

ZOOM **P**olítico

¿Nos cambia **la crisis**?

Gasto público, impuestos e ideología
en la opinión pública española 2004-2010

Sandra León y Lluís Orriols

2011 / 01

Las claves

- ✓ En España existe un amplio apoyo al Estado del Bienestar entre votantes de distinta ideología
- ✓ El apoyo al Estado del Bienestar no se ve afectado por la crisis económica

“

Conocemos poco acerca de si la crisis cambia las preferencias ciudadanas sobre cuánto y dónde hay que gastar y cómo hay que redistribuir

”

¿Nos cambia la crisis?

Las crisis llegan y se van, pero ¿hasta qué punto la sociedad que dejan es la misma que la de antes? ¿Cambian las preferencias de los individuos sobre ciertas políticas? Las huellas que la recesión imprime en un país pueden llegar a ser profundas y marcar las políticas macroeconómicas de los gobiernos en las siguientes décadas. Este fue el caso de Alemania tras la experiencia hiperinflacionista de los años veinte. Sin embargo, conocemos poco acerca de cómo una recesión económica modifica las preferencias de los ciudadanos sobre cuánto y dónde hay que gastar, y cómo hay que redistribuir. ¿Son aquellos menos tolerantes a la presión fiscal que en época de bonanza? ¿Se mantienen las preferencias sobre el gasto o hay ciertas políticas que emergen como prioritarias?

La pregunta concreta que motiva este papel es saber si la recesión económica en España ha producido cambios en las preferencias de los ciudadanos sobre gasto e impuestos. Más concretamente, nuestro propósito es arrojar algo de luz sobre esta cuestión, teniendo en cuenta la ideología de los individuos. Los resultados que hemos obtenido indican que en España existe un amplio apoyo a las políticas relacionadas con el Estado del Bienestar entre votantes con distinta ideología, y este apoyo no se ha visto afectado significativamente por la crisis.

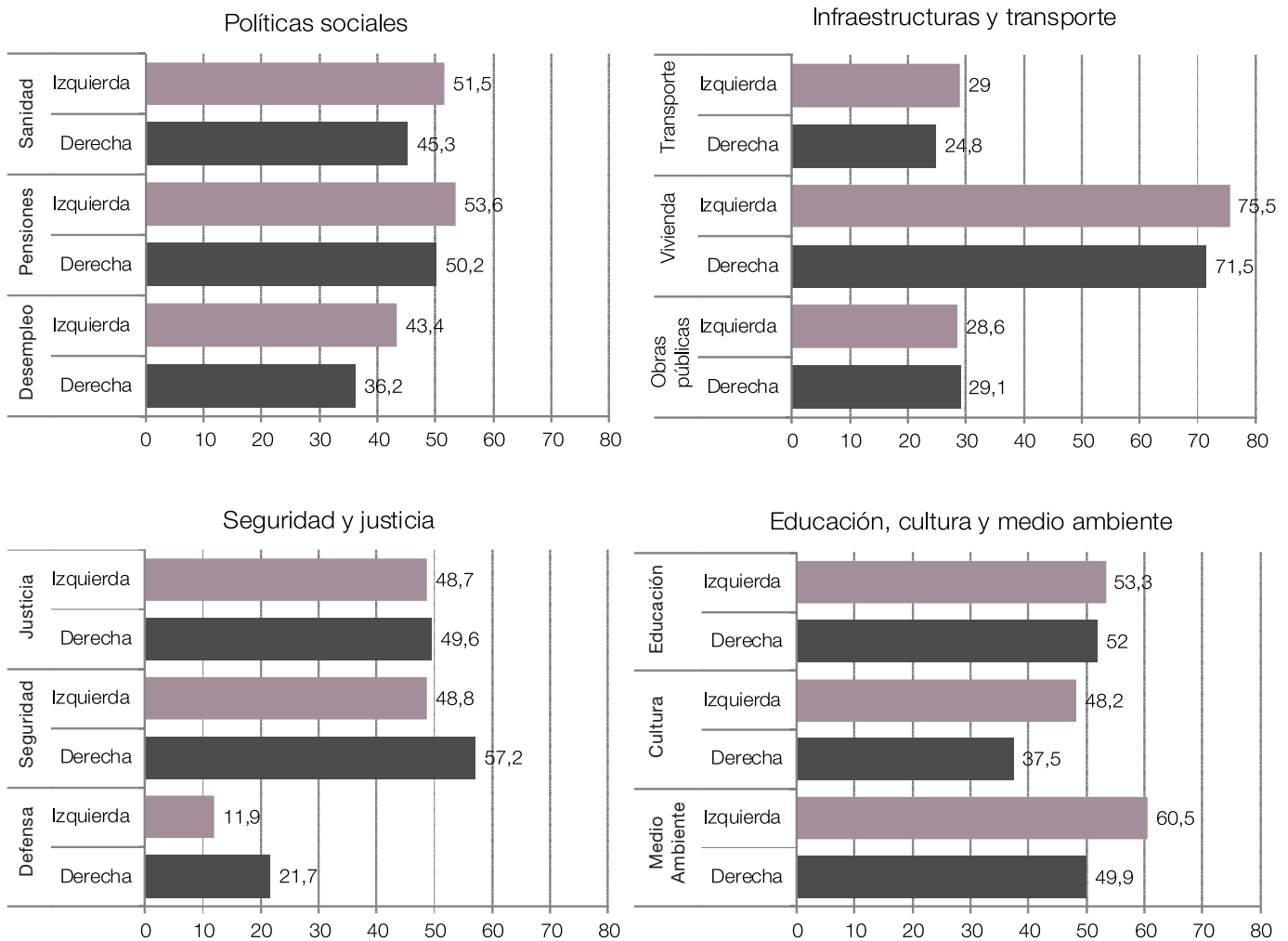
¿En qué políticas quieren los ciudadanos gastar más?

Cuando hay recesión, ¿hay políticas de gasto sobre las que los ciudadanos no están dispuestos a renunciar? ¿Cuáles pasan a un segundo plano? Antes de dar respuesta a estas preguntas, es necesario conocer primero cuáles son las preferencias sobre el gasto en época de crecimiento económico. En este análisis tendremos en cuenta la ideología de los individuos. Izquierda y derecha difieren en sus objetivos políticos, por lo que es razonable pensar que también lo hacen respecto a sus preferencias sobre políticas públicas.

En el Gráfico 1 se muestra el porcentaje de los que consideran que se gastan muy pocos recursos en diferentes políticas durante el periodo de *boom* económico (2005-2007) para cada grupo ideológico¹. Lo primero que llama la atención del gráfico es la **poca variación que existe en las preferencias sobre el gasto entre individuos con distinta ideología**. Ambos grupos coinciden en dar un **amplio apoyo al gasto en políticas relacionadas con el Estado del Bienestar, como pensiones, educación y vivienda**,

¹ En los Gráficos consideramos de izquierda a los ciudadanos que se sitúan en la escala ideológica entre los valores 1 y 4, y consideramos que están en la derecha aquellos que se ubican entre los valores 6 y 10 de la misma escala. Los datos se han obtenido de las series de Opinión Pública y Política Fiscal publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gráfico 1. Apoyo al gasto en diferentes políticas durante el boom económico (2004-2007) según ideología (porcentaje que considera que se gasta poco).



Fuente: Serie de encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS (2004-2007)

donde las diferencias entre izquierda y derecha son inferiores a cinco puntos porcentuales, y en otorgar un bajo nivel de apoyo en defensa, obras públicas y transporte.

Las mayores diferencias entre izquierda y derecha son moderadas (rondan los 10 puntos porcentuales) y parecen seguir el patrón clásico, en el que la derecha prefiere más gasto en políticas relacionadas con la seguridad y el orden (defensa y seguridad) y la izquierda prefiere más gasto público en el resto de partidas, sean

Las preferencias sobre el gasto durante el periodo de boom económico son en general muy similares entre izquierda y derecha

estas políticas de bienestar (sanidad y desempleo especialmente) o las relacionadas con los llamados valores “posmaterialistas” (cultura y medio ambiente)².

En definitiva, **en España, las preferencias sobre el gasto durante el periodo de boom económico son en general muy similares entre izquierda y derecha**. Las pocas diferencias que aparecen son moderadas y pueden resumirse en una izquierda un poco más favorable al gasto en la mayoría de políticas (sobre todo en medio ambiente, desempleo y sanidad), excepto en seguridad y defensa, en las que es superada por la derecha.

El impacto de la crisis en las preferencias sobre el gasto

El Gráfico 2 muestra la evolución de las preferencias sobre el gasto entre el periodo de *boom* económico (2005-2007) y el de recesión (2008-2010)³. La tendencia general es una caída del apoyo al gasto, un poco más acusada entre la izquierda, mientras que en la derecha los porcentajes de apoyo al gasto tienden a mantenerse. El resultado es que las diferencias entre izquierda y derecha se reducen en la mayoría de políticas (excepto en seguridad y medio ambiente, donde aumentan).

Uno de los ámbitos más interesantes de convergencia entre izquierda y derecha es el de las políticas sociales. En la izquierda, cae significativamente el porcentaje de los que creen que se gasta “muy poco” en sanidad y en educación, y se mantiene en pensiones y desempleo. En la derecha, el apoyo al gasto en educación, sanidad y pensiones permanece estable, y se incrementa en más de siete puntos porcentuales respecto al desempleo. Una posible interpretación de este aumento es que, al universalizarse el riesgo de desempleo debido a la crisis económica, este deja de percibirse como una política redistributiva (este tipo de políticas se concentran en gente necesitada y son menos favorecidas por la derecha) y más como una política genérica del Estado del Bienestar⁴.

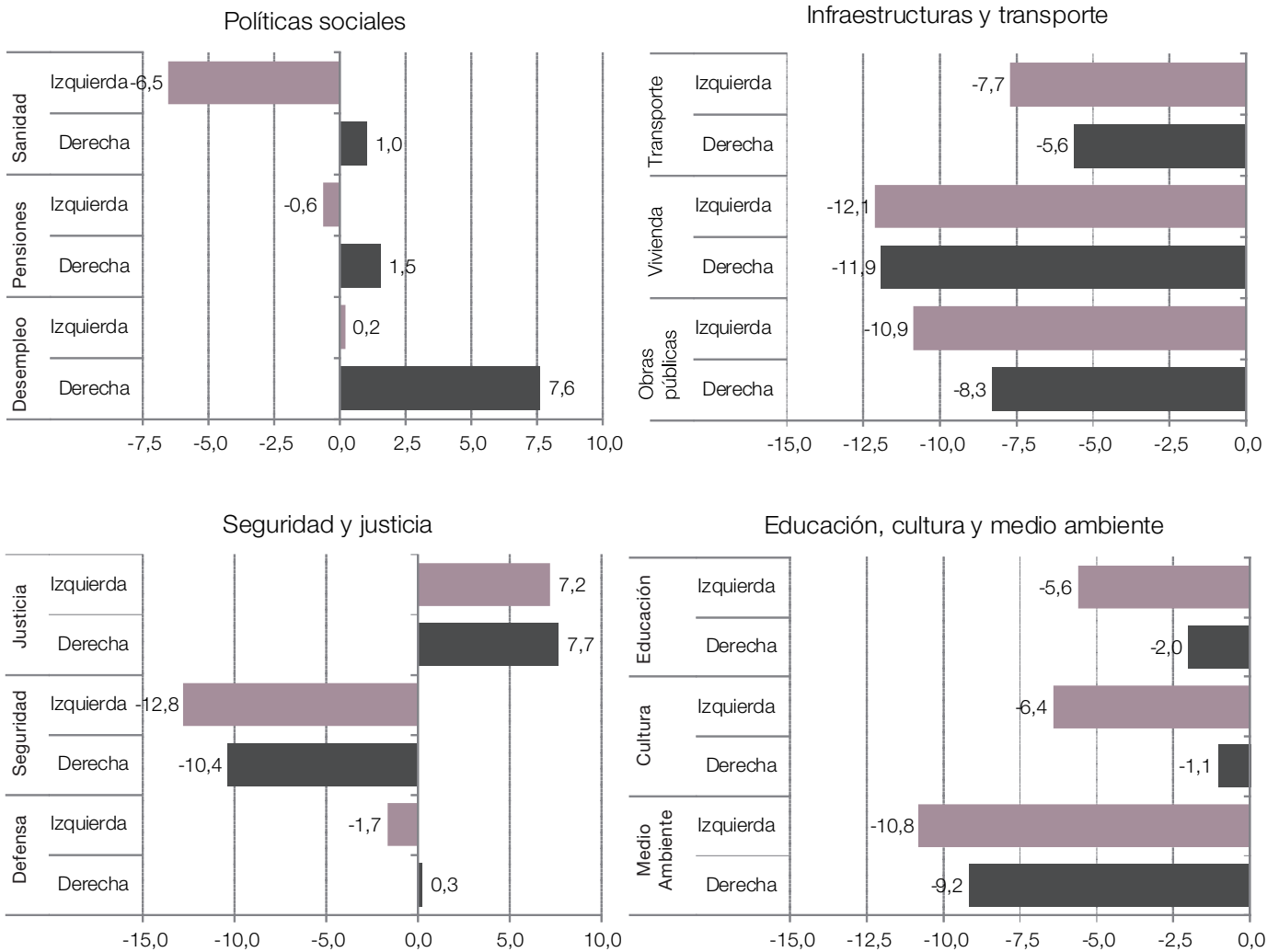
La única política donde aumenta el apoyo al gasto durante la crisis es la de justicia. La demanda de incrementar los recursos destinados a esta partida se produce tanto entre los ciudadanos de izquierda como en los de derecha. El porcentaje de los que

2 Ronald Inglehart (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

3 Tomamos 2008 como el primer año de la recesión económica atendiendo a los datos del paro. 2008 es el año que marca un cambio en la tendencia de la tasa de paro, que pasa del 9,63% en el primer trimestre de ese año al 13,6% en el último trimestre de ese mismo año (Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es).

4 Existe evidencia empírica que muestra que las diferencias ideológicas (y de clase) son más acusadas sobre políticas de naturaleza más redistributiva (claramente dirigidas a los pobres) que en las valoraciones de tipo más genérico sobre el Estado del Bienestar. (Do Preferences for Redistribution Explain Support for the Welfare State? A Survey Analysis of Individual Preferences from Spain. José Fernández Albertos y Dulce Manzano, Papel presentado en el congreso de la American Political Science Association celebrado en Washington en septiembre de 2010.)

Gráfico 2. Evolución del apoyo al gasto en diferentes políticas entre boom y crisis económica (variación en el porcentaje de los que consideran que se gasta poco).



Fuente: Serie de encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS (2004-2010)
 Boom: 2004-2007; Crisis: 2008-2010

creen que se gasta poco en justicia crece en más de siete puntos en ambos grupos ideológicos. Esto puede estar relacionado con la creciente preocupación ciudadana por el fraude fiscal y por el nivel de corrupción de nuestro país. De hecho, los datos de opinión pública sobre el fraude o justicia fiscal indican que durante la crisis

“

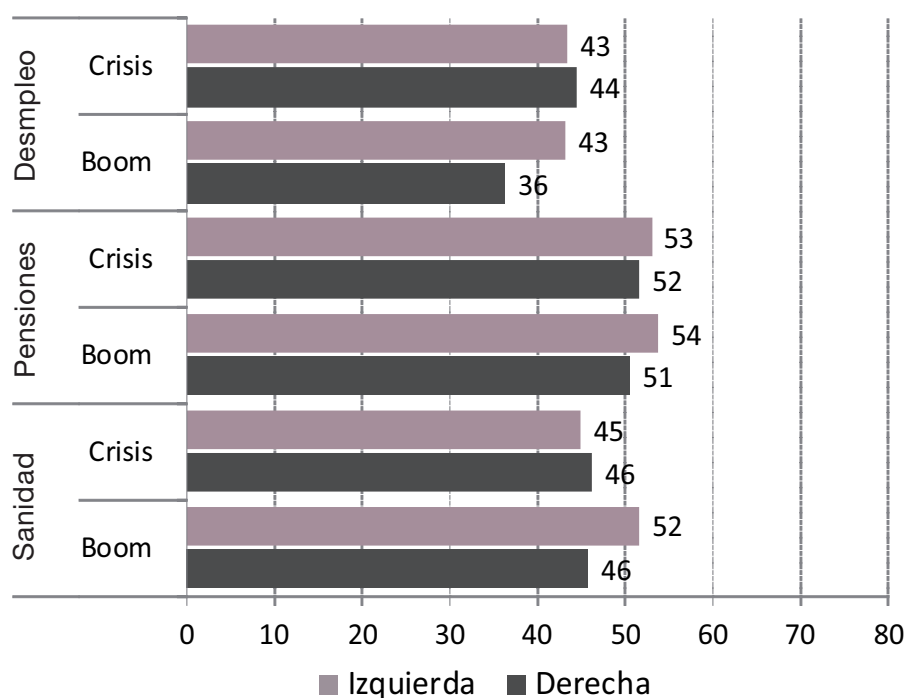
Durante el periodo de crisis, izquierda y derecha convergen en sus preferencias por sanidad, pensiones y desempleo

”

ha aumentado la sensación, especialmente entre la derecha, de que existe mucho fraude fiscal en España y de que los impuestos no se cobran con justicia⁵.

Podría pensarse que los cambios mostrados en el Gráfico 2 no tienen tanto que ver con la ideología de los individuos, sino con su clase social, es decir, con su nivel de ingresos y con su ocupación. Sin embargo, si repetimos el mismo análisis teniendo en cuenta la clase social, los resultados confirman lo que ya sabíamos: durante la

Gráfico 3. Preferencias por gasto público (porcentaje de los que creen que se gasta muy poco en estas políticas), controlando por clase social



Fuente: Serie de encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS (2004-2010). Boom: 2004-2007; Crisis: 2008-2010

⁵ En el periodo del boom económico la izquierda tiene una percepción más negativa que la derecha respecto al fraude fiscal: un 82% en la izquierda cree que existía “mucho” o “bastante” fraude en los impuestos, mientras que este porcentaje es de un 77% en la derecha. Las mismas diferencias pueden observarse respecto a la pregunta de si creen que los impuestos se pagan con justicia: un 80% en la izquierda cree que no se pagan con justicia, y un 76% en la derecha piensa lo mismo. En cambio, durante la crisis se produce un cambio significativo en la derecha hacia percepciones más negativas: un 84% cree que existe “mucho” o “bastante” fraude, y un 83% cree que los impuestos no se pagan con justicia. Aunque las opiniones negativas también aumentan en la izquierda (un 85% cree que existe fraude y un 82% cree que los impuestos no se pagan con justicia), lo hacen en menor medida que en la derecha, por lo que ambos grupos ideológicos convergen en su opinión sobre estos temas. Fuente: series de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS.

“

Los votantes del PP y PSOE son más parecidos entre sí que la izquierda y la derecha

”

crisis, la izquierda y la derecha convergen en sus opiniones sobre el gasto en sanidad, desempleo y pensiones, como puede verse en el Gráfico 3⁶.

Otra interpretación de los resultados podría ser que el aumento en la derecha del porcentaje de los que creen que el gobierno gasta “muy poco” en las distintas políticas se produce porque las respuestas reflejan una crítica indirecta a la acción de gobierno del Ejecutivo socialista. De ser así, estos cambios no reflejarían tanto un cambio real en las preferencias sobre el gasto público de los individuos, como un descontento con el Gobierno.

Si los datos meramente indicaran una crítica al Gobierno, entonces deberíamos esperar que las opiniones sobre el gasto fueran más divergentes entre votantes del PSOE y del PP que entre la izquierda y la derecha. Sin embargo, los datos indican que más bien ocurre lo contrario: **los votantes del PP y PSOE son mucho más parecidos entre sí que la izquierda y la derecha, pues sólo difieren en su apoyo al gasto en defensa y cultura. Y esto ocurre tanto durante la época de crecimiento económico como durante la recesión.**

En resumen, lo más destacable del análisis sobre las preferencias de gasto y su evolución durante la crisis económica es que, **en general, existe un amplio apoyo al gasto en políticas de bienestar por parte de todos los votantes. Las pocas diferencias que se observan entre derecha e izquierda en sanidad y desempleo durante la época de boom económico desaparecen durante la crisis.**

Preferencias sobre impuestos y evolución durante la recesión

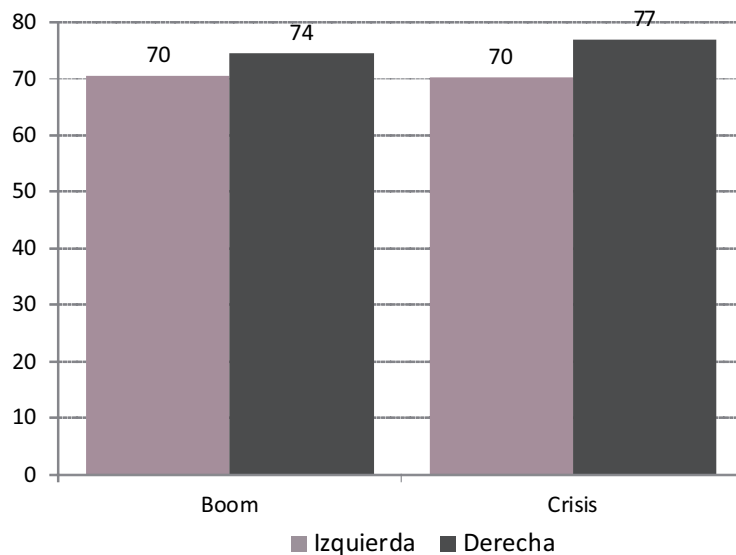
Las diferencias entre izquierda y derecha sobre la relación entre impuestos y servicios son algo más acusadas que en relación con el gasto y permanecen estables durante la recesión. No obstante, estas diferencias no modifican el patrón general: existe un apoyo mayoritario al Estado del Bienestar entre los votantes.

El porcentaje de ciudadanos de izquierda y derecha que está en desacuerdo con la frase “si queremos tener más servicios, es necesario aumentar los impuestos” se muestra en el Gráfico 4. En general, casi tres de cada cuatro ciudadanos están en desacuerdo con una subida de impuestos para mejorar los servicios públicos. El por-

6 Cuando controlamos por clase social, la izquierda y la derecha sólo mantienen sus diferencias en defensa y medio ambiente. En el resto de políticas, las diferencias no son significativas, ni durante el periodo de boom económico ni durante la crisis.

Estos resultados no cambian significativamente aunque se repita el mismo análisis, incluyendo los individuos de centro (aquellos que se definen en la posición 5 de la escala ideológica) dentro de la izquierda.

Gráfico 4. Impuestos y opinión pública (I) (porcentaje de desacuerdo con la frase “si queremos tener más servicios, es necesario aumentar los impuestos”, según ideología)



Fuente: Serie de encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS (2004-2009)
 Boom: 2004-2007; crisis: 2008-2009.

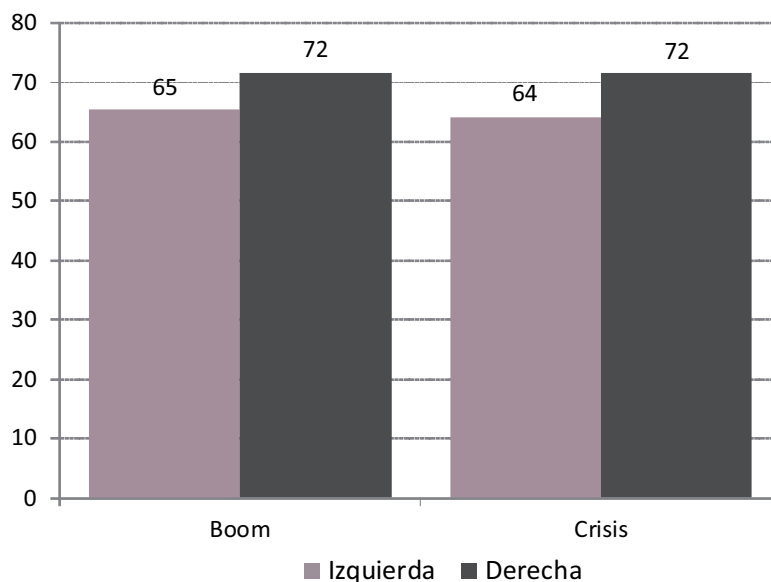
centaje es un poco más elevado entre los ciudadanos de derecha y las diferencias entre grupos ideológicos no cambian significativamente con la llegada de la recesión⁷.

El Gráfico 5 muestra los porcentajes de acuerdo con la frase “es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones” para derecha e izquierda durante los dos periodos (*boom* y *crisis*). La derecha está algo más de acuerdo con esta frase que la izquierda, aunque las diferencias no son dramáticas (un máximo de siete puntos porcentuales), y tampoco se observan cambios importantes durante la crisis.

De acuerdo con los dos Gráficos anteriores, la opinión ciudadana parece siempre contraria a subir impuestos y, en cambio, cree que pueden bajarse sin ningún coste en la prestación de los servicios. Sin embargo, debemos mostrarnos cautos con estos datos: existen diferentes razones para pensar que las preguntas de donde pro-

⁷ Si repetimos el análisis para votantes del PP y del PSOE, las diferencias en los porcentajes son algo mayores que para izquierda y derecha.

Gráfico 5. Impuestos y opinión pública (II) (porcentaje de acuerdo con la frase “es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones”, según ideología)



Fuente: Serie de encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS (2004-2009)
 Boom: 2004-2007; crisis: 2008-2010.

ceden no son adecuadas para captar las preferencias entre impuestos y servicios en la opinión pública⁸.

De hecho, cuando la pregunta se formula de manera distinta y se obliga a los entrevistados a elegir entre una bajada de impuestos (que signifique gastar menos en servicios y prestaciones) o una subida de impuestos (para gastar más en prestaciones y servicios)⁹, los resultados varían de manera sustancial. Como se puede apreciar en el Gráfico 6, existe un amplio apoyo al Estado del Bienestar entre la

⁸ Hasta 1995, en las series de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS se preguntaba si se prefería reducir los impuestos a costa de reducir servicios. Desde 1996 y hasta 2009 se pregunta sobre el grado de acuerdo con la posibilidad de reducir impuestos y mantener servicios. Esta formulación impide que se produzca un verdadero trade-off entre impuestos y servicios y, por lo tanto, conocer cuál de las dos preferencias domina en la opinión pública (Alberto Penadés, Encuesta de Opinión Pública y Política Fiscal. Informe Metodológico, marzo de 2010).

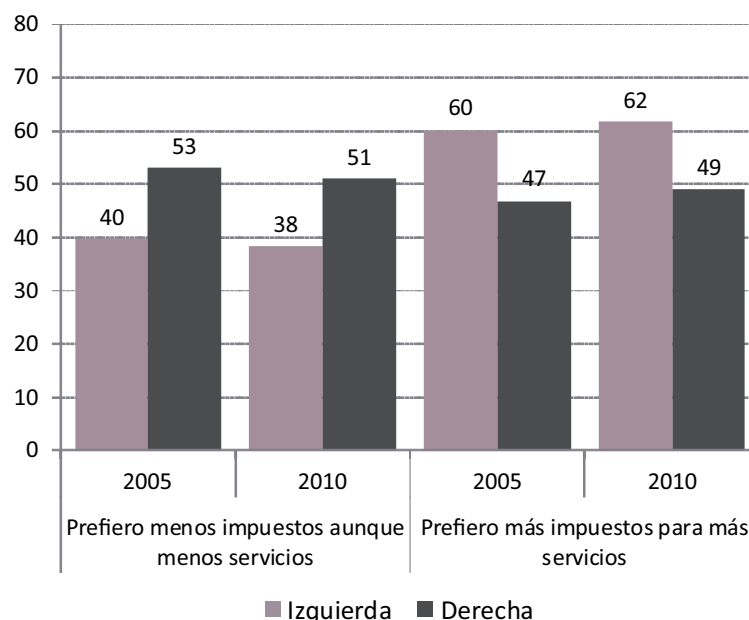
⁹ La formulación de las preguntas en las encuestas utilizadas varía ligeramente. En el barómetro del CIS de 2005, la pregunta es (p9): “En términos generales, ¿con cuál de estas opiniones está Ud. más de acuerdo? 1. Prefiero pagar menos impuestos, aunque esto suponga reducir algo los servicios que presta el Estado 2. Prefiero pagar más impuestos para que el Estado tenga la posibilidad de aumentar los servicios que presta”. En la encuesta del CIS de Opinión Pública y Política Fiscal de 2010, la pregunta es la siguiente (p8): “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? 1. Es preferible bajar impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos 2. Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos”.

“

La opinión pública española parece contraria a subir los impuestos, pero se muestra todavía más en contra de reducir las prestaciones y servicios si ese es el precio de bajarlos

”

Gráfico 6. Preferencia por un aumento (o reducción) de los impuestos a cambio de más (o menos) servicios públicos, según ideología.



Fuente: Barómetro CIS del 2005 (CIS 2622) y Opinión Pública y Política Fiscal 2010 (CIS 2841)

ciudadanía, pues **hay un mayor porcentaje de individuos que prefieren más impuestos para mejorar los servicios y prestaciones que los que prefieren una bajada de impuestos que suponga una reducción de las prestaciones**¹⁰.

Estas preferencias son algo más intensas en la izquierda, pero las diferencias entre grupos ideológicos no son enormes (superan ligeramente los 10 puntos porcentuales) y permanecen estables a lo largo del tiempo. En definitiva, los datos indican que existe un amplio apoyo al Estado del Bienestar: la opinión pública española parece contraria a subir los impuestos, pero se muestra todavía más en contra de reducir las prestaciones y servicios si ese es el precio de bajarlos.

¹⁰ El apoyo al Estado del Bienestar también se pone de manifiesto en los datos de la encuesta postelectoral de 2008 (CIS 2747). se formula la siguiente pregunta: “Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (estas personas se situarían en el punto 0 de la escala). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (estas estarían en el punto 10), y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?” La media para los individuos de izquierda en esta escala es de 3,24 y para los de derecha de 3,95.

Conclusiones

El análisis revela que en la opinión pública española existe un amplio apoyo a los servicios y políticas de bienestar por parte de votantes de distinta ideología, y que este apoyo se mantiene estable durante la crisis. El gasto en políticas de bienestar es valorado tanto en la derecha como en la izquierda, y las pocas diferencias que se observan entre los dos grupos durante el *boom* económico desaparecen en los años de recesión. El apoyo al Estado del Bienestar también se refleja en las preferencias sobre los impuestos, pues la mayoría de ciudadanos prefiere subirlos para mejorar los servicios públicos, que bajarlos si eso supone una reducción de las prestaciones. Las preferencias sobre los impuestos se mantienen estables durante la crisis económica.

ZOOMPolítico

Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor, pedagogía e imaginación la realidad política y social. Esta colección, en la que contribuirían investigadores de primera línea, pretende extraer del ámbito académico aquellos análisis que sean útiles para todos los que se interesan por la política, ya sea en las administraciones públicas, las empresas, las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los ciudadanos comprometidos con su sociedad y su tiempo.

Belén Barreiro,

Directora del Laboratorio de Alternativas

Responsable de ZoomPolítico: **Sandra León**

Coordinación: **Javier Ortiz y Julio Embid**

Web: **Diego Cruz**

Documentos publicados

2011/Nº 01. **¿Nos cambia la crisis? Gasto público**, impuestos e ideología en la opinión pública española 2004-2010. **Sandra León y Lluís Orriols**