| GÉNERO | -.091839 | .044207 | -2.08 | 0.038 |
| EDAD | .0040831 | .0014139 | 2.89 | 0.004 |
| EDUCACIÓN | .0422546 | .0171891 | 2.46 | 0.014 |
| PAÍS | | | | |
| Alemania | .2563422 | .0955039 | 2.68 | 0.007 |
| Gran Bretaña | 2.024408 | .1157449 | 17.49 | 0.000 |
| Estados Unidos | 1.381315 | .1001451 | 13.79 | 0.000 |
| Italia | .6161016 | .103698 | 5.94 | 0.000 |
| Irlanda | .2548394 | .1055655 | 2.41 | 0.016 |
| Noruega | 1.361221 | .1048301 | 12.99 | 0.000 |
| Suecia | .7716201 | .1020877 | 7.56 | 0.000 |
| España | 1.324388 | .0917206 | 14.44 | 0.000 |
| Constante | -1.549898 | .2659869 | -5.83 | 0.000 |
| Efectos Marginales | | | | |
| Variable | País | | | |
| DEMOSAT | -.0151161 | Alemania | .0638669 | |
| CONFADM | -.006334 | Gran Bretaña | .425846 | |
| INFLUENCIA | -.0218979 | Estados Unidos | .3221014 | |
| DISTRIBUIR | .0463066 | Italia | .1526046 | |
| GÉNERO | -.0227868 | Irlanda | .0635456 | |
| EDAD | .0010131 | Noruega | .3169786 | |
| EDUCACIÓN | .0104839 | Suecia | .189647 | |
| | | España | .314942 | |

* TAXES = $\alpha + \alpha_i + \beta_1$ DEMOSAT + β_2 CONFADM + β_3 INFLUENCIA + β_4 DISTRIBUIR + β_5 GÉNERO + β_6 EDAD + β_7 EDUCACIÓN + ϵ ,
 donde TAXES es una variable dummy (0=reducir impuestos, 1=incrementar servicios sociales), α es el término constante, α_i representa un conjunto de variables dummies que controlan los efectos de los países (utilizando Francia como categoría de referencia), DEMOSAT es el nivel de satisfacción individual con el funcionamiento de la democracia en el país, CONFADM es el nivel de confianza individual en la Administración Pública, INFLUENCIA es una escala de eficacia política externa, DISTRIBUIR es una escala de acuerdo con la proposición de que el estado debe redistribuir la riqueza, GÉNERO es una variable dummy (0=mujer, 1=hombre), EDAD es la edad en años, EDUCACIÓN es el nivel educativo y ϵ es el término que recoge la perturbación estocástica.
 Países incluidos: Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia, Irlanda, Noruega, Suecia, España y Francia.
 Fuente: International Social Survey Program (1996).

Una primera interpretación posible de estos resultados sugeriría que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, o la confianza política, en sentido amplio, excita actitudes contrarias a los servicios sociales. Este argumento es ciertamente contraintuitivo porque sugiere que quienes más confían en las instituciones son los menos predispuestos a que éstas gestionen un mayor volumen de servicios. La cuestión clave parece residir en el hecho de que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia está estrechamente relacionada con las prestaciones públicas que reciben los ciudadanos. Los más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia piden un incremento de los servicios sociales. Esto sugiere que el origen de la insatisfacción está en la evaluación de los outputs del sistema político que se consideran insuficientes.

No es que los más satisfechos se posicionen en contra del gasto público, sino más bien que su satisfacción deriva del hecho de que subjetivamente estiman que el nivel de gasto público es más cercano al idóneo y, por lo tanto, prefieren reducir los impuestos. En el polo opuesto, los insatisfechos están demandando un mayor nivel asistencial de las administraciones públicas. Podemos ir más allá de los datos para intuir que la cuestión clave no radica, probablemente, en el volumen concreto del gasto público, sino en la calidad de los servicios. Cuando los servicios se consideran adecuados y suficientes, hay un efecto lógico de satisfacción con el rendimiento del sistema político y, por este motivo, no se considera necesario que el estado aumente el nivel de prestaciones sociales. Por el contrario, cuando los servicios son percibidos como insuficientes se generan actitudes críticas con el funcionamiento del sistema político y esto lleva a incrementar las demandas de mejora de los servicios públicos a través de un mayor nivel de financiación.

Otro tanto cabe decir de la relación con la eficacia política externa. Aquellos que tienen menos sensación subjetiva de poder influir en las decisiones del gobierno son los que más reclaman un incremento en la provisión de servicios sociales. Los que sienten capacidad de influencia en el gobierno, estiman que la provisión de servicios es conveniente y por eso tienden a preferir la reducción de impuestos, cuando se contraponen al incremento de los servicios públicos. Tanto la variable satisfacción con el funcionamiento de la democracia como la variable eficacia política externa, tienen un efecto causal recursivo sobre la actitud hacia incrementar los servicios sociales o reducir

los impuestos. Ambas están captando indirectamente el efecto que las prestaciones sociales tienen sobre los ciudadanos. Es más bien una condición de negación que de afirmación. Cuanto mayor es la satisfacción con los rendimientos del sistema político menor la necesidad de pedir al estado.

La siguiente variable en la ecuación es la actitud hacia la redistribución de la renta por parte del estado. Como era previsible esta variable tiene un efecto positivo sobre el incremento de los servicios sociales frente a la reducción de los impuestos. Cuanto más favorable se es a que el estado se haga responsable de la distribución de la renta más servicios sociales se demandan al estado. Es una cuestión de congruencia ideológica. Los individuos con una concepción más estatista son más proclives a aumentar la prestación de servicios por parte del estado. Y por otra parte, menos proclives a reducir los impuestos que tienen una función redistributiva de gran importancia en las sociedades contemporáneas.

En última instancia, las actitudes sobre la preferencia entre el aumento de los servicios sociales y la reducción de impuestos están determinadas por la satisfacción con el funcionamiento del sistema político, el sentimiento de eficacia política externa y las actitudes generales sobre el papel del estado en la redistribución de la renta. Otras variables, como la confianza en la administración, no tienen un efecto significativo sobre la variable objetivo. A pesar de que cabría suponer que quienes tienen mayor confianza en la administración pública y los funcionarios podrían estar más predispuestos a aumentar el papel del estado, y por lo tanto, a favorecer un incremento de los servicios sociales, esta hipótesis no se corresponde con la evidencia empírica. El coeficiente de la variable confianza en la administración pública es de signo negativo pero no tiene un efecto significativo.

En cualquier caso, la conclusión que se corresponde con los análisis anteriores, es que son quienes se sienten más alineados del sistema político quienes demandan mayores dosis de intervención el estado. En esta paradoja podemos ver reflejada la doble visión del estado, como amenaza para la libertad individual y como ente benefactor. Se desconfía del estado y se percibe que es poco receptivo a las demandas de los ciudadanos. Pero precisamente por eso se le pide que incremente los servicios sociales y el presupuesto público dedicado a ello, aún incluso en el caso en que la

alternativa sea una reducción de impuestos. Podría decirse que los ciudadanos esperan tanto del estado que para solucionar los problemas del propio estado quieren más estado. Por otra parte, en la medida en que el estado no puede resolver satisfactoriamente todas las demandas que se le plantean, pues siempre habrá unas que entren en colisión con otras, el problema de la insatisfacción con los rendimientos de la gestión pública parece difícil de resolver en el marco de funcionamiento de las instituciones públicas actuales.

Es un círculo que se retroalimenta. La insatisfacción con los rendimientos del sistema genera mayores demandas de servicios públicos, para solucionar los problemas. Pero como el estado no puede satisfacer la demanda de incrementos ad infinitum, la insatisfacción aumenta por la falta de incrementos en las prestaciones. Y esa insatisfacción generaría mayores demandas. Un crecimiento en espiral de las demandas al que difícilmente puede hacer frente el estado. En definitiva, el gap entre expectativas de la opinión pública y la capacidad del estado para hacerles frente está generando insatisfacción con el funcionamiento del sistema político en las sociedades industriales avanzadas.

6. Referencias

- Andres, H. J. y T. Heien (1999): "Explaining Public Attitudes towards the German Welfare State using Structural Equation Models", Working Paper, Universität Bielefeld.
- Barrada Rodríguez, A. y B. Gonzalo González (1998): *La Financiación de la Protección Social en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Barro, R. (1990). "Government spending in a simple model of endogenous growth", en *Journal of Political Economy*, nº 98 (pp.103-125).
- Bean, C. y E. Papadakis (1998): "A Comparison of Mass Attitudes toward the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990", en *International Journal of Public Opinion Research*, nº. 10 (pp. 211-236).
- Bell, D. (1994): *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Bennett, S. E. (1973): "Consistency among the Public's Social Welfare Policy Attitudes in the 1960s", en *Public Choice*, nº. 17 (pp. 544-570).

- Botella, J. (1994): *How Much is Too Much? An Overview of Fiscal Attitudes in Western Europe*, Madrid: Fundación Juan March.
- CIS (1996): *Los Ciudadanos y el Estado*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cnaann, R. A. et al. (1993): “Cross-Cultural Comparison of Attitudes toward Welfare-State Programs: Path Analysis with Log-Linear Models”, en *Social Indicators Research*, nº. 29 (pp. 123-152).
- Converse, P. E. (1964): “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”, en D. Apter, (ed.): *Ideology and Discontent*, Nueva York: The Free Press.
- Cook, F. L. y E. J. Barrett (1992): *Support for the American Welfare State. The Views of Congress and the Public*, New York: Columbia University Press.
- Delgado, M. L. y M. San Vicente (1998): *Evolución de la Opinión Fiscal a través de Datos de Encuesta*, Madrid Instituto de Estudios Fiscales.
- DeNardo, J. (1995): *The Amateur Strategist: Intuitive Deterrence Theories and the Politics of the Nuclear Arms Race*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper and Row.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000): “Multi-dimensional Decommodification: A Reply to Graham Room”, en *Policy and Politics*, nº. 28 (pp. 353–359).
- Eurobarometre (1997): *L’Opinion des Européens sur les Services Publics*. Bruselas: Commission de la Communauté Européen.
- Forma, P. (1997): “The Rational Legitimacy of the Welfare State: Popular Support for Ten Income Transfer Schemes in Finland”, en *Policy and Politics*, nº. 25 (pp. 235-249).
- Gilens, M. (1995): “Racial Attitudes and Opposition to Welfare”, en *The Journal of Politics*, nº. 57 (pp. 994-1014).
- Glynn y otros (1999): *Public Opinion*, Boulder: Westview Pres.
- Hasenfeld, Y. y J. Rafferty (1989): “The Determinants of Public Attitudes Toward the Welfare State”, en *Social Forces*, nº. 67 (pp. 1027-1048).
- Inglehart, R. (1998): *Modernización y postmodernización*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Jaime Castillo, A. M. (2000); “Las actitudes de los españoles hacia las políticas sociales”, en *Revista Internacional de Sociología*, nº. 26 (pp. 125-157).
- Jaime Castillo, A. M. (2003): “La Cultura Política en España. Entre el Materialismo y el Postmaterialismo”, en E. Becricat (dir.): *El Conflicto Cultural en España. Acuerdos y Desacuerdos entre los Españoles*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (pp. 204-267)
- Jaime Castillo, A. M. y Sáez Lozano, J. L. (2001): *El comportamiento electoral en la democracia española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Jordan, B.(1995): *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge: Polity Press.
- Kaase, M. y K. Newton (1995): *Beliefs in Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Kluegel, J., D. Mason y B. Wegener (eds.) (1995): *Social justice and political change: public opinion in capitalist and post-communist states*, New York: De Gruyter.
- Ladd, E. C. (1993): *Why are so many people so pessimistic in so many different countries?*, Roper Center: The Public Perspective.
- Lucas, R. E. (1988): “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, nº 22, (pp. 3-42).
- Murillo Ferrol, F. (1984): “La Crisis del Estado”, en AA.VV.: *España: Un Presente para el Futuro* (Vol. II), Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Page, B. I. y R. Y. Shapiro (1992): *The rational public: fifty years of trends in American' policy preferences*, Chicago: University of Chicago Press.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pharr, S. J. y R. D. Putnam (2000): *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Popkin, S. (1991): *The Reasoning Voter*, Chicago: University of Chicago Press.
- Samuelson, R. J. (1995): *The Good Life and its Discontents: The American Dream in the Age of Entitlement, 1945-1995*, New York: Times Books.
- Sanders, A. (1998): “Rationality, Self-interest, and Public Attitudes on Public Spending”, en *Social Science Quarterly*, nº. 69 (pp. 311-324).
- Sartori, G. (1993): *La Democracia después del Comunismo*, Madrid: Alianza Universidad.
- Sears, D. O. y J. Citrin (1982): *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, Cambridge: Harvard University Press.

- Shapiro, R. Y. y J. T. Young (1989), "Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective", en *Political Science Quarterly*, n.º. 104 (pp. 59-89).
- Smith, T. W. (1995): "Public Support for Public Spending, 1973-1994", Roper Center: The Public Perspective.
- Svalfors S. (1997): "Attitudes toward the welfare state in the Scandinavian countries", en *Scandinavian Journal of Social Welfare*, n.º. 6 (pp. 233-246).
- Svalfors, S. (1995): "The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare State Policies", en *Acta Sociologica*, n.º. 36 (pp. 251-262.)
- Taylor-Gooby, P. (1985): *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Taylor-Gooby, P. (1991): *Social Change, Social Welfare and Social Science*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Taylor-Gooby, P. (1996): *European Social Policy: Squaring a Welfare Circle*. Londres: Routledge.
- Toffler, A. (1991): *La Tercera Ola*, Barcelona: Plaza y Janés.
- Yankelovich, D. (1994): "How Changes in the Economy are reshaping American Values", en H. J. Aaron, T. E. Mann y T. Taylor (eds.): *Values and Public Policy*, Washington: The Brookings Institution (pp. 16-53).
- Zaller, J. (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Nueva York: Cambridge University Press.