

# La sociedad civil ante el gasto público

---

**José Ignacio Wert Ortega**  
Sociólogo

## 1. INTRODUCCIÓN

«En el contexto de este seminario sobre el control del gasto público, esta contribución se centra en los aspectos de la opinión pública que son pertinentes a ese debate. Vamos a referirnos sucesivamente a las visiones de los impuestos, las opiniones y actitudes ante el gasto público, y los diferentes segmentos en que a partir de estas actitudes y opiniones podemos clasificar a la ciudadanía.

Dado el tipo de análisis que hemos realizado, nos ha parecido oportuno centrarnos en una fuente que con carácter sistemático viene interesándose desde hace una serie de años de la conciencia fiscal de los españoles y de las actitudes ante los impuestos y el gasto público. Se trata de la encuesta del CIS sobre Opinión Pública y Política Fiscal. En concreto, el grueso del análisis viene sustentado en el Estudio 2.427 de esa institución, realizado en julio de 2001, aunque ocasionalmente se mencionan los datos de otras investigaciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se trata de una encuesta realizada a través de entrevista personal domiciliaria a una muestra aleatoria estratificada (por el cruce de Comunidades Autónomas y tamaño del hábitat) de 2.497 casos. El error de muestreo, suponiendo los criterios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y en la hipótesis más desfavorable es de  $\pm 2\%$  para datos referidos al total de la muestra. El tratamiento y explotación de los datos para este análisis se ha realizado por el Departamento de Opinión de Demoscopia. Agradezco a Mariana Szmulewicz, Javiera Barandiarán e Isabel Obrero su ayuda en el tratamiento y la redacción de este informe.

Antes de entrar en ese análisis, unos apuntes destinados a contextualizar el problema en su ámbito propio.

Dos son los elementos que juegan decisivamente en la configuración del marco actitudinal de los españoles ante los impuestos y el gasto público. Uno de signo más estructural y otro de carácter más coyuntural. El primero, el enraizamiento de una pauta de cultura política profundamente estatista, fruto de cepas diversas, “entre las que se cuentan más recientemente el catolicismo social, el socialismo, el nacional-sindicalismo integrado en el franquismo”<sup>2</sup>. El resultado es el desarrollo de lo que he llamado un extendido síndrome estatal-asistencialista, “basado en el predominio del interés público, el cuidado a los demás, la ayuda a quienes la necesiten y la búsqueda del pleno empleo artificial (ineficiente) frente a un modelo alternativo de sociedad que podríamos llamar ‘competitivo-liberal’ basado en la libre empresa, la eficacia y el rendimiento, la creación de riqueza y el incentivo a las personas para que se ocupen de sí mismas y traten de ganar todo lo que puedan conseguir”<sup>3</sup>.

Es en este contexto en el que encontramos que más del 70% de los ciudadanos españoles piensan que *el Estado es responsable del bienestar de todos y debe ocuparse de quienes tienen problemas*, y poco más del 20% está a favor de la proposición de que *los ciudadanos son responsables de su propio bienestar y deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de la situación cuando tengan problemas*. Datos que están en las antípodas de la distribución de las opiniones sobre la cuestión en Estados Unidos (donde el 74% se inclina por la autorresponsabilización) y que incluso destacan sobremanera en relación con los de un país de acrisolada tradición estatista y asistencialista como Francia (en que las proporciones son 44% en favor de la opción estatista, frente a 49% partidarios de la autorresponsabilización)<sup>4</sup>.

Junto a este factor de signo estructural, el elemento coyuntural tiene que ver con las condiciones en que se produce la *normalización fiscal* de nuestro país después del régimen de Franco. Es preciso recordar que el franquismo, pese a participar de la retórica asistencialista, como antes se recordaba, se caracterizó por la debilidad estruc-

---

<sup>2</sup> GARCÍA AÑOEROS, Jaime: «Gasto público y sociedad», en TUSELL, LAMO DE ESPINOSA Y PARDO (editores), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza, Madrid, 1996, pág. 249.

<sup>3</sup> WERT, José Ignacio: “Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar”, en Tusell, Lamo de Espinosa y Pardo, *cit.*, pág. 147.

<sup>4</sup> Los datos de Estados Unidos y Francia provienen de sondeos BBVA-Expansion; los de España, de Barómetros Demoscopia-El País.

tural de su sector público, que en el año en que comienza la Transición (1975) venía a representar algo menos del 25% del PIB y que en 1993, sólo dieciocho años más tarde, representa ya el 49,7% de aquél. Es decir, el proceso de edificación de las bases fiscales del Estado de Bienestar, que en otros países europeos se vino a desarrollar a lo largo de lapsos temporales mucho más dilatados, a partir del período de entreguerras y, sobre todo, tras la Segunda Guerra Mundial, se presenta en España de forma mucho más tardía, intensa, y rápida. Para colmo, la mayor parte del mismo tiene lugar bajo una intensa presión de gasto que deriva de un aumento del desempleo, que pasa de ser prácticamente inexistente como tal a convertirse en el primer problema público en los últimos años setenta y los primeros ochenta. Al margen de coyunturas más o menos favorables asociadas al ciclo, lo cierto es que el desempleo se ha movido hasta el final de la década de los noventa en una órbita propia, alejada de la media de los países de nuestro entorno (la tasa española de desempleo ha llegado a ser el doble de la media de la UE), y sólo después de 1995 se ha producido una sustancial mejora de esta situación, aunque aún presentemos en ella peores credenciales que las de nuestros socios de la UE.

En el texto antes citado, el malogrado García Añooveros resumía con su acostumbrada finura las luces y las sombras de este peculiar proceso de lo que antes he denominado *normalización fiscal* de nuestro país. Dentro de los distintos *trade-off* del proceso de Transición no puede desconocerse la importancia del que liga los compromisos con ciertos aspectos políticos del proceso de partidos de izquierda y sindicatos con la puesta en práctica por parte del centro-derecha de políticas medulares del Estado de Bienestar, tales la educación gratuita universal, la universalización de la cobertura sanitaria, la dignificación de las pensiones y la cobertura del desempleo. Desde 1977, más concretamente desde los Pactos de la Moncloa, existió “una presión política para cubrir, en pocas etapas, las diferencias en bienestar y calidad que separaban a los españoles de otros europeos. La vía elegida fue el gasto público”<sup>5</sup>.

Además, señala García Añooveros, existe el influjo determinante de la opinión pública, mediación a través de la cual se explica una parte del proceso. En efecto, “el gasto público no se hubiera incrementado tanto, y menos en un sistema democrático, si hubiera existido una efectiva resistencia social ante ese incremento. No sólo no ha habido resistencia: ha existido una exigencia de gasto público por parte de sectores al parecer mayoritarios... de la sociedad española”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> GARCÍA AÑOVEROS, cit., pág. 231.

<sup>6</sup> *Idem*, pág. 248.

Esto es verdad, pero no lo es menos el que esa demanda implícita y explícita de gasto va acompañada de un notable escepticismo acerca de la eficiencia en el manejo de los recursos de los contribuyentes. Restaría, en efecto, apuntar una tercera veta *histórica* en la puesta en contexto de las actitudes hacia los impuestos y el gasto público de los españoles, a saber: la actitud abiertamente escéptica con la que tradicionalmente se ha mirado la capacidad del Estado (más extensivamente de las Administraciones Públicas) para gestionar adecuadamente el dinero de los contribuyentes. Desde que disponemos de datos de opinión al respecto, 1982,<sup>7</sup> en ningún momento ha alcanzado el 30% la proporción de consultados que se mostraran de acuerdo con la proposición “*el gobierno administra bien la mayor parte del dinero que recauda de los contribuyentes*”, mientras que la mayoría de las opiniones se han distribuido en proporciones variables en distintos momentos entre la proposición “*el gobierno desperdicia algún dinero de los contribuyentes*” y “*el gobierno tira por la ventana una gran parte del dinero que recauda de los contribuyentes*”. Es interesante hacer notar que las proporciones de acuerdo con estas dos últimas proposiciones (que podríamos etiquetar como moderada y radicalmente escépticas sobre el uso del dinero público) flexionan significativamente desde el polo moderado hacia el radical, al compás de la instalación en una parte de la opinión pública, a comienzos de los años noventa, de la convicción de una amplia corrupción en la esfera pública.

Este entorno, en el que se generan las matrices de opinión y actitudes en los años de la Transición y la consolidación democrática, se ve más recientemente confrontado con un cambio radical de mentalidad pública al respecto, que en nuestro caso tiene su origen en los compromisos asumidos en el Tratado de Maastricht, en lo que afectan a las exigencias de rigor presupuestario y el equilibrio de las cuentas públicas. En efecto, el control y la reducción del gasto público constituyen hoy un punto clave en la agenda de los gobernantes de las democracias avanzadas y uno particularmente caliente en el contexto de la Unión Europea y la *eurozona*. El debate en torno a la estabilidad presupuestaria y sus consecuencias en el crecimiento económico ha alcanzado a todos los países desarrollados.

Si bien este debate se ha “globalizado”, en el cómo se dirime y cuáles son las consecuencias de la necesidad de saneamiento de las cuen-

---

<sup>7</sup> Datos de distintos barómetros del CIS y del Banco de Datos de Demoscopia que cubren el período 1982-1995.

<sup>8</sup> SCHICK, Allen: «Redemocratizing the Budget», *paper* preparado para la Fundación para la Modernización de España, mimeo, 2002, págs. 2 y ss.

tas públicas, las características macroeconómicas de cada país, como así también los valores socioculturales de sus ciudadanos, juegan un rol clave. Tal como se señala anteriormente, la perspectiva de los ciudadanos –por mucha que sea la oscuridad o la complejidad técnica que rodean a los debates presupuestarios– es una perspectiva determinante en la opción por unas u otras prioridades de gasto y hasta en el volumen de gasto asumible.

En efecto, se podría pensar que la ciudadanía se sitúa frente a estos debates como testigo y protagonista. Los presupuestos del Estado, tal como señala Schick<sup>8</sup>, se han convertido en un proceso cerrado, complejo y tecnocrático que relega a los ciudadanos a una situación de relativa desinformación y exclusión. Sin embargo, los ciudadanos también son los protagonistas de este asunto, que a través de diferentes vías democráticas –elecciones, grupo de intereses, encuestas, etc.– expresan sus posiciones e inciden en el alcance y los resultados de estos debates.

La preocupación por el equilibrio fiscal obviamente no es igual en España que en otros países incluidos algunos de la Unión Europea. Las condiciones históricas y políticas de la creación de un sector público de dimensión mucho mayor que se comentan anteriormente influyen en el sentido de alimentación de unas expectativas y consolidación de unas demandas. El sector público tiene aquí un valor simbólico y real muy significativo. Tal como señala Jorge Onrubia<sup>9</sup>, la asunción de compromisos como Estado miembro de la Unión Económica y Monetaria genera el desafío de dotar a España de una institución presupuestaria consistente con los principios rectores de una gestión pública adecuada y plenamente integrada, con un sistema efectivo de control económico y financiero. Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria constituyen un intento de responder a este desafío. Sin embargo, a este desafío se agrega otro: el reto de hacer coincidir estas necesidades con la voluntad ciudadana y atenuar las potenciales resistencias sociales a la forma en que se implementa este equilibrio presupuestario.

Para acercarnos justamente a un protagonista central de estos debates, la opinión pública, considerar las percepciones sobre los presupuestos del Estado en términos genéricos puede resultar una ar-

---

<sup>9</sup> ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge: «Modernización de la institución presupuestaria española: necesidades de reforma», *paper* preparado para la Fundación para la Modernización de España, mimeo, 2002, pág. 4.

<sup>10</sup> SCHICK, cit., pág. 1.

dua tarea. Desde el ángulo de la visibilidad para el ciudadano, el debate presupuestario *per se* carece de los requisitos que focalizan la atención pública en estos tiempos de creciente espectacularización de la política, lo que, considerando la relación de los Presupuestos con el origen de los Parlamentos y hasta cierto punto de las prácticas democráticas, no deja de ser irónico. En efecto, y como se señala desde otras perspectivas en distintas contribuciones a este debate, los Presupuestos, vía su complejidad técnica, su estructura opaca y su carácter tecnocrático<sup>10</sup>, se han convertido en instrumentos que, lejos de ser herramientas portadoras de la democratización de los gobiernos, se han convertido en rémoras de la participación pública.

Sin embargo, discutiremos aquí aquellos aspectos que, al margen de esas limitaciones, sí se encuentran más claramente insertados en las *agendas* de los ciudadanos, son objeto de debate público y permiten ver a su través cuáles son las líneas de fuerza que operan en la opinión pública sobre los impuestos, el gasto y sus opciones. Estas cuestiones, que son percibidas con mayor familiaridad por los ciudadanos y sobre las que versan las encuestas que comentamos, cubren los siguientes campos temáticos:

- ¿Cuál es la actitud de los ciudadanos frente a los impuestos?
- ¿Cómo perciben y cómo creen que debería ser el gasto público?
- ¿Cómo distribuyen sus preferencias en la asignación de recursos para los diferentes servicios públicos?

A partir de este temario estructuramos la información disponible en las encuestas, que completamos con un análisis de caracterización de los españoles (a través de la técnica del *cluster analysis* o análisis de conglomerados) frente al gasto público y los impuestos.

## 2. LOS IMPUESTOS

### 2.1. La actitud de los ciudadanos frente a los impuestos

Probablemente, en pocos temas como en este de las actitudes de los ciudadanos sobre los impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales sea posible ilustrar de forma más plástica alguna de las dificultades a las que se enfrenta la investigación de opiniones y actitudes y la importancia de seleccionar los indicadores adecuados para cada problema. Porque en esta cuestión, un cliché prescriptivo muy fuerte empuja en la dirección del “*buen ciudadano*” la distribución de opiniones en el indicador de autoevaluación del entrevistado como

sujeto fiscal y devuelve en cambio un registro más realista y templado, cuando lo que se busca a través de un indicador de *tercera persona* es la percepción sobre el *escrúpulo fiscal* medio de los españoles.

En efecto, en relación a las obligaciones y deberes de los ciudadanos, aunque la percepción mayoritaria en ambos indicadores sea la de un ciudadano consciente y responsable, se observa una brecha de casi 30 puntos entre la percepción que tienen de sus conciudadanos y la autopercepción sobre los deberes y obligaciones propias (62,7% piensa que los españoles son muy-bastante conscientes y responsables, frente a un 90,8% que piensa igual de sí mismo).

**¿CÓMO CREE QUE SON LOS ESPAÑOLES A LA HORA DE CUMPLIR CON SUS DEBERES Y OBLIGACIONES COMO CIUDADANOS, COMO, POR EJEMPLO, PAGAR IMPUESTOS? Y USTED, ¿CÓMO SE CONSIDERA A SÍ MISMO? (% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

	Los españoles	Usted
Muy conscientes y responsables	9,5	33,7
Bastante conscientes y responsables	53,2	57,1
Poco conscientes y responsables	27,4	6,7
Muy poco conscientes y responsables	3,9	1,1
NS	5,6	–
NC	0,4	1,4

La interpretación de esta distribución, en lo que de más expresivo pueda tener, la que se refiere al indicador *en tercera persona*, debe hacerse sobre todo en términos comparativos. Podríamos confirmar la hipótesis de evolución favorable en la conducta ciudadana a la luz del análisis histórico de los datos, en el cual se observa un incremento del indicador de conciencia y responsabilidad frente a los deberes ciudadanos (50% consideraban que los españoles eran muy-bastante conscientes en 1997, frente al 62% que piensa igual en la actualidad)<sup>11</sup>.

En sentido contrario, la distribución de estas opiniones en términos generacionales sugiere una señal de alerta, en tanto que a medida que disminuye la edad, el nivel de conciencia y responsabilidad frente a los deberes ciudadanos es menor.

<sup>11</sup> Estudio CIS 2.253, «Opinión pública y política fiscal», julio de 1997.

Los datos arrojan signos de mejoría en cuanto a la evolución de la conducta del español genérico frente a los deberes y responsabilidades impositivas. Si bien esta mejora es para muchos solamente el producto del temor a las revisiones, a la luz de las opiniones individuales se expresa un fortalecimiento del deber y responsabilidad ciudadana que parece trascender al mero argumento del temor. También en esta dimensión, y en relación con los datos que arrojaba el mismo indicador en 1997 se observa una discreta mejoría que apunta en el sentido de la consolidación de una conciencia fiscal más madura:

**¿PIENSA USTED QUE AL HACER LA DECLARACIÓN DE LA RENTA LA GENTE INTENTA ENGAÑAR CADA VEZ MÁS O INTENTA ENGAÑAR CADA VEZ MENOS?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

La gente intenta engañar cada vez más	37,9
La gente intenta engañar cada vez menos	49,4
NS	12,0
NC	0,7

**¿QUÉ GRADO DE ACUERDO TIENE CON LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	NS	NC
Si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a una revisión	84,9	8,8	5,8	0,5
En realidad, no está mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie	16,7	73,2	8,9	1,2
Engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos, que tendrán que pagar más impuestos si algunos de los que tienen que pagar no lo hacen	76,7	12,0	9,8	1,5

En suma, los españoles manifiestan una conciencia fiscal que combina ingredientes de rigor con el reconocimiento práctico de una cierta laxitud, que si bien no se reconoce como propia sí se admite como un patrón extendido entre los conciudadanos. Bajo las circunstancias en que se ha producido el cambio fiscal en España este desenlace debiera ser considerado como un estado de opinión más favorable y positivo que a la inversa.

## 2.2. La percepción sobre los impuestos

Si a la hora de caracterizar en términos generales la conciencia fiscal encontramos más ingredientes de acomodo que de protesta, no podemos decir lo mismo en cuanto a las actitudes y opiniones que se tejen en la ciudadanía en torno a la presión fiscal soportada. Pensemos que, a despecho de las reducciones en la fiscalidad directa que se han producido en los últimos años, si consideramos un período más amplio, el *esfuerzo* fiscal de los españoles ha sido muy considerable, y ello no puede dejar de tener consecuencias psicológicas.

### ¿DIRÍA USTED QUE LO QUE LOS ESPAÑOLES PAGAMOS EN IMPUESTOS ES MUCHO, REGULAR O POCO? (% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)

Mucho	67,8
Regular	25,8
Poco	1,6
NS	4,6
NC	0,2

### EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DE EUROPA, ¿PIENSA USTED QUE EN ESPAÑA SE PAGAN MÁS, IGUAL O MENOS IMPUESTOS? (% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)

Más	27,7
Igual	18,7
Menos	14,1
No sabe, no puede comparar	38,0
NC	1,5

En efecto, mayoritariamente los españoles comparten un sentimiento de desmedida presión fiscal. Si bien esta creencia es histórica, cobra más fuerza en la actualidad, e incluso lo hace de forma más definida que lo hacía antes de la última reforma del IRPF. En efecto, los datos de una encuesta idéntica<sup>12</sup>, realizada cuatro años atrás, muestra que entonces la percepción de que los impuestos que se pagaban eran excesivos era menor, representando el 59% de las opiniones. La idea de que se paga mucho de impuestos, tanto en términos absolutos como en términos comparativos con otros países de Europa, se impone en todos los segmentos sociodemográficos analizados.

Este juicio aumenta su incidencia entre las mujeres, entre los individuos de treinta y cinco a cincuenta y cuatro años y entre la población con estudios intermedios.

El sistema impositivo es blanco de críticas, que se expresan en términos de:

- Percepción generalizada de la injusticia del sistema en tanto las mayores obligaciones no recaen en quienes más tienen.
- Impresión de un fraude fiscal relativamente abundante, y dificultades por parte del Gobierno de controlar y luchar contra el mismo.

Dichas críticas podrían concebirse como causa y efecto de un mismo fenómeno. La percepción de un sistema impositivo injusto podría alimentar el fraude y la evasión fiscal, así como también la mayor capacidad de ciertos sectores en desarrollar prácticas de evasión impositiva podría incidir luego en los sentimientos de equidad.

**¿Y CREE USTED QUE, EN GENERAL, LOS IMPUESTOS SE COBRAN CON JUSTICIA, ESTO ES, QUE PAGAN MÁS LOS QUE MÁS TIENEN, O NO LO CREE ASÍ?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

Sí, se cobran con justicia	17,2
No lo cree así	76,7
NS	5,7
NC	0,4

<sup>12</sup> Estudio CIS 2.253, «Opinión pública y política fiscal», julio de 1997.

**EN SU OPINIÓN, ¿CREE USTED QUE EN ESPAÑA  
EXISTE MUCHO, BASTANTE, POCO O MUY POCO  
FRAUDE FISCAL?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

Existe mucho fraude	27,8
Existe bastante fraude	53,5
Existe poco fraude	9,9
Existe muy poco fraude	0,8
NS	7,8
NC	0,2

De cualquier forma, esta creencia en un extendido fenómeno de fraude tiene una declinación temporal más bien benévola, por cuanto es una proporción minoritaria (y levemente inferior a la de quienes registran una dinámica de sentido contrario) la de quienes creen que, en relación a cinco años atrás, el fraude se ha incrementado.

**¿CREE USTED QUE ACTUALMENTE EL FRAUDE FISCAL ES  
MAYOR, IGUAL O MENOR QUE HACE CINCO AÑOS?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

Mayor	19,8
Igual	40,8
Menor	21,2
NS	18,0
NC	0,2

Junto a la sensación de un fraude fiscal abundante, aunque estable en su volumen o incluso en ligero retroceso, existe una opinión claramente dividida en cuanto a la intensidad de los esfuerzos por parte de la Administración para combatirlo. Prácticamente se igualan las proporciones de quienes consideran suficientes aquellos esfuerzos con las de quienes los califican de insuficientes.

En síntesis, los datos nos sitúan ante un panorama que se caracteriza por algunos elementos de articulación compleja, que incluyen, por un lado, una extendida sensación de desmesura de la carga fiscal soportada, a despecho de las reformas recientes de la fiscalidad directa de las familias; esa percepción se extiende incluso a la conside-

**Y ¿CREE USTED QUE, EN LA ACTUALIDAD, LA  
ADMINISTRACIÓN HACE MUCHOS ESFUERZOS, BASTANTES,  
POCOS O MUY POCOS ESFUERZOS PARA LUCHAR  
CONTRA EL FRAUDE FISCAL?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

Muchos esfuerzos	6,7
Bastantes esfuerzos	37,2
Pocos esfuerzos	33,7
Muy pocos esfuerzos	9,5
NS	12,5
NC	0,4

ración de que se pagan en España más impuestos que en otros países de Europa. Por otro lado, predomina un sentimiento de *inequidad fiscal* que podría alimentar (y ser alimentado por) una generalizada conciencia de fraude, que, sin embargo, se percibe como un fenómeno más en declive que en expansión.

### 3. EL GASTO PÚBLICO

#### 3.1. El control del gasto

Considerados los aspectos esenciales de la opinión de los españoles en cuanto a los ingresos, examinamos en este apartado el correlato de esas opiniones y actitudes en cuanto dicen razón del fenómeno simétrico, el gasto público. Partimos de que las exigencias de congruencia entre ambos conjuntos de fenómenos son, por decirlo suavemente, limitadas. En efecto, la *cultura del ingreso público* y la del *gasto público* pueden presentar (y de hecho lo hacen) pautas de disociación significativas. La reducción de la brecha entre ambas *culturas* en la opinión pública sería así interpretable en términos de maduración de la cultura fiscal<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> GARCÍA AÑOVEROS, en el trabajo citado *supra*, señala que «*diversas circunstancias pueden haber influido en las convicciones que respecto al gasto público se manifiestan de manera expresa incluso a través de encuestas. Pero esas convicciones, cuando expresan reservas respecto del gasto público, suelen presentar una maravillosa incongruencia con las actitudes de esas mismas personas ante los problemas sociales concretos*» (págs. 248-249, subrayado no original).

En todo caso, parecería tentador advertir la huella de una percepción del esfuerzo fiscal desmedido que experimentan los ciudadanos en la demanda generalizada de control del gasto por parte del Estado, que permita evitar el endeudamiento o, peor aún, el aumento de impuestos. Así, siete de cada diez españoles juzga que el Estado debe gastar igual o menos de lo que recauda:

**EN SU OPINIÓN, ¿CREE USTED QUE EL ESTADO DEBE GASTAR MÁS, DEBE GASTAR MENOS O DEBE GASTAR LO MISMO QUE RECAUDA?**  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)

Debe gastar más	14,9
Debe gastar menos	24,4
Debe gastar lo mismo	47,5
NS	12,5
NC	0,7

No debiéramos, sin embargo, dejarnos arrastrar por ningún prejuicio de búsqueda de simetría e interpretar, en cambio, estos datos a la luz de lo que, en muchos casos, es simplemente la matriz de comprensión del asunto basada en la lógica de las economías domésticas, y no necesariamente casable con la preferencia por las soluciones públicas que en la gestión de políticas de bienestar se demanda a los gobiernos. El sentido de las diferencias, sea como sea, sin ser extraordinariamente acusado, sí pone de manifiesto una matriz de orientación ideológica en las mismas. De esta forma, los partidarios de que el Estado gaste más de lo que ingresa son relativamente mucho más numerosos entre los votantes del PSOE e IU que entre los del PP (en proporción relativa de 2 a 1). Igualmente, entre quienes se ubican en la escala ideológica en las posiciones más polarizadas a la izquierda de la escala se registra el doble de partidarios de una política sistemática de déficit fiscal que entre quienes se colocan en las posiciones simétricamente correspondientes del polo de la derecha.

Frente a la hipótesis de un incremento en el gasto social que supere los ingresos genuinos, se rechaza mayoritariamente cualquier tipo de financiación adicional, tanto diferida a través de la deuda pública como inmediata a través del aumento de impuestos, aunque, evidentemente, la mayor sensibilidad se centra en esta última alternativa. No debemos despreciar la hipótesis de una decisiva media-

ción cognitiva en esta elección: todo el mundo tiene al menos un conocimiento intuitivo de qué significan los impuestos y, sin embargo, no todo el mundo entiende el mecanismo de la Deuda Pública y cómo afecta la misma a las economías familiares.

Si bien todas las opiniones dibujan un panorama muy definido sobre este asunto de acuerdo a la línea que se dibuja en la media, las mujeres, los individuos situados en el tramo de edad superior –cincuenta y cinco en adelante– y los de nivel de educación más baja tienen más dificultades para dejar asentada su posición al respecto.

**¿EN QUÉ MEDIDA: MUCHO, BASTANTE, POCO O NADA, CREE USTED QUE ANTE UN INCREMENTO DE LOS GASTOS EN SANIDAD, EDUCACIÓN, CARRETERAS... EL ESTADO DEBERÍA?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS	NC
Gastar lo mismo que ingresa	32,4	37,4	9,7	3,4	15,9	1,1
Endeudarse para hacer frente al gasto	7,2	20,3	31,6	22,9	16,7	1,2
Aumentar los impuestos	2,5	9,3	24,9	47,7	14,4	1,1

Puestos a evaluar la capacidad del Gobierno actual en la administración de los recursos obtenidos de los contribuyentes en comparación con los Gobiernos anteriores, las opiniones marcan un escenario definido por la presencia de más elementos de continuidad que de cambio, toda vez que el 45% considera que la administración actual del dinero recaudado mediante los impuestos es igual a las anteriores administraciones. En el resto, si bien sin especial contundencia, el saldo es más bien positivo, en tanto que el 25% opina que el desempeño actual es mejor, frente a un 11% que considera que es peor y frente a un 19% que no puede emitir una opinión al respecto.

La creencia en la generalización de las prácticas de fraude fiscal opera a la hora de evaluar al Gobierno en este punto. Quienes consideran que dicha práctica se encuentra más extendida, menos favorablemente evalúan la evolución en la capacidad de los Gobiernos de administrar los recursos.

### 3.2. Las soluciones públicas

Conviviendo con la demanda de control del gasto total, persiste con fuerza la demanda de continuidad de soluciones públicas.

Frente a esta disyuntiva, la predisposición ciudadana al *trade off* es relativa, tanto bajo la alternativa del recorte de recursos en diferentes servicios y prestaciones como en la alternativa de restablecer el equilibrio fiscal mediante el aumento de impuestos.

En lo que concierne al primer punto, luego de décadas (por no hablar de siglos) de interiorización de los valores de estatismo, es difícil encontrar un terreno permeable a la reducción o deterioro de los beneficios ya *conquistados*, por más que ello se articule mal con la convicción de la necesidad de sanear las cuentas públicas.

Esto se expresa claramente en las opiniones sobre los recursos con que cuentan los diferentes servicios públicos y las resistencias ante reducciones futuras que se muestran en los dos cuadros que siguen:

**¿CREE QUE EL ESTADO DEDICA DEMASIADOS, LOS JUSTOS O DEMASIADO POCOS RECURSOS A CADA UNO DE LOS SERVICIOS QUE LE VOY A MENCIONAR?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

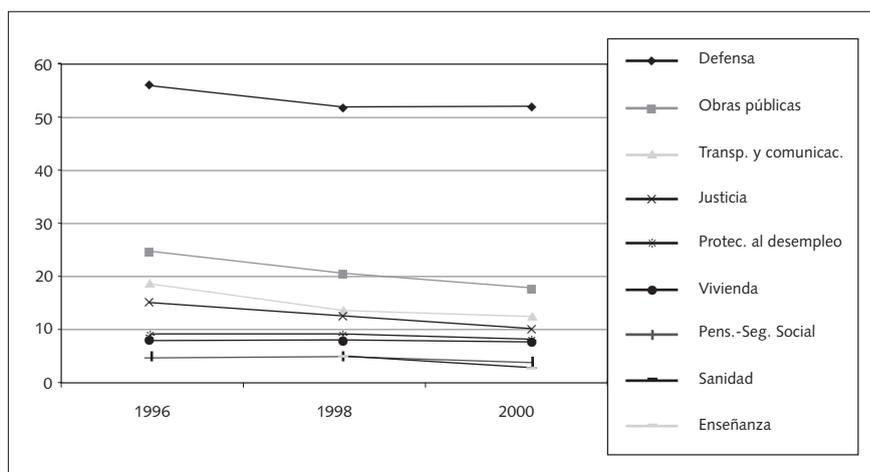
	Demasiados	Los justos	Demasiado pocos	NS	NC
Enseñanza	2,7	36,5	<b>45,1</b>	15,5	0,3
Obras públicas	13,4	<b>47,6</b>	22,7	16,1	0,2
Protección al desempleo	5,7	<b>37,8</b>	<b>38,2</b>	18,0	0,4
Defensa	<b>39,7</b>	27,6	11,5	20,9	0,3
Seguridad ciudadana	7,0	<b>44,0</b>	34,0	14,6	0,4
Sanidad	3,2	38,3	<b>47,3</b>	10,9	0,2
Cultura	5,4	<b>39,6</b>	<b>37,8</b>	16,9	0,2
Vivienda	3,8	33,7	<b>47,1</b>	15,0	0,3
Justicia	4,8	32,5	<b>39,4</b>	22,8	0,6
Seguridad social/Pensiones	2,9	37,9	<b>44,8</b>	14,2	0,3
Transporte y comunicaciones	7,2	<b>54,6</b>	21,3	16,5	0,3
Protección del medio ambiente	4,0	36,3	<b>42,6</b>	16,9	0,2

**SUPONIENDO QUE EL ESTADO SE VIERA OBLIGADO A GASTAR MENOS EN PRESTACIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS, DÍGAME, POR FAVOR, SI ESTARÍA USTED A FAVOR O EN CONTRA DE QUE SE GASTARA MENOS EN (% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

	A favor	En contra	NS	NC
Enseñanza	2,4	<b>90,3</b>	6,9	0,3
Obras públicas	17,7	<b>70,8</b>	11,0	0,5
Protección al desempleo	8,1	<b>82,1</b>	9,2	0,6
Defensa	<b>51,5</b>	35,4	12,7	0,4
Seguridad ciudadana	9,6	<b>80,5</b>	9,6	0,3
Sanidad	2,5	<b>90,8</b>	6,4	0,4
Cultura	11,2	<b>78,5</b>	9,9	0,4
Vivienda	7,9	<b>82,3</b>	9,3	0,5
Justicia	10,2	<b>76,5</b>	12,7	0,6
Seguridad Social/Pensiones	4,0	<b>88,6</b>	6,9	0,5
Transporte y Comunicaciones	13,3	<b>74,8</b>	11,2	0,7
Protección del medio ambiente	8,6	<b>80,8</b>	10,1	0,5

Bajo una mirada retrospectiva, la adhesión que despierta el potencial recorte de recursos siempre ha sido muy baja y la situación pa-

**% A FAVOR DE LA REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN...**

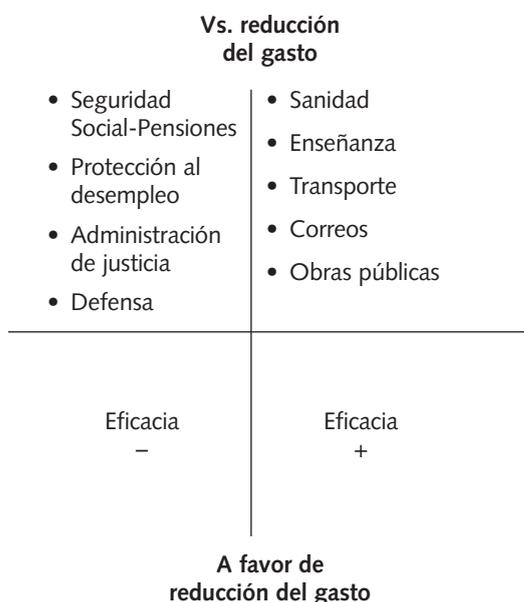


rece consolidarse en el tiempo. La excepción a la tendencia general la constituye el área de defensa, que históricamente ha generado menor resistencias frente a potenciales reducciones del gasto, según acredita la serie temporal de estudios del CIS que se resume en el gráfico anterior.

En el *mapping* que sigue se observa la distribución de las diferentes prestaciones públicas en relación a dos ejes:

- Evaluación de la eficacia de cada servicio.
- Posición frente a la reducción del gasto público en cada servicio.

Lo que da lugar al posicionamiento siguiente:



No se observa una correlación directa entre estas dos variables. La tendencia observada permite deducir que los ciudadanos no asumen que la ineficiencia se solucione asignando más recursos al área ineficientemente gestionada.

Las áreas más vulnerables las constituyen aquellas prestaciones sociales de mayor influencia directa en la vida cotidiana de los ciudadanos: enseñanza, sanidad, servicios sociales, pensiones. Son servicios que tanto por su peso simbólico como por deficiencias prácticas encuentran a una voluntad ciudadana muy resistente a recortes presu-

puestarios. No ha habido en este terreno un cambio sustantivo en los últimos años si atendemos a los datos que un estudio del CIS del año 1996 ponía de manifiesto<sup>14</sup>. De acuerdo al mismo, la jerarquía que resultaba de la ordenación de las prioridades del gasto era la siguiente:

#### *Las prioridades del gasto*

##### Más importante

- Sanidad.
- Educación.
- Pensiones.
- Protección del desempleo.
- Seguridad ciudadana.
- Cultura.
- Infraestructuras.
- Protección del medio ambiente.

##### Menos importante

Servicios con menor nivel de evaluación, en cuanto a su eficacia como la administración de la justicia o la defensa, se perciben como prestaciones menos inmediatas y no generan los mismos niveles de resistencia a potenciales recortes, especialmente en lo que refiere al área de defensa.

Las asignaciones por desempleo constituyen un campo polémico. Si bien la mayoría se niega a recortar recursos en esta área, las opiniones sobre la presencia de procesos ineficaces en las asignaciones es muy generalizada, en tanto la mayoría cree que existen con frecuencia personas que trabajan y al mismo tiempo cobran el paro. Esta discusión podría discurrir también en el campo de la “moral” al poner en cuestión los potenciales efectos perniciosos de estas asignaciones en la iniciativa y estímulo individual. En cualquier caso, lo sucedido en los últimos meses, a propósito de la reforma de las prestaciones por desempleo, ilustra la intensidad de las resistencias que se oponen

---

<sup>14</sup> «Cultura económica de los españoles», E. CIS 2.224, octubre-noviembre de 1996.

a cualquier alteración del *statu quo* y la forma en que resulta relativamente sencillo alinear a la opinión pública en la *defensa* de ese estatus, a despecho de que se reconozcan sus imperfecciones.

De cualquier modo, lo que este gráfico muestra claramente es una resistencia general a la reducción de gastos en las prestaciones específicas, mientras que, como observamos con anterioridad, también existe un claro consenso sobre la necesidad de controlar el gasto total y que no aumenten los impuestos.

En todo caso, hay que examinar también como factor interrelacionado la desconfianza en la capacidad de administración de los recursos del Estado, lugar común estereotipado en el espacio del discurso sobre lo público de la mayoría de los españoles. Desde este punto de vista, la relación entre prestaciones sociales-servicios públicos y el pago de impuestos es percibida mayoritariamente en términos de desequilibrio. Además de juzgar que los impuestos son muchos, se considera que se encuentran sobredimensionados en relación a los servicios y prestaciones que finalmente se reciben. Algo más de la mitad de los españoles creen que la sociedad se beneficia poco o nada de lo que se paga al Estado en impuestos y cotizaciones. Sucede lo mismo al momento de discernir sobre la relación de lo que cada uno paga con lo que cada uno concretamente recibe: más de la mitad piensa que el Estado le da menos de lo que le pide.

La *gramática de la demanda* plantea de nuevo dificultades interpretativas. Una interpretación benévola de la misma parece centrarse en mantener y mejorar los servicios públicos y prestaciones sociales a partir de un control honesto y racional de los recursos y

### ¿CUÁL ES SU GRADO DE ACUERDO CON? (% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	NS	NC
Si queremos tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, pensiones, etc.) es necesario que aumenten los impuestos	19,0	73,6	7,0	0,4
Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes	65,1	22,4	12,2	0,3

gastos del Estado y no a partir del sacrificio de los ciudadanos, que ya de por sí se perciben a sí mismos como dando más de lo que obtienen. La percepción es que existen otros ámbitos, otras formas de administrar, otros gastos y otras “personas” que podrían realizar este sacrificio.

### 3.3. El gasto público del Estado, las autonomías y el Ayuntamiento

Junto a la intensidad del cambio en la arquitectura del bienestar, se ha producido en España, a lo largo de los últimos veinte años otra transformación no menos importante en el campo que estamos analizando, la transformación de un Estado fuertemente centralizado con un poder local y provincial relativamente débil, y ninguna otra entidad político-administrativa entre lo local y lo estatal, en un Estado en que las nuevas entidades políticas, las Comunidades Autónomas, adquieren un protagonismo destacado en la gestión de la mayoría de los servicios públicos esenciales. No sólo ya en las Comunidades que accedieron a la autonomía por las vías singulares previstas por la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), sino también recientemente en las de “vía lenta”, lo cierto es que ya se han transferido a esta nueva esfera política, con carácter universal, competencias tan importantes desde el punto de vista financiero como la Sanidad o la Educación.

Este proceso, a lo largo de los años, ha dado lugar a una *asimetría* entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde el punto de vista de su respectivo papel como recaudador y como prestador de los servicios. Los ciudadanos han visto a sus Comunidades como responsables de la prestación de servicios, pero mucho menos, o casi nada, como erogadores de los recursos necesarios para sostenerlos. Así, algunos han podido ver en las Comunidades Autónomas un *free rider* institucional, que distorsionaba adicionalmente la transparencia y la *accountability* de todo el sistema.

En todo caso, pareciera que la distribución del gasto público entre los diferentes ámbitos no es una cuestión claramente asequible para todos los ciudadanos. La laguna cognitiva que existe al respecto comporta que más del 56% de los entrevistados es incapaz de responder sobre el porcentaje de gasto que se produce en cada nivel. Entre quienes responden se sobreestima el volumen del Estado y se infraestiman los de Comunidades y Ayuntamientos. Entre los que logran dar una respuesta (44%), la distribución de los valores medios es:

Gobierno central	52,7
Gobierno autonómico	27,6
Ayuntamiento	19,7

Simétricamente, se observan claras dificultades por parte de los entrevistados para discernir sobre cuáles de estos ámbitos tienen mayor capacidad para controlar el gasto. *A priori* no existe una esfera privilegiada, sino que prima el desconcierto expresado a través de distribuciones en partes iguales de cada posición:

**EN SU OPINIÓN, ¿QUIÉN ADMINISTRA MEJOR EL DINERO QUE SE RECAUDA POR IMPUESTOS, EL GOBIERNO CENTRAL, EL GOBIERNO AUTONÓMICO O EL DEL AYUNTAMIENTO?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

El Gobierno central	22,7
El Gobierno autonómico	21,6
El Ayuntamiento	20,6
NS	32,0
NC	3,0

Filtrado por la variable geográfica (y con la precaución de que las bases de cada Comunidad son en algunos casos insuficientes), el juicio más desfavorable de la administración del Gobierno central se impone sin sorpresas en el País Vasco y Cataluña. Los habitantes de las Comunidades de Andalucía y de Canarias son quienes mayores dificultades tienen para definirse en esta cuestión.

De cualquier modo, se impone una demanda generalizada de descentralización aún mayor, en tanto los ciudadanos prefieren que el Estado gaste menos para que las autonomías gasten más (59,6%), así como también que parte del dinero gastado por las autonomías fuese gastado por los Ayuntamientos (64,4%). Hay que pensar que estos juicios no son independientes de la debilidad de las bases cognitivas acerca de la distribución real del gasto.

Desde otro punto de vista, los datos arrojan la necesidad de un Estado con capacidad de intervención en la administración de los recursos de los entes locales, mostrando un sustancial acuerdo “intuitivo” con el contenido de la Ley de Estabilidad que tan problemático encaje está acreditando.

**¿CREE USTED QUE EL GOBIERNO CENTRAL DEBERÍA TENER  
ALGÚN TIPO DE ACTUACIÓN PARA EVITAR QUE LAS  
AUTONOMÍAS SE ENDEUDEN EXCESIVAMENTE?  
¿Y CON LOS AYUNTAMIENTOS?  
(% SOBRE TOTAL DE ENTREVISTADOS)**

	Autonomías	Ayuntamientos
Sí	69,6	69,8
No	13,1	12,9
NS	16,8	16,8
NC	0,5	0,6

Los segmentos en donde prima un mayor desconcierto para definirse sobre el tipo de distribución actual e ideal del gasto público son las mujeres y los individuos mayores de cincuenta y cinco años.

Los juicios más favorables hacia la descentralización y contra el control del Gobierno central se imponen en los simpatizantes de izquierda y los votantes al PSOE y CIU en las elecciones generales del 2000. En la posición opuesta destacan los residentes en Madrid y la Comunidad Valenciana, los simpatizantes de centro derecha y derecha y los votantes al PP en las anteriores elecciones generales.

#### 4. SEGMENTACION DE LOS PERFILES

Hasta aquí contamos con una visión general sobre las percepciones y actitudes de los ciudadanos. A continuación realizaremos una segmentación del universo con el fin de detectar los perfiles que se configuran en función de la combinación de posiciones y las características sociodemográficas.

Este ejercicio ha sido realizado mediante un *cluster analysis* sobre el universo de individuos que ha dejado expresada su opinión sobre las variables seleccionadas.

Las variables que han sido incluidas en este análisis son:

- Percepción sobre la **responsabilidad y conciencia de los españoles** a la hora de cumplir con sus deberes y obligaciones.
- **Autopercepción de su responsabilidad y conciencia** a la hora de cumplir con sus deberes y obligaciones.
- Percepción sobre la **cantidad de impuestos** que pagamos los españoles.

- Percepción sobre la existencia de **fraude fiscal** en España.
- **Evaluación retrospectiva** del fraude fiscal.
- Evaluación de los **esfuerzos de la Administración** en la lucha contra el fraude fiscal.
- Percepción de la **cantidad de gente que declara todos sus ingresos** al hacer la Declaración de la Renta.
- Percepción sobre **lo que debe gastar el Estado** en función de lo que recauda.
- Acuerdo con diferentes alternativas ante un **incremento de los gastos** en sanidad, educación, carreteras: gastar lo mismo que ingresa, endeudarse para hacer frente al gasto, aumentar los impuestos.
- Evaluación del **Gobierno actual** con relación a los anteriores en la capacidad de administrar el dinero que recauda mediante los impuestos.

Antes de comenzar con el análisis específico de cada uno de los conglomerados resultantes es importante destacar la proporción de individuos que tienden a no tener una posición definida sobre ninguna de estas cuestiones y que han tenido que excluirse del análisis. En este caso, esta proporción alcanza a algo más del 30% del universo, muy superior a los parámetros generales que encontramos en los estudios de opinión. Este dato en sí mismo arroja una señal del muy bajo nivel de sensibilización sobre el tema y de la aún incipiente instalación del problema en el imaginario de muchos españoles.

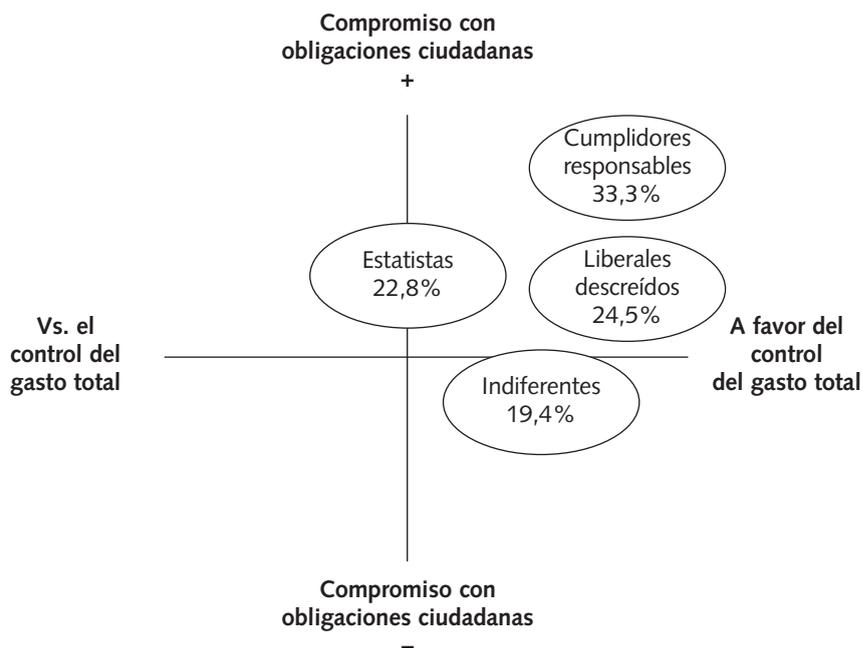
Este segmento –que podríamos calificar como “población sin posición definida”–, si bien está presente en todos los segmentos, destaca claramente su incidencia en:

- Los residentes en Andalucía, País Vasco y Madrid.
- Las mujeres.
- Los individuos pertenecientes al tramo de edad de cincuenta y cinco años y más.
- Los individuos con estudios primarios.
- La población que no trabaja: jubilados, pensionistas y amas de casa.
- Las personas sin simpatía política. Casi el 50% no se identifica en ninguna posición en el eje izquierda-derecha.

#### 4.1. ¿Cómo se distribuyen los que tienen una posición definida?

En el mapa que se presenta a continuación se han ubicado los segmentos según su posición ante:

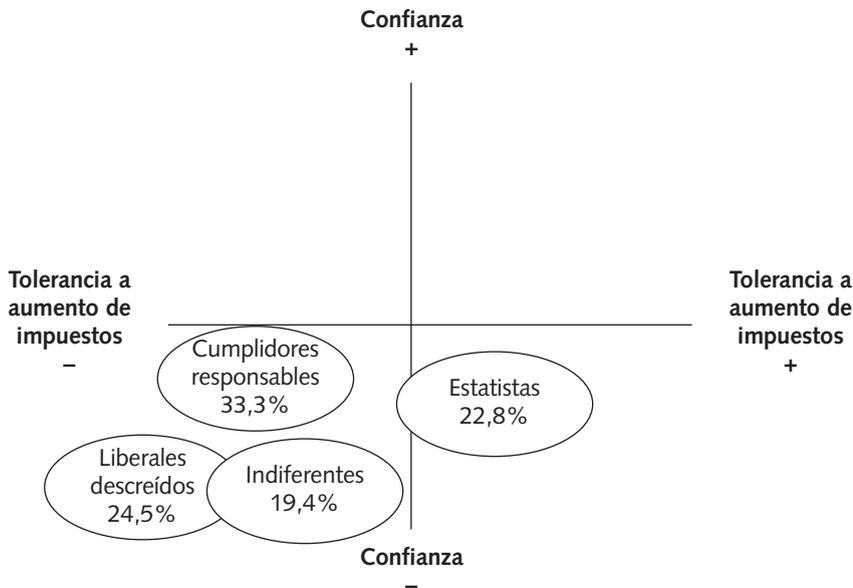
- Compromiso con obligaciones ciudadanas.
- Posición frente a la necesidad de controlar el gasto.



En el gráfico de la página siguiente se han ubicado a los segmentos según:

- Confianza en la modalidad de cobro de los impuestos.
- Tolerancia al aumento de impuestos ante un incremento de los gastos sociales.

Tal como se observa, todos los grupos tienden a ubicarse a favor de un control del gasto total, comprometidos con sus obligaciones, con poca confianza en las modalidades de recaudación fiscal y con baja tolerancia al aumento de impuestos frente a un potencial incremento en el gasto. Sin embargo, el análisis específico de cada segmento permite ver los matices y diferenciar a uno de otros.



Cumplidores responsables	33,3%
<p>Qué piensan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es en el segmento donde el deber ciudadano se halla más consolidado. Son los más responsables y conscientes de sus deberes y obligaciones como ciudadanos.</li> <li>• Asimismo tienen una percepción positiva sobre el comportamiento de sus pares: la amplia mayoría cree que la gente declara realmente todos sus ingresos al hacer la Declaración de la Renta y que ha mejorado la predisposición en este sentido, en tanto se intenta engañar cada vez menos a la hora de hacer la Declaración.</li> <li>• Es uno de los segmentos que más confía en los esfuerzos de la Administración para luchar contra el fraude fiscal.</li> <li>• Sienten que la presión fiscal es muy alta, y vinculado con esto, son los más reacios a un aumento del gasto total. Son los que más se oponen a financiaciones alternativas del gasto, como el aumento de impuestos o de la deuda pública.</li> <li>• Junto con los liberales descreídos son los que más concuerdan con la idea de que ante un incremento de los gastos en sanidad, educación, carreteras, etc., el Estado debe gastar lo mismo que ingresa.</li> <li>• Es el segmento que más acuerda con la potencial intervención del Gobierno central en pos de evitar que las autonomías o Ayuntamientos se endeuden excesivamente.</li> </ul>	
<p>Cómo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leve predominio de las mujeres, los residentes en Cataluña, los individuos casados y los pertenecientes al tramo de edad de cincuenta y cinco años y más.</li> <li>• Más de la mitad tiene como último nivel de estudios EGB o equivalente.</li> <li>• Mayor predominio de votantes del PP en las elecciones generales del 2000 y tienden a ubicarse en torno al centro y centro-derecha en la variable de simpatía política.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plena conciencia sobre la necesidad de un equilibrio en las cuentas públicas.</b></li> <li>• <b>Más afines al discurso de reducción del gasto y más permeables a políticas orientadas en este sentido.</b></li> </ul>	

Liberales descreídos	24,5%
<p>Qué piensan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La visión entre su comportamiento propio y el del resto de los españoles alcanza en este segmento su mayor brecha. Mientras que se sienten responsables y conscientes de sus deberes y obligaciones como ciudadanos, consideran que el comportamiento de sus pares es mucho más laxo.</li> <li>• Es en el grupo donde la creencia del fraude fiscal está más extendida y es el grupo que más desconfía de las Declaraciones de la Renta de sus conciudadanos. Más de dos tercios cree que poca gente o ninguna declara realmente todos sus ingresos al hacer la Declaración de la Renta y que la tendencia es a engañar cada vez más.</li> <li>• No perciben que la Administración invierta suficientes esfuerzos en controlar el fraude.</li> <li>• Como los cumplidores responsables, son claramente defensores de que el Estado gaste lo mismo o menos de lo que recauda. Se oponen al endeudamiento para financiar un gasto mayor y constituyen la oposición más acérrima al aumento de impuestos.</li> </ul>	
<p>Cómo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Están presente en todos los segmentos sociodemográficos, mostrando una distribución muy similar a la media de la población.</li> <li>• Aumentan levemente su incidencia en la Comunidad Valenciana.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actitud crítica frente al sistema impositivo por falta de control por parte de la Administración y porque permite la extensión de la práctica de fraude fiscal.</b></li> <li>• <b>Acuerdan con un equilibrio en las cuentas públicas, pero demandan señales claras de austeridad y rigor en el control de la recaudación.</b></li> </ul>	
Estatistas	22,8%
<p>Qué piensan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son conscientes de sus deberes como ciudadanos y creen que sus pares son relativamente responsables para con sus obligaciones. En este sentido se inclinan hacia la idea de que la gente intenta engañar cada vez menos al momento de hacer su Declaración de la Renta.</li> <li>• Parecieran ser los más tolerantes con el esfuerzo fiscal. La opinión de que se pagan muchos impuestos está menos arraigada en este segmento y los mismos son concebidos como necesarios para satisfacer las necesidades públicas.</li> <li>• Notan que ha habido un progreso en el control del fraude fiscal y están relativamente conformes con los esfuerzos que hace la Administración para luchar contra el mismo.</li> <li>• Si bien están de acuerdo con que el Estado debe gastar igual o menos de lo que recauda, son menos exigentes sobre este punto y resultan más permeables a alternativas de financiación complementarias ante un potencial incremento de los gastos públicos.</li> <li>• Es en el segmento donde más se plasma la disyuntiva «necesidad de control del gasto total» y «demandas de soluciones públicas». Por ello, ante un incremento en los gastos en sanidad, educación, carreteras, etc., apoyan la idea de que el Estado se endeude para hacer frente a dichos gastos e incluso que aumente los impuestos.</li> </ul>	
<p>Cómo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leve predominio de hombres y mayor presencia entre los residentes en el País Vasco.</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacan los individuos con nivel de instrucción mayor y los profesionales o trabajadores autónomos.</li> <li>• Destacan los votantes del PSOE en las elecciones del 2000. En la variable de simpatía política, tienden a ubicarse en el centro y centro-izquierda.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Son menos sensibles al aumento de los impuestos, ya que los mismos son concebidos como consecuencia de la necesidad de satisfacer las necesidades de todos.</b></li> <li>• <b>Resulta el público más resistente a los discursos y prácticas de saneamiento de las cuentas públicas a partir de apoyar un modelo más «estatal-asistencialista».</b></li> </ul>	
<b>Indiferentes descreídos</b>	<b>19,4%</b>
<p>Qué piensan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideran que la conciencia y responsabilidad de los españoles ante sus obligaciones ciudadanas es muy débil.</li> <li>• Asimismo su autopercepción sobre este tema también resulta relativamente desfavorable.</li> <li>• Piensan que los impuestos en España son muchos y, tras los liberales descreídos, son los más críticos respecto a la existencia de fraude fiscal.</li> <li>• En línea con este grupo, tienden a apoyar la idea de errores intencionados en las Declaraciones de la Renta, considerando que la gente intenta engañar cada vez más.</li> <li>• Respecto a lo que debería gastar el Estado, se sitúan en línea con los "estatistas": si bien privilegian la idea de que se gaste lo que se recaude, lo hacen con menor fuerza que los liberales.</li> <li>• De cualquier modo, esta posición no parece asentarse tanto en valores ideológicos o en el papel esencial que asignan los "estatistas" a los impuestos, sino en una menor conciencia de las consecuencias de un potencial déficit fiscal.</li> <li>• Ante un incremento en los gastos sociales, son más permeables a la alternativa de endeudamiento que al incremento de impuestos. Esto último los afecta de cerca.</li> </ul>	
<p>Cómo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominan los jóvenes.</li> <li>• Se destacan levemente la población soltera, los parados y los asalariados eventuales.</li> <li>• Destacan los votantes a IU en las elecciones del 2000 y los que no votaron porque no tenían edad. Tienden a ubicarse hacia la izquierda en el eje de simpatía política.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tienen una posición de mayor indiferencia sobre este tema. Son menos conscientes de las consecuencias de un desequilibrio en las cuentas públicas.</b></li> <li>• <b>Son sensibles al aumento de impuestos y es el elemento que podría funcionar como argumento para una mejor recepción del discurso de equilibrio fiscal.</b></li> </ul>	

A continuación se presenta una selección de cuadros que nos permite una mirada cuantitativa de las diferencias entre grupos.

**¿CÓMO SE CONSIDERA A SÍ MISMO A LA HORA DE CUMPLIR  
CON SUS DEBERES Y OBLIGACIONES COMO CIUDADANO,  
COMO, POR EJEMPLO, PAGAR IMPUESTOS?  
(% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Muy conscientes y responsables	53,4	33,6	31,3	1,9
Bastante conscientes y responsables	46,3	63,9	65,8	64,5
Poco conscientes y responsables	0,2	2,5	2,9	28,9
Muy poco conscientes y responsables	0,2	–	–	4,7

**¿DIRÍA USTED QUE LO QUE LOS ESPAÑOLES PAGAMOS EN  
IMPUESTOS ES MUCHO, REGULAR O POCO?  
(% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Mucho	84,3	64,7	41,2	84,3
Regular	15,5	34,1	54,3	15,7
Poco	0,2	1,2	4,5	–

**EN SU OPINIÓN, ¿CREE USTED QUE EN ESPAÑA EXISTE  
MUCHO, BASTANTE, POCO O MUY POCO FRAUDE FISCAL?  
(% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Existe mucho	22,9	48,3	15,8	35,8
Existe bastante	59,8	50,2	64,4	58,5
Existe poco	15,5	1,5	19,0	4,4
Existe muy poco	1,8	–	0,8	1,3

**EN SU OPINIÓN, ¿CREE USTED QUE EL ESTADO DEBE GASTAR MÁS, MENOS O LO MISMO QUE RECAUDA? (% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Debe gastar más	14,5	13,8	<b>23,9</b>	24,4
Debe gastar menos	27,2	<b>31,3</b>	25,3	24,4
Debe gastar lo mismo	<b>58,3</b>	54,9	50,8	51,3

**EN QUÉ MEDIDA CREE USTED QUE ANTE UN INCREMENTO DE LOS GASTOS EN SANIDAD, EDUCACIÓN, CARRETERAS, EL ESTADO DEBERÍA «GASTAR LO MISMO QUE INGRESA» (% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Mucho	<b>48,4</b>	<b>44,8</b>	34,5	25,8
Bastante	43,3	42,5	47,1	47,5
Poco	7,5	11,2	13,1	<b>17,6</b>
Nada	0,7	1,5	5,3	<b>9,1</b>

**EN QUÉ MEDIDA CREE USTED QUE ANTE UN INCREMENTO DE LOS GASTOS EN SANIDAD, EDUCACIÓN, CARRETERAS, EL ESTADO DEBERÍA «ENDEUDARSE PARA HACER FRENTE AL GASTO» (% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Mucho	4,2	1,7	<b>21,9</b>	12,6
Bastante	15,9	10,7	<b>47,1</b>	32,7
Poco	<b>45,7</b>	<b>44,3</b>	26,5	40,3
Nada	<b>34,2</b>	<b>43,3</b>	4,5	14,5

**EN QUÉ MEDIDA CREE USTED QUE ANTE UN INCREMENTO  
DE LOS GASTOS EN SANIDAD, EDUCACIÓN, CARRETERAS,  
EL ESTADO DEBERÍA «AUMENTAR LOS IMPUESTOS»  
(% SOBRE CADA SEGMENTO)**

	Cumplidores responsables	Liberales descreídos	Estatistas	Indiferentes descreídos
Mucho	–	–	13,6	0,9
Bastante	1,1	1,2	45,5	5,3
Poco	28,7	23,4	38,0	34,0
Nada	70,2	75,4	2,9	59,7

## 5. CONCLUSIONES

A modo de síntesis, nos encontramos con las siguientes tendencias de opinión:

- Autopercepción favorable de la **conciencia y responsabilidad social** frente a los impuestos.
- Creencia de que los impuestos que se pagan son excesivos
- Consenso en que **no se cobran con justicia** y que la práctica del fraude fiscal está muy extendida.
- Apoyo a la necesidad de que el **Estado gaste lo mismo o menos** de lo que recauda.
- **Rechazo** a modalidades de **financiación del déficit**: endeudamiento y, especialmente, aumento de impuestos.
- **Rechazo al recorte de presupuesto en prestaciones sociales** y servicios públicos, con excepción del área de defensa.

La detección de diferentes perfiles actitudinales en el interior de estas tendencias generales nos permite pensar en la necesidad de estrategias de acción y comunicación particulares. A modo de ejemplo, si bien son mayoría los que prestan completo apoyo al control del gasto, hay quienes tienen una posición más laxa: algunos debido a que sitúan como prioridad ante esto las necesidades asistenciales de la población (“estatistas”), otros por mayor indiferencia con las consecuencias de un desequilibrio fiscal (“indiferentes descreídos”). Si bien todos los ciudadanos demandan la continuidad de las soluciones públicas, hay quienes resultan más fervientes en esta posición y serían

incluso capaces de tolerar un incremento de los impuestos en pos de defender estas soluciones (“estatistas”).

De cualquier modo, en términos generales, el dilema subyace en el equilibrio entre una tradición más bien “estatista-asistencialista” y la demanda cada vez más fuerte de control del gasto total que inhiba otras alternativas de financiación: el endeudamiento y principalmente el aumento de los impuestos.

En otro trabajo<sup>15</sup> hemos considerado esta cuestión bajo los conceptos de *demandas imposibles* y *demandas posibles*. Del lado de las primeras figuran las expectativas de un modelo “estatal asistencial” basado en el predominio del interés público, el cuidado a los demás y la búsqueda de soluciones públicas para cualquier tipo de problemas. Del otro lado de este terreno se erigen las demandas posibles, las cuales se vinculan con las expectativas de austeridad, rigor y transparencia en el manejo de los recursos de todos. En este aspecto aún se erige una brecha importante entre las expectativas y la realidad.

Esto se vincula con algo que menciona Schinck<sup>16</sup> de ciertas posiciones surgidas a partir de un descenso en el crecimiento económico de los años setenta, en el cual algunos observadores comenzaron a señalar el sesgo pro gasto de las democracias, que implica que se gaste más de lo que preferirían los ciudadanos si fueran conscientes de las consecuencias de este gasto. Si bien los ciudadanos desean mayor gasto en programas particulares (por ello que mencionábamos de la demanda de un Estado de Bienestar), también es cierto que desean un gasto total menor. De cualquier modo, tienen más incentivos para demandar lo primero que para movilizarse en pos de lo segundo.

En cualquier caso, la conciencia sobre las consecuencias del desequilibrio de las cuentas públicas parece en franco aumento. Esto es una señal positiva para lograr un escenario de mayores coincidencias entre demandas de servicios particulares y control de gasto total, demandas imposibles y demandas posibles, voluntad de los ciudadanos y necesidades de la realidad económica.

La credibilidad en la capacidad del Estado en la administración y control de su política de gasto público y fiscal es un punto clave para incentivar estas coincidencias y legitimar las acciones llevadas a cabo en este campo. Los ciudadanos desean lograr la continuidad y mejora de los servicios públicos y prestaciones sociales a expensas de los

---

<sup>15</sup> «Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar», cit. pág. 147.

<sup>16</sup> SCHICK, Allen: cit. págs. 8-9.

esfuerzos de la administración y no ya de sí mismos. La resistencia a financiar un potencial aumento del gasto por los impuestos es contundente.

En este sentido, resulta primordial ofrecer señales claras de avances en el sistema de recaudación y administración de lo recaudado que permitan desterrar la idea de un modelo injusto. Todos los esfuerzos destinados a controlar el fraude fiscal tendrán una incidencia favorable en esta discusión.

La necesidad nacional de estabilidad presupuestaria, junto con las exigencias sobre la política fiscal establecidas desde la creación de la Comunidad Económica y Monetaria, hacen aún más necesario trabajar en la búsqueda de estas coincidencias.

Las diferencias generacionales constituyen una variable de peso en las diferentes percepciones. Por ello se hace imprescindible pensar con especial atención en los más jóvenes. Los mismos se destacan en el perfil actitudinal que caracterizamos como “indiferentes descreídos”, cuyas características sobresalientes son: menor responsabilidad frente a los deberes como ciudadanos, creencia generalizada de fraude fiscal y menor conciencia de las consecuencias del déficit fiscal. Por ello es un público que va a demandar esfuerzos particulares.»