

EL GASTO PÚBLICO Y LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

En los últimos tiempos se ha ido imponiendo, en el campo del análisis del gasto público, la necesidad de encontrar un método para conocer las preferencias de los individuos y los grupos sociales acerca de los bienes y servicios públicos, y así orientar su provisión de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. De ahí que hayan proliferado, en la mayoría de los más avanzados países democráticos, los sondeos y encuestas sobre el tema.

En este artículo, **Francisco Alvira Martín** y **José García López** describen la percepción, juicio, opiniones y actitudes sobre el gasto público y los servicios públicos de él derivados que tienen los españoles, tanto individualmente como por grupos sociodemográficos y de autopostricionamiento político; y lo hacen, básicamente, a partir de los datos obtenidos en una encuesta realizada en 1988. Los autores comparan la información actual con los datos de varias encuestas anteriores realizadas dentro del programa de investigaciones sociológicas de la Fundación FIES. La percepción de un elevado gasto público, el rechazo al déficit y al aumento de los impuestos, una desenfocada imagen de la distribución de los recursos públicos, el deterioro de algunos servicios, sobre todo de la seguridad ciudadana, y la opinión mayoritaria de que la mayoría de los servicios apenas han mejorado a pesar del aumento de la presión fiscal son algunas de las más llamativas conclusiones del trabajo.

el del excesivo tamaño del gasto público (E. Fuentes Quintana, 1975). Por eso, cuando el cambio de régimen político abrió las posibilidades de participación y de una mayor representatividad de los diferentes intereses sociales en el juego político, las expectativas de disponer de más y mejores servicios públicos se dispararon. Las consecuencias han sido un crecimiento rápido del gasto público y una mayor sensibilidad fiscal de los ciudadanos, preocupados por que la necesidad de mayores recursos para financiarlo implique un aumento de su carga fiscal.

Para el ciudadano, se ha pasado de un sector público pequeño, presente en la economía más por un exceso de intervencionismo y regulación legal que por su peso directo a través del gasto y la presión fiscal, a un sector público similar al de los países de nuestro entorno, con graves problemas para su financiación con recursos corrientes a pesar del fuerte incremento de la presión fiscal.

El contribuyente ha podido descubrir, quizá con sorpresa, el coste fiscal de vivir en una democracia en la que todos los individuos participan en el proceso político con su voto y, de alguna manera e indirectamente, presionan para la adopción de unas costosas opciones fiscales. Pero es precisamente en este marco donde cobra interés investigar las elecciones fiscales individuales o de los distintos grupos sociales (Buchanan y Tullock, 1962) y sus posibles consecuencias sobre la valoración de los «productos» del sistema político (Easton, 1968).

De lo expuesto se deducen las razones para recoger la opinión sobre los servicios que el sector público ofrece, sobre el tamaño

INTRODUCCION

DENTRO de la teoría de la Hacienda Pública, y particularmente del análisis del gasto público, surge el problema de buscar un método para que los individuos o los grupos revelen sus preferencias respecto a los bienes y servicios públicos. En este proceso de búsqueda de nuevos caminos para la elaboración de una teoría de la demanda pública, las aportaciones de D. Black, K. Arrow, A. Downs, G.

Tullock y J. Buchanan han marcado unos hitos teóricos importantes. De un modo mucho más sencillo, menos formalizado, pero dentro de ese contexto del análisis de la elección colectiva, se sitúa la preocupación por conocer la opinión pública y su papel en las decisiones fiscales.

En España, hasta fechas próximas, el fenómeno socialmente más relevante era el del retraso de la oferta y calidad de los servicios públicos en relación a los países de nuestro entorno, y no

del gasto público, sobre su orientación y sobre las fórmulas para financiarlo.

Partiendo de la información de varias encuestas realizadas en el seno del programa de investigaciones sociológicas de la Fundación FIES y, en particular, de la realizada en mayo de 1988 (1), este trabajo pretende describir el mapa cognitivo-perceptual del beneficiario-contribuyente, bien a nivel individual, bien por grupos sociodemográficos y de autopo- sicionamiento político.

Antes de analizar los resultados más destacados, conviene exponer las limitaciones que se plantean en las encuestas de opinión sobre temas económicos.

1. La terminología y conceptualización utilizados en los presupuestos públicos no están al alcance del español medio, lo que exige una transformación de los conceptos más técnicos a lenguaje cotidiano. Esta transformación supone la no igualación inmediata de unos términos con otros.

2. Ciertos grupos sociodemográficos son más relevantes que otros en razón de su ocupación, ingresos o liderazgo en la formación de opinión, pero el tamaño de la muestra impide la inclusión individualizada de su respuesta por el escaso número de esos individuos entrevistados.

3. Algunas preguntas presentan problemas de confidencialidad y las respuestas deben ser interpretadas *cum grano salis*.

4. Por último, el principio básico en este tipo de encuestas debe ser el de no cansar al entrevistado con cuestionarios largos, que aparentemente pueden mostrar unos resultados muy ricos, pero obtenidos por presión.

Todo lo dicho aconseja ser humildes en las conclusiones, suscribiendo las palabras de J. Morgan y J. Lansing, en su *Economic Survey Method*, cuando dicen que:

«Los datos de encuesta no pueden servir directamente como base de una política de acciones; a ellos hay que unir otro tipo de datos y de análisis provenientes de enfoques de la ciencia económica y de la ciencia de la Hacienda Pública».

Sin embargo, y aun contando con esas limitaciones, las encuestas de opinión realizadas con rigor y continuidad pueden proporcionar —como afirma Robert Skidelsky (vid. recuadro)— una ayuda inestimable para conocer las preferencias de los ciudadanos sobre la provisión de los servicios públicos y tratar de atenderlas.

I. EL TAMAÑO DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

La mayoría de las familias españolas cree que el gasto realizado por la Administración central, la autonómica y los ayuntamientos es elevado. En relación con la opinión expuesta sobre la dimensión del gasto público se puede clasificar a la población española en cuatro grupos. Un 68 por 100 del total conforman los dos primeros, que están formados por los individuos que consideran el gasto público muy alto (29 por 100) y bastante alto (39 por 100). El tercero, con un 21 por 100, está formado por quienes perciben que el tamaño actual del gasto público es el correcto: el Estado gasta lo que

debe. Por último, un 11 por 100 cree que no se ha alcanzado aún la cota de gasto necesaria para disponer de los servicios y bienes públicos demandados por una sociedad moderna.

Los datos del cuadro n.º 1 permiten señalar las características de los cuatro grupos señalados atendiendo: a la diferente percepción de la evolución de la democracia en España y a su autopo- sicionamiento político (en un espectro de 1, extrema izquierda, a 7, extrema derecha); a la valoración de la gestión de los recursos públicos y de la calidad de la oferta de los servicios públicos; y, por último, a su situación personal en el IRPF y a su actitud respecto a un hipotético aumento de los impuestos.

A) *Grupo 1, que considera que el gasto público es muy alto.* Un 29 por 100 de la población forma parte de este grupo. Políticamente, este segmento está integrado por una amplia mayoría, 74 por 100 de individuos, que declaran que no están plenamente satisfechos de cómo se está desarrollando el proceso democrático español. Los miembros de este grupo que respondieron a la pregunta sobre su autopo- sicionamiento en el campo de la variable política extrema izquierda [1] a extrema derecha [7] muestran un índice medio 3,6 que, comparado con el de los otros grupos, señala una ideología relativamente más a la derecha que la de los restantes grupos. Dentro de ese valor medio, el 51 por 100 de sus individuos se autodeclara de centro o de derecha, y el 49 por 100 de centro- izquierda o de izquierda. Desde el punto de vista de la gestión de los recursos, una fuerte mayoría, 77 por 100, valora negativamente la eficacia de la Administración y personalmente percibe un

CUADRO N.º 1

PERCEPCION DE LA DIMENSION DEL GASTO PUBLICO

	CONSIDERAN QUE EL TAMAÑO DEL GASTO PUBLICO ES:			
	Muy alto	Bastante alto	Correcto	Bajo
I. Político				
A. <i>Marcha de la democracia:</i>				
No satisfecho	74	57	32	57
B. <i>Autoposicionamiento político:</i>				
1-2	31	25	35	42
3	18	24	27	17
4	25	31	21	22
5	13	12	11	13
6-7	13	8	5	6
Indice medio	3,60	3,5	3,23	3,19
II. Administración				
1. Despilfarra bastante + malgasta	77	55	30	60
2. El ciudadano percibe menos beneficios que sacrificio ...	81	71	63	81
III. Impuestos				
1. Los individuos deben pagar más para mejores servicios (acuerdo)	36	38	42	39
2. El gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos (acuerdo)	74	65	55	52
<i>Situación IRPF:</i>				
1. Hizo declaración	78	74	72	79
2. Tuvo que pagar	44	42	39	41
3. No cobró ni pagó	10	9	11	12
4. Devolvieron	23	20	20	24
5. No presentó	22	26	28	21
IV. Calidad servicios				
1. Los servicios públicos funcionan mejor que hace cinco años	32	40	54	41

Fuente: Encuesta FIES Mayo 1988.

coste fiscal muy elevado: el 81 por 100 cree que su sacrificio a causa de los impuestos pagados es superior al beneficio que recibe por parte de los servicios públicos. Para la mayoría de los individuos de este grupo (68 por 100), los servicios públicos, en su conjunto, funcionan hoy igual o peor que hace cinco años, no han mejorado. Para todos los programas de gasto público propuestos (ver gráfico 1), la proporción de individuos que cree que los servicios correspondientes funcionan bien es inferior a la de los que dicen que esos servicios funcionan regular o mal. También

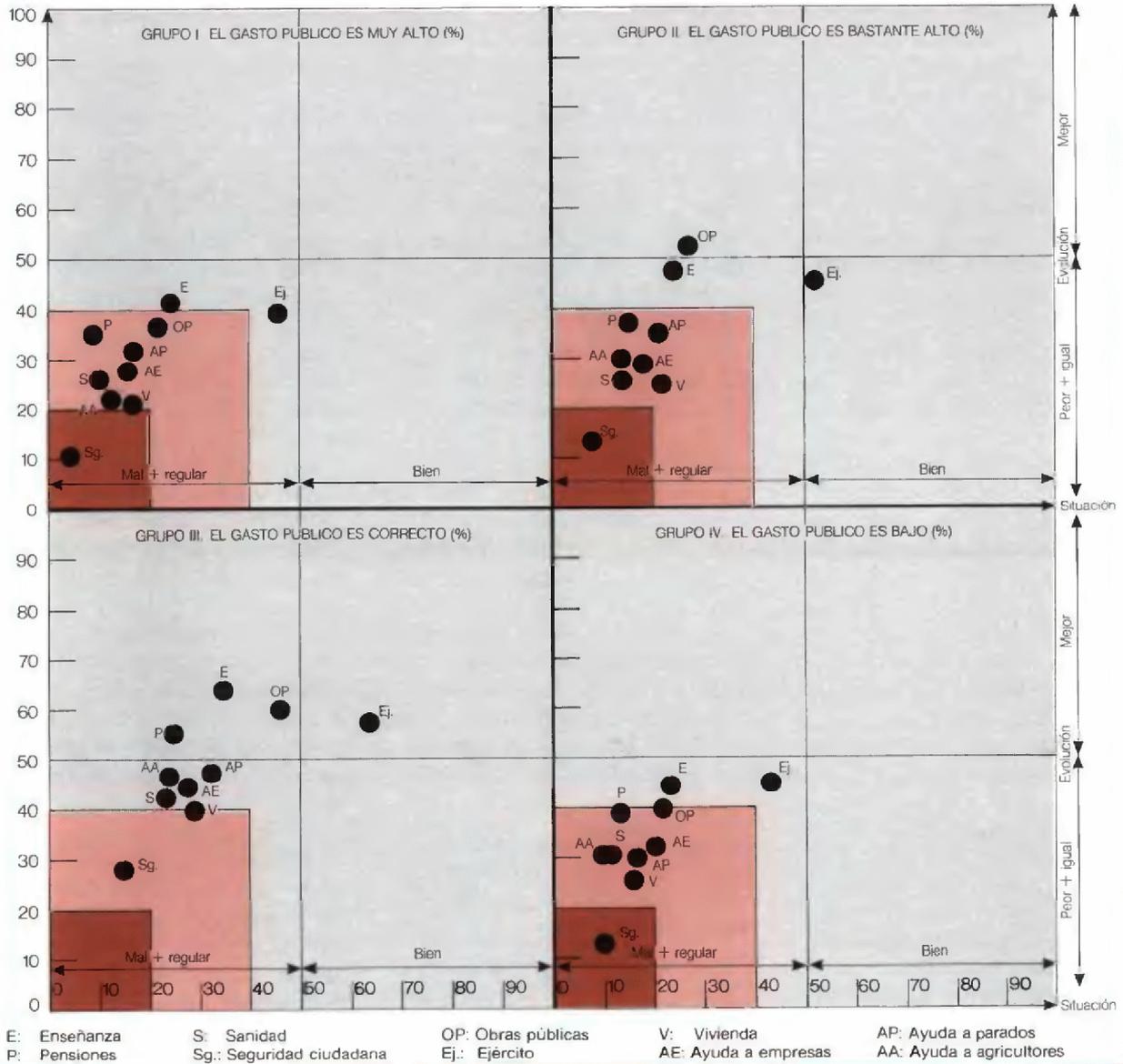
son minoría los que creen que alguna de las funciones ha mejorado durante los últimos años. En este marco, básicamente crítico, la enseñanza y la defensa son las funciones con unas valoraciones relativamente mejores.

La actitud del grupo I, desfavorable a un crecimiento de los impuestos condicionado a mejorar los servicios públicos, es coherente con la valoración de éstos. Un 74 por 100 está de acuerdo con la frase: «El gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos a los ciudadanos». Incluso si la propuesta es

la de pagar más impuestos para obtener mejores servicios, una amplia mayoría (64 por 100) se muestra contraria a un incremento de la presión fiscal. En este grupo I, la situación de sus miembros como contribuyentes del IRPF difiere poco de la declarada por el resto de la población. El 78 por 100 presentó su declaración y un 44 por 100 tuvo que pagar una cuota diferencial.

B) *Grupo II, que percibe un tamaño bastante alto del gasto público.* Es el grupo más amplio, integrando a un 39 por 100 de la población entrevistada (*cabezas*

**GRAFICO 1
VALORACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y DE SU EVOLUCION RECIENTE**



de familia). Respecto a las características políticas, los individuos de este grupo se autoposicionan ligeramente más a la izquierda que el grupo anterior (índice 3,5). Los que se declaran del centro a la derecha son ligeramente más (51 por 100) que los que se manifiestan como de

centro izquierda o izquierda, pero el mayor porcentaje se sitúa en la zona de centro-izquierda a centro, 55 por 100. Las diferencias con el grupo I respecto a la variable ideológica se centran, precisamente, en un mayor porcentaje de los que se autoconsideran de centro-izquierda (24 por 100)

y de centro (31 por 100) en el grupo II. Igual que en el grupo I, la mayoría (57 por 100) no está satisfecha de la marcha de la democracia. Es, sin embargo, significativa la diferencia entre el 74 por 100 de los insatisfechos en el grupo I y el 57 por 100 de los insatisfechos en este grupo II.

Al pasar al área de opinión sobre la gestión de los recursos públicos, la proporción de críticos disminuye de forma paralela a lo expuesto sobre su percepción de la evolución democrática; pero siguen siendo minoría (45 por 100) los que perciben una Administración eficaz al frente de los diversos servicios públicos. El porcentaje de los que sienten que su sacrificio fiscal es superior al beneficio por la utilización-consumo de los bienes públicos es también superior al de los que manifiestan un equilibrio o ventaja personal. En el grupo II, los servicios que reciben una valoración relativamente mejor acerca de su actual funcionamiento son: el ejército, la enseñanza y las obras públicas. El rechazo al aumento de los impuestos es también fuerte. La mayoría (65 por 100) dice estar de acuerdo con la frase: «El gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos», y también la mayoría (62 por 100) está en desacuerdo con que «los ciudadanos deben pagar más impuestos para financiar más y mejores servicios». La proporción de ciudadanos que presentaron declaración del IRPF no difiere significativamente de la que ofrecen los otros tres grupos, ni la distribución de los contribuyentes respecto al pago de cuotas diferenciales al declarar.

C) *El grupo III cree que la dimensión actual del gasto público es la correcta.* Un 21 por 100 de los entrevistados con opinión forman este grupo, que ofrece las siguientes características: en el área política, su visión de la evolución democrática del país es positiva, y así un 68 por 100 se declara satisfecho de los resultados sociales alcanzados por los gobiernos democráticos. Su índice medio de autopo-

namiento político se sitúa en un 3,23; por tanto, el representante tipo de este grupo se manifiesta claramente de centro-izquierda. Un 70 por 100 percibe una gestión correcta de los recursos públicos y la proporción (37 por 100) de los que dicen recibir una importante compensación del Estado por los impuestos pagados es la más elevada de los cuatro grupos. De acuerdo con la valoración de la actual capacidad de gestión de la Administración, la mayoría (54 por 100) cree que los organismos públicos funcionan bien y que la oferta (el *output* del sistema político) de servicios públicos ha mejorado en los últimos años. La enseñanza, las pensiones, las obras públicas y el ejército (ver gráfico 1) son los servicios que según este grupo han evolucionado más favorablemente. La seguridad ciudadana constituye la única excepción sobre la marcha de los programas de gasto público. Incluso para este grupo, con un claro apoyo a la acción del gobierno, la seguridad ciudadana ha sufrido un grave deterioro en los últimos años.

Frente a los impuestos, los individuos del grupo se distribuyen en dos partes prácticamente iguales en cuanto a su tamaño. Los que creen que el gobierno debe aumentar la presión fiscal para proporcionar mejores servicios y los que se oponen al incremento de los impuestos. La situación ante el IRPF es muy parecida a la que aparece en los otros tres grupos. Un 72 por 100 de sus miembros presentaron declaración, frente a una media del 75 por 100 del total de entrevistados, y un 39 por 100 pagó una cuota diferencial, frente a un 42 por 100 de media.

D) *El grupo IV cree que el tamaño actual del gasto público*

es bajo. Es el grupo más pequeño, integrado por el 11 por 100 de la población con opinión. Desde el punto de vista político, una ligera mayoría (57 por 100) manifiesta no estar satisfecha con la evolución de la democracia en España: el mismo porcentaje de críticos sobre la marcha política del país que en el grupo II, que califica como bastante alto el tamaño actual del gasto público. Sin embargo, el índice medio (3,19) de autopo-

En resumen, el sesgo hacia posiciones netas de izquierda y de extrema-izquierda es la característica más destacada de este grupo IV («el gasto público es bajo»), lo cual no le impide mostrar un grado de crítica parecido al del grupo II, relativamente más próximo a posiciones de centro. También su crítica a la gestión actual de los recursos públicos es importante. Para un 60 por 100 se gestionan mal los recursos públicos. Este porcentaje es superior al del segundo grupo, y la satisfacción personal por los servicios públicos recibidos es muy baja, e igual a la del primer grupo. Para la mayoría del grupo IV los servicios públicos no han mejo-

rado en los últimos cinco años, prácticamente son los mismos o han empeorado. Hay que señalar que el ejército y la enseñanza son los servicios con mejor imagen sobre su adecuación a las necesidades de la sociedad, y la seguridad ciudadana es el peor. Ante la hipótesis de pagar más impuestos para poder gastar más en mejores servicios, este grupo ofrece una actitud relativamente más favorable que los otros tres; pero disminuye esa actitud hacia el aumento de los impuestos cuando se presenta la posibilidad de que la mejora de los servicios recaiga de forma general entre todos los ciudadanos (ver cuadro número 1). La situación ante el IRPF no difiere de la de los otros grupos: un 79 por 100 presentó declaración, porcentaje algo superior a la media de la población, y el pago de cuota diferencial (41 por 100) es similar a la media.

Al comparar las características de los grupos formados por los cuatro tipos de respuestas respecto al tamaño del gasto público —muy alto, bastante alto, correcto o bajo— se comprueban las escasas diferencias de percepción del tamaño del gasto público según la situación de los ciudadanos ante el IRPF. Resultado, en principio, sorprendente si se considera la carga psicológica del IRPF, por ser el impuesto más visible y por exigir el cumplimiento de unas obligaciones formales costosas para la mayoría de los ciudadanos.

Es en el plano de la «personalidad» política donde las diferencias de opinión sobre el tamaño del gasto público son más importantes. La percepción de un tamaño *muy elevado* del gasto público va unida a una actitud ampliamente crítica hacia los «productos» del sistema político. El funcionamiento de la demo-

cracia no ha respondido al ideal personal, la administración de los recursos económicos no es eficaz y los servicios públicos siguen funcionando mal, igual que hace años. Tanto el segundo grupo, que considera bastante elevado el gasto público, como el cuarto que, por el contrario, lo estima bajo, presentan niveles críticos parecidos. Puede inferirse que la interacción entre la insatisfacción por la evolución política y la percepción del tamaño del gasto público en el segundo grupo, integrado por quienes lo consideran *bastante* alto, se establece desde posturas más individualistas que las del grupo III, y en el cuarto grupo desde unas posturas más estatificadoras, que influyen en la opinión de que el gasto público no ha alcanzado la dimensión adecuada para financiar la demanda social de más y mejores servicios. Por último, la mayoría de los que perciben una dimensión del gasto público ajustada a su demanda social está formada por individuos ideológicamente próximos al proyecto social propuesto por el partido socialista a la ciudadanía. De este grupo procede el mayor apoyo al gobierno. La mayoría de sus miembros están globalmente satisfechos con el desarrollo del sistema político, con la eficacia de su administración, perciben un avance en la calidad del *output* del Estado y, coherentemente con esta línea de su discurso político, perciben que la dimensión del gasto público está ajustada a los logros alcanzados.

II. ACTITUD DE LOS CIUDADANOS SOBRE UN INCREMENTO GENERAL DE LOS IMPUESTOS

En 1988, los datos de la encuesta muestran que los españoles se oponen a un aumento de los impuestos a cargo de todos los ciudadanos, aunque ese incremento se dirija a mejorar los servicios públicos. Una amplia mayoría (61 por 100) decía estar en desacuerdo con la frase: «Los ciudadanos deben pagar más impuestos al gobierno para que haya mejores servicios públicos», y también otra mayoría del 65 por 100 estaba de acuerdo con que el «gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos a los ciudadanos».

La actitud de oposición es superior a la de apoyo en todos los grupos que se han formado según características sociodemográficas o políticas, incluso entre los que tienen una presión fiscal por impuestos directos leve y no presentaron declaración por el IRPF (ver cuadro n.º 2).

No obstante, se configura un grupo *relativamente menos opuesto* al incremento de los impuestos. Los individuos de este grupo muestran las siguientes características: cabezas de familia más jóvenes, con estudios medios y superiores, que se auto-posicionan en el centro-izquierda y se declaran satisfechos de la evolución reciente del sistema político. Frente a este grupo, *la oposición al incremento de los impuestos es más fuerte* entre los cabezas de familia de 51 a 60 años, bajo nivel de estudios, individuos que se sitúan políticamente en la derecha o no responden a esta cuestión, así como

los reticentes a declarar sobre su situación como contribuyentes del IRPF y los que manifiestan una valoración negativa sobre la marcha de la democracia en España.

El examen de las notas que caracterizan a estos dos grupos subraya la fuerte presencia dentro de nuestra comunidad de elementos pertenecientes a una cultura política *localista* o familiarista caracterizada por una demanda de servicios, sin una clara idea sobre la relación entre su demanda (*inputs*) y las decisiones del sistema (*outputs*) al convertir tales demandas en políticas fiscales concretas. Frente a ese segmento de población aparecen factores políticos, exógenos al sistema fiscal, que están favoreciendo el fortalecimiento de elementos pertenecientes a una cultura *participativa*, en la que el ciudadano comprende mejor la relación entre los impuestos y su demanda de mejores servicios. La inclusión de los menores de 30 años y con mayor nivel de estudios en el grupo relativamente más favorable al aumento de los impuestos hace pensar que esos jóvenes, con menos de 17 años en 1975, han seguido un proceso de socialización política diferente del resto de la población entrevistada y son más conscientes de su papel como ciudadanos. No obstante, la población de más de 50 años muestra una fuerte oposición, y una proporción importante de los cabezas de familia se encuentra en este segundo grupo.

La ideología política influye también en el grado de aceptación de un aumento de los impuestos para mejorar los servicios públicos. El menor índice de oposición aparece entre los individuos que se autopo- sicionan en el valor 3, centro-izquier-

da, del espectro político izquierda-derecha. Al contrario de lo que cabría esperar de una relación simple y directa de la ideología con el grado de aceptación de una mayor presión fiscal para el país, los individuos que se auto-declaran de izquierda o de extrema-izquierda (valores del índice 2 y 1) se manifiestan más contrarios al incremento de la presión fiscal que los situados en el centro-izquierda (índice 3) y muy

próximos al grado de oposición de los de centro (índice 4). La explicación de esta aparente contradicción pudiera proceder de una mayor reticencia hacia las decisiones económicas del actual gobierno por parte de la izquierda y extrema-izquierda, mientras el sector autopo- sicionado en el centro-izquierda revela mayor conformidad con la estrategia socioeconómica seguida por el gobierno socialista.

CUADRO N.º 2

RESISTENCIA AL AUMENTO DE LOS IMPUESTOS

	"Los ciudadanos deben pagar MAS para obtener mejores servicios" Índice (1)	"El gobierno debe gastar MENOS y pedir MENOS impuestos a los ciudadanos" Índice (1)
Media	-32	44
Política		
<i>Marcha de la democracia:</i>		
Satisfechos	-18	16
Insatisfechos	-46	58
<i>Autoposicionamiento político:</i>		
1-2	-23	40
3	-18	6
4	-19	42
5	-67	43
6-7	-38	52
No contestan	-46	63
Administración		
Desperdicia bastante + malgasta	-38	49
<i>Situación IRPF:</i>		
Pagaron cuota diferencial	-27	36
Equilibrio	-48	22
Devolvieron	-38	29
No declaró	-15	48
No contesta	-64	82
Variables sociodemográficas		
<i>Edad:</i>		
Menos de 30 años	-23	7
31-40	-28	34
41-50	-32	35
51-60	-45	63
Más de 60	-31	56
<i>Estudios:</i>		
Menos primarios	-34	57
Elementales	-39	53
Medios	-20	11
Superiores	-31	6

(1) Los índices se han construido dando + 2 a los ítem *muy de acuerdo*, + 1 a *bastante de acuerdo*, - 1 a *bastante en desacuerdo* y - 2 a *muy en desacuerdo* referidos a las dos frases propuestas.
Fuente: Encuesta FIES. Mayo 1988.

ESTADO DE BIENESTAR Y OPINION PUBLICA

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

Los economistas tienden a analizar la elección entre provisión pública y privada de bienes y servicios sobre la base de los potenciales «fallos del mercado». El mercado funciona eficientemente si ofrece el patrón de bienes y servicios preferidos por los consumidores, dado su nivel de renta. Cuando esto no ocurre, los gobiernos encuentran una legitimación para intervenir con «remedios» que van desde la imposición y la subsidiación de la producción privada hasta la regulación administrativa y la producción directa por parte del gobierno

En los últimos años, sin embargo, los economistas han cualificado este análisis, prestando atención creciente a los «fallos del sector público» (Wolf, 1983). Los gobiernos podrían no desear o no ser capaces de corregir los fallos del mercado. Así, las agencias públicas podrían ser más sensibles a las presiones políticas que a las preferencias de los consumidores. Las regulaciones, asimismo, podrían tender a proteger los intereses de los grupos de presión, más que los del consumidor. En cualquier caso, la información utilizada por las autoridades es, en muchos casos, tan mala —si no peor— como aquélla de la que disponen los mercados.

En gran medida, el arte de gobernar consiste en averiguar qué desea realmente la gente en materia de servicios públicos. La democracia representativa, pese a sus cuestionables méritos, es un mecanismo institucional muy defectuoso para orientar la provisión de los servicios públicos del Estado de bienestar. Ello lo atribuye Skidelsky (1987) a dos motivos básicos:

1. Naturaleza del sistema representativo, que no ofrece la posibilidad de que los ciudadanos expresen sus preferencias sobre asuntos concretos. Las elecciones políticas son demasiado globales (programas políticos completos) y se efectúan de una vez para largos períodos.

2. Imperfecciones en la información disponible. La información que los ciudadanos utilizan al elegir en el mercado no está disponible o es costosa de obtener en la realización de las elecciones políticas.

La incapacidad de la maquinaria de la democracia representativa para traducir las preferencias ciudadanas en medidas de la política del «día a día» ha llegado en algunos casos a frustrar persistentemente los deseos del público. Así, la educación básica y la sanidad son frecuentemente citados como

servicios públicos por los que incluso familias de rentas relativamente bajas tienden a pagar doblemente, al renunciar a la provisión pública y optar por servicios privados más satisfactorios.

Es en este contexto en el que las encuestas de opinión pública pueden proporcionar una ayuda inestimable para conocer las preferencias sobre la provisión de servicios públicos. No se trata con ello de sustituir o minusvalorar el mecanismo político del voto como medio indispensable para decidir entre políticas globales alternativas, sino de dar con el diseño institucional —producción pública, regulación, incentivos a la producción privada, etc.— que con más eficacia pueda colmar las aspiraciones ciudadanas.

Para ser útiles, las encuestas de opinión deben plantear cuestiones significativas y poco ambiguas. Preguntas habituales como «desea más/menos gasto en...» son excesivamente genéricas, ya que no condicionan las respuestas a la forma de provisión del servicio y a las distintas posibilidades de financiación del mismo. La inclusión de referencias al coste de las elecciones públicas y el análisis de las implicaciones alternativas de las respuestas es el rasgo distintivo de una serie de cinco grandes encuestas realizadas por el *Institute of Economic Affairs* británico entre 1963 y 1987 (Harris y Seldon, 1987). A título ilustrativo, mientras que el apoyo genérico a «más gasto en sanidad» era en 1987 del 39 por 100, la disposición a financiar personalmente el mayor gasto mediante elevaciones de impuestos reduce el apoyo al 17 por 100 (10 por 100 si el aumento de impuestos necesario superase el 5 por 100). Y, lo que es más revelador, una rebaja impositiva (o la concesión de un «bono») de un valor igual al coste anual de la sanidad por familia para emplearla en la sanidad privada sería apoyada por el 75 por 100 (el 61 por 100 entre votantes laboristas). Es curioso que también sea un 75 por 100 el apoyo de que goza la sanidad pública cuando se supone gratuita o financiada por los impuestos de «otros».

A diferencia de los métodos convencionales de explorar la opinión pública, averiguar las preferencias reales por los distintos servicios públicos requiere (Wiseman, 1987):

1. Tratar de separar las respuestas de los individuos en su calidad de consumidores y de votantes. El carácter genérico, vago y poco sofisticado de las cuestiones

planteadas facilita la identificación ideológica en las respuestas.

2. Valorar y analizar las preferencias en términos de costes, precios u otras medidas de sacrificio personal de recursos. Plantear opciones tipo «¿sanidad pública o privada?», sin referencia al mecanismo de financiación y a los costes de cada opción, carece de valor indicativo sobre el perfil de las preferencias reales.

Un gobierno preocupado por lograr el máximo bienestar de sus ciudadanos debe estar dispuesto a reformar los mecanismos de provisión de los servicios públicos en línea con los niveles de vida y aspiraciones de aquéllos. El progreso tecnológico —que favorece la reestructuración de ciertos servicios— y la experiencia adquirida con la regulación, la desregulación, la privatización, el socialismo y la economía mixta han cambiado con rapidez las actitudes políticas en países tan diversos como Brasil, Yugoslavia, China y EE.UU. (Roth, 1987).

El papel de las encuestas de opinión en el reconocimiento de los deseos de optar por distintas formas de provisión de servicios es crucial, siempre que su diseño confronte a los ciudadanos con el coste de distintas alternativas. Sería altamente deseable que el diseño de las políticas de prestación de servicios públicos en España pudiese contar con la valiosa información proporcionada por este tipo de encuestas, elaboradas con rigor y realizadas periódicamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- HARRIS, R., y SELDON, A. (1987): *Welfare without the state. A quarter century of suppressed public choice*. Institute of Economic Affairs. Londres.
- ROTH, G. (1987): *The private provision of public services in developing countries*, EDI Series in Economic Development, The World Bank, Washington, DC.
- SKIDELSKY, R. (1987): «Foreword», en R. HARRIS y A. SELDON (eds.), *Welfare without...*, obra citada.
- WISEMAN, J. (1987): *Welfare without...*, obra citada.
- WOLF, C. (1983): *Nonmarket failure revisited: The anatomy and physiology of government deficiencies*, Springer-Verlag, Nueva York.

No obstante los diferentes grados de oposición al aumento de los impuestos, es importante subrayar que todos los grupos, incluso el señalado como más *moderno y participativo* (jóvenes de alto nivel de estudios y de centro-izquierda), están en desacuerdo con un aumento de los impuestos. Como se tendrá ocasión de confirmar con los datos de otras preguntas, y coherentemente con los resultados de otras encuestas, la resistencia verbal viene aumentando simultáneamente con el crecimiento real de la presión fiscal. Un sondeo de 1985 (2) mostraba que una amplia mayoría de las familias españolas percibía una presión fiscal fuerte o muy fuerte, mostrando un claro cambio respecto a su opinión de 1975.

El desarrollo de los principios sociales contenidos en el texto de la Constitución, la construcción del Estado de las autonomías y los problemas de los desajustes económicos han configurado el marco de la actual dinámica del gasto público. Sin excepción, todos los factores mencionados favorecen una evolución del gasto público hacia cotas mucho más altas que las conocidas en cualquier momento anterior por los ciudadanos españoles, quienes, por otra parte, tienen hoy como marco cultural de referencia el dominante en la CEE. Unos elevados logros del Estado del bienestar, que han exigido una participación del gasto público en el PIB de los países desarrollados de la CEE muy superior al porcentaje español (3), es el término de referencia internacional. En consecuencia, más impuestos para financiar el *output* del sistema es un futuro que la mayoría de los españoles cree inevitable, pero al que se oponen porque opinan: 1) que la Admi-

nistración podría gestionar mejor los recursos económicos actuales, mejorando por tanto la calidad y cantidad de los servicios sin mayores impuestos; 2) que la distribución del gasto público entre las distintas funciones no responde a su ideal. Un trasvase de recursos de unos organismos a otros serviría para mejorar su sentimiento de beneficio sin aumentar su sacrificio por el incremento de los impuestos pagados; 3) que un reparto más justo de la carga fiscal, haciendo pagar a todos los grupos económicos por igual, haría que no fuera necesario aumentar la carga sobre los que siempre pagan (4). Queda una cuarta posibilidad para mejorar los servicios sin aumentar la carga fiscal personal, resolviendo la difícil ecuación de iguales impuestos y mejor servicio: incurrir en déficit, pero esta solución es rechazada por la mayoría.

III. ACTITUD DE LOS ESPAÑOLES HACIA EL DÉFICIT FISCAL

Los españoles rechazan el déficit fiscal. La fórmula de financiar el gasto público con déficit y gastar más de lo que se ingresa por recursos ordinarios es una vieja fórmula que podría —a corto plazo— dar solución al dilema de mejores servicios y estancamiento de la carga fiscal; pero es rechazada por el público con, al menos, tanta fuerza como la financiación mediante aumento de los impuestos. El 74 por 100 de la población con opinión y con información sobre la existencia de déficit cree que éste es «algo malo para el país, algo que los gobiernos deben evitar».

El sondeo de 1988 proporcionó otros datos que completan el cuadro de las actitudes de los españoles respecto al déficit (cua-

dro n.º 3). En primer lugar, el grado de desconocimiento sobre este tema. Un 31 por 100 de los entrevistados no saben si el Estado ingresa más que gasta o a la inversa, y un 19 por 100 contesta que hay superávit, mientras que un 50 por 100 de la población está correctamente informada sobre la existencia de un déficit fiscal. La posición del entrevistado en el sistema productivo, su nivel de estudios y el tamaño del *habitat* donde reside influyen en la proporción de individuos sin opinión. El segmento de población con una cultura política menos participativa, formada por los inactivos y parados, los de menores ingresos y habitantes de poblaciones de menos de 20.000 habitantes, ofrece porcentajes de individuos sin opinión muy altos, por encima del 50 por 100. Es un sector alejado de estos temas, que ofrece una actitud pasiva ante el Estado y pertenece a una subcultura de tipo familístico (Almond, G. A., y Verba, S., 1970) que disocia el pago de impuestos de la prestación de servicios.

En segundo lugar, el segmento de población informado de la existencia de un déficit fiscal lo valora mayoritariamente (74 por 100) de forma desfavorable, sin que se distingan diferencias importantes respecto a esta valoración de acuerdo con las distintas características sociodemográficas utilizadas. Todos los grupos sociales creen que el déficit es algo malo para el país.

En tercer lugar, para la mayoría de los informados, el Estado ha incurrido en déficit no para mejorar los servicios o para mayores inversiones, sino por razones criticables. Las principales causas del déficit, según los entrevistados con opinión, se encuentran: a) en la existencia de importantes bolsas de fraude («muchos no pa-

CUADRO N.º 3

ACTITUD ANTE EL DEFICIT FISCAL

EL GOBIERNO GASTA MAS DE LOS QUE INGRESA			EL DEFICIT FISCAL:		
El gobierno gasta MAS/mucho MAS de lo que ingresa	50	(72)	Es algo malo	74	(80)
El gobierno gasta lo MISMO/MENOS de lo que ingresa	19	(28)	Es algo bueno	9	(10)
NS/NC	31	—	Da igual	10	(10)
			NS/NC	8	—
	100	100		100	100

Fuente: Encuesta FIES, Mayo, 1988.

gan los impuestos que deberían); *b*) en una mala administración de los recursos, ya que los políticos gastan mucho en conseguir votos y hay excesivo número de centros independientes y descoordinados de decisión sobre gastos públicos; *c*) en el excesivo tamaño de la burocracia: hay muchos funcionarios, lo que aumenta el gasto de consumo no deseado, restando recursos para aplicarlos a generar los servicios públicos que demandan los contribuyentes, y *d*) en que los gastos en defensa son mayores que los precisos para una población para la que los valores e ideales tradicionales están en clara regresión (5).

En cuarto lugar, y coherente con estas opiniones sobre las causas del déficit, los españoles expresaron sus preferencias sobre las posibles medidas del gobierno para reducirlo: eliminar el fraude, distribuir los recursos de acuerdo con las preferencias de gasto manifestadas y recortar el número de funcionarios son las medidas con mayor número de votos. Por el contrario, pagar más impuestos y/o reducir la demanda de servicios de bienestar social encuentra escaso apoyo. Este resultado se confirma con las respuestas a una pregunta so-

bre lo que estarían dispuestos personalmente a hacer para reducir el déficit, hecha a los que lo consideran un mal. «Nada» es la respuesta más numerosa (53 por 100); a distancia (19 por 100) le sigue «pagar directamente un precio», o «una tasa», por los servicios a los que se atribuye un beneficio personal; pagar más impuestos sólo se acepta por un 10 por 100, y reducir el subsidio de paro o las pensiones se rechaza mayoritariamente, incluso con más fuerza que el aumento de los impuestos.

IV. LA DEMANDA SOCIAL DE SERVICIOS PUBLICOS

La demanda social de servicios públicos es muy amplia, y se desea mayor gasto público para la mayoría de los programas, pero la ciudadanía se resiste al aumento de los impuestos para pagar las mayores asignaciones presupuestarias.

Como hipótesis de trabajo, parecía plausible sostener que la distribución preferida de los recursos públicos entre los distintos servicios que el Estado proporciona debería relacionarse con

los problemas cotidianos de carácter colectivo que más preocupan al ciudadano. El análisis de los datos de la encuesta descubre la presencia de un grupo —educación, falta de empleo y delincuencia— a la cabeza, con escasas diferencias entre los tres, de los que se consideran problemas o deficiencias muy graves en la sociedad española. Inmediatamente se sitúan otras cuestiones —como la sanidad, asegurar un subsidio a los parados y pensiones a los jubilados— como problemas importantes, mientras que la vivienda y la agricultura se sitúan en una zona media, seguidas de las inversiones en obras públicas. La defensa no se considera un problema por la mayoría de los entrevistados.

En otras dos preguntas, se propuso a los entrevistados una lista de programas de servicios, prestaciones o ayudas públicas que se correspondían, aproximadamente, con las deficiencias manifestadas en la relación de problemas. Para cada servicio público de la lista se preguntó al entrevistado si creía que el gobierno debería gastar más o menos dinero, o los recursos aplicados al programa eran los correctos. Con los resultados de la encuesta se ha construido un

EVOLUCION DE LA PREFERENCIA POR MAS GASTO PUBLICO EN:

GRAFICO 2. EDUCACION

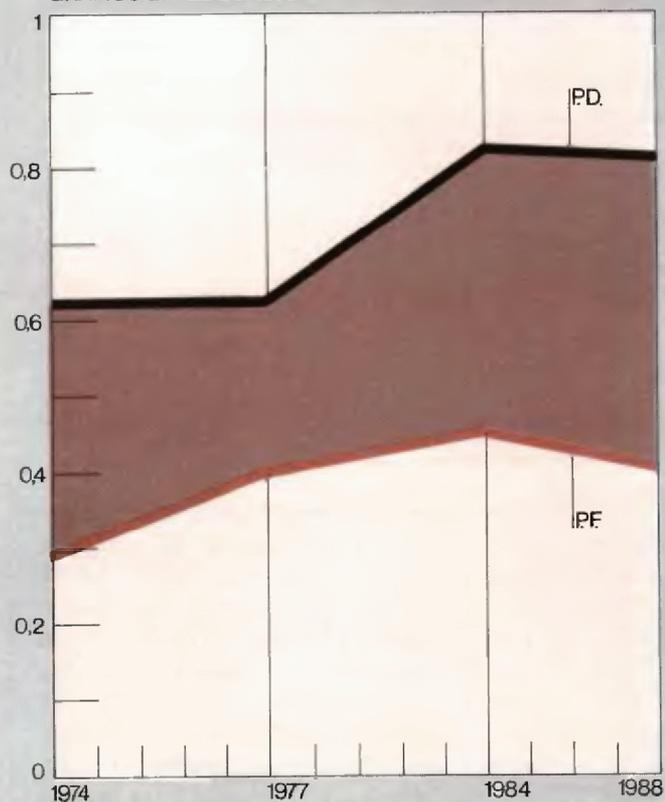


GRAFICO 3. SANIDAD

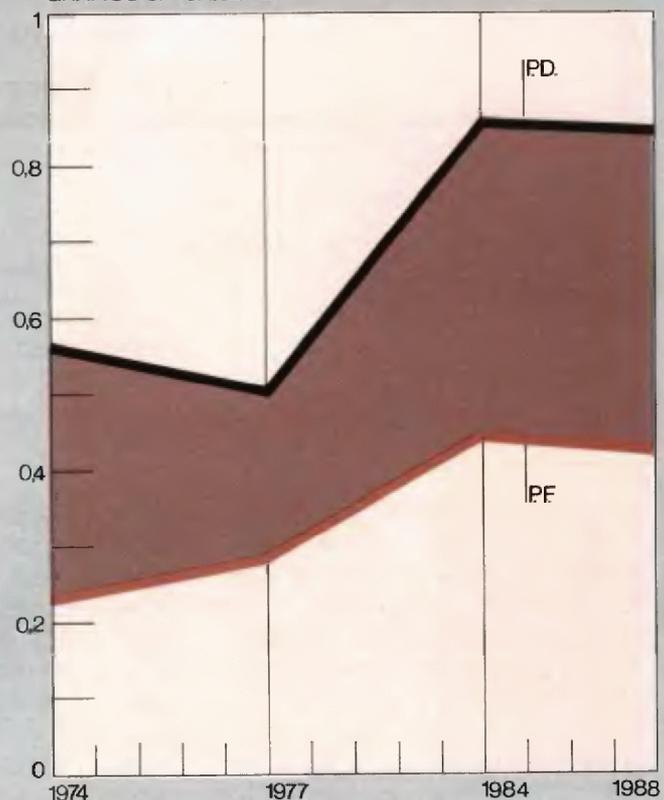


GRAFICO 4. PENSIONES

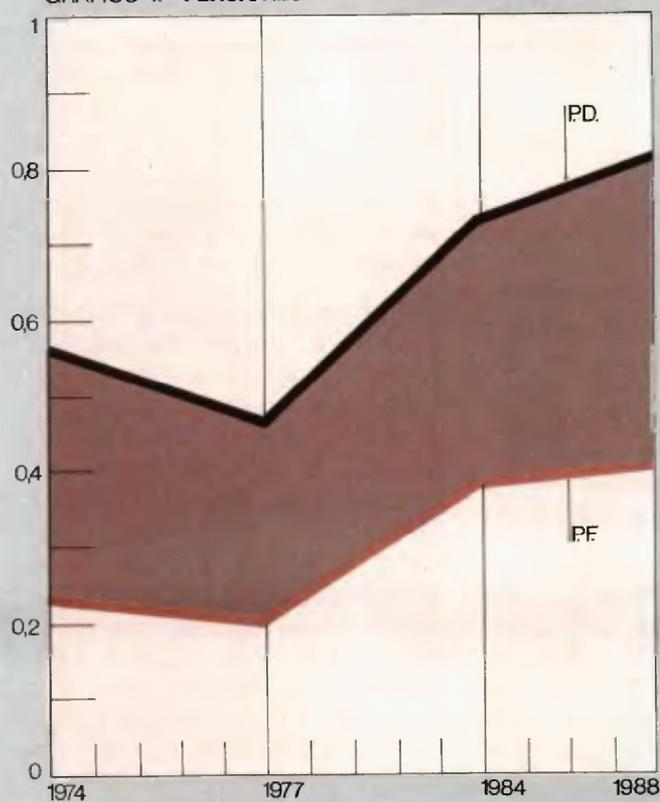


GRAFICO 5. DEFENSA

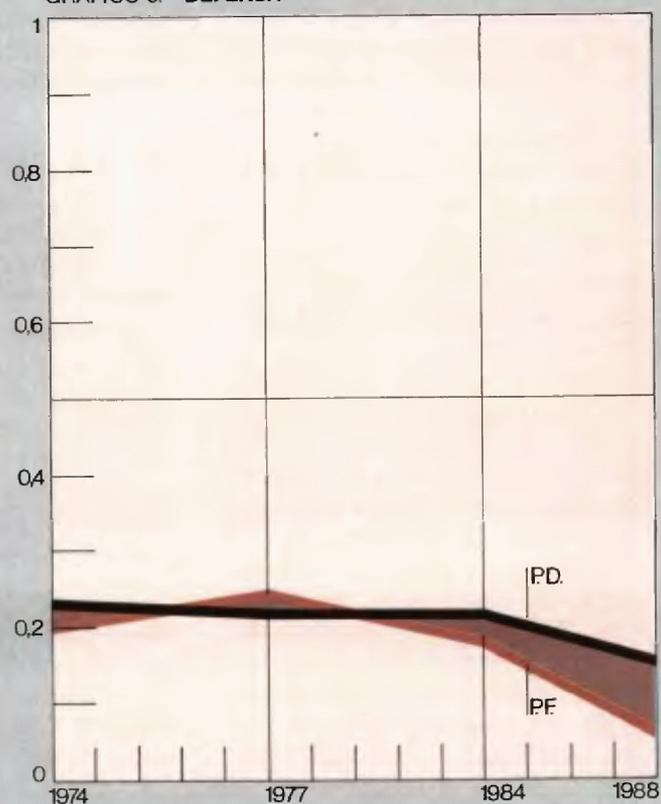


GRAFICO 6. SEGURIDAD CIUDADANA

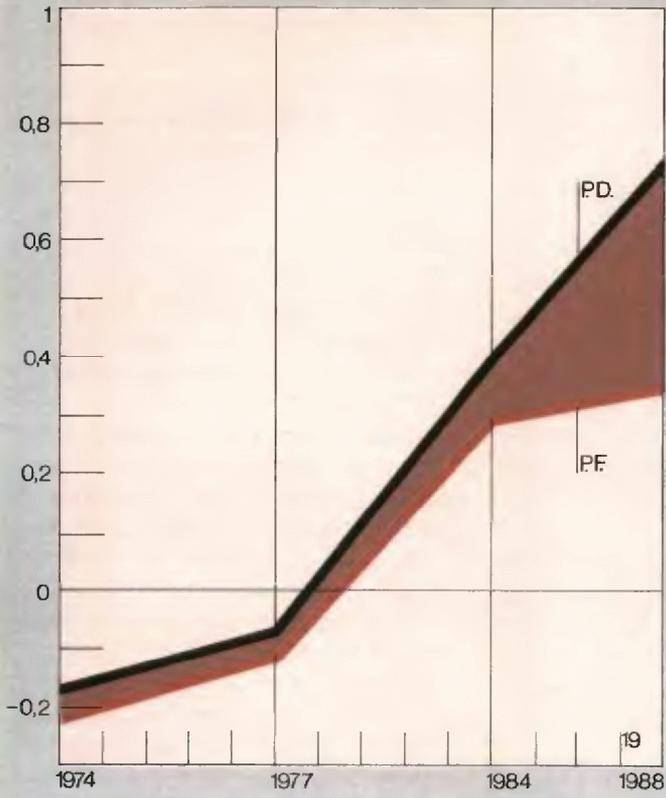


GRAFICO 7. AGRICULTURA

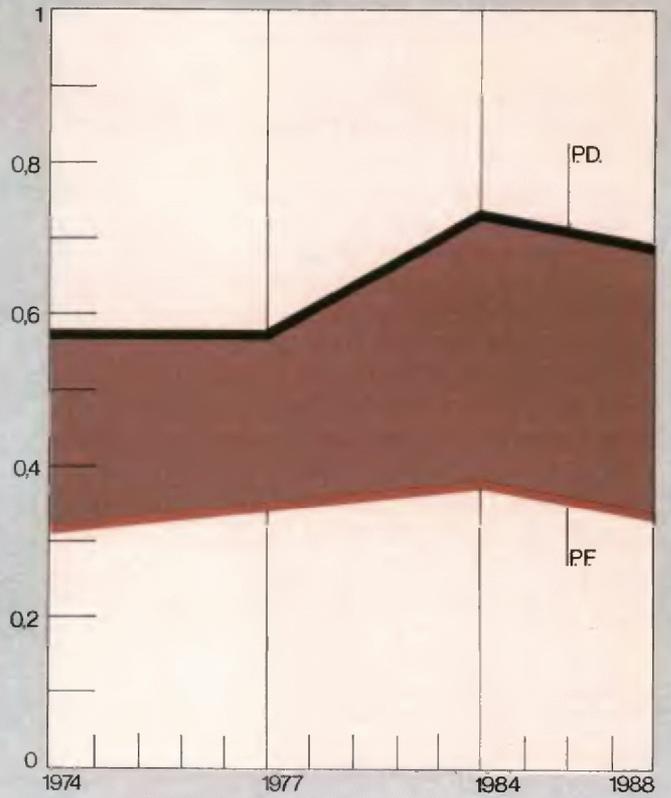


GRAFICO 8. OBRAS PUBLICAS

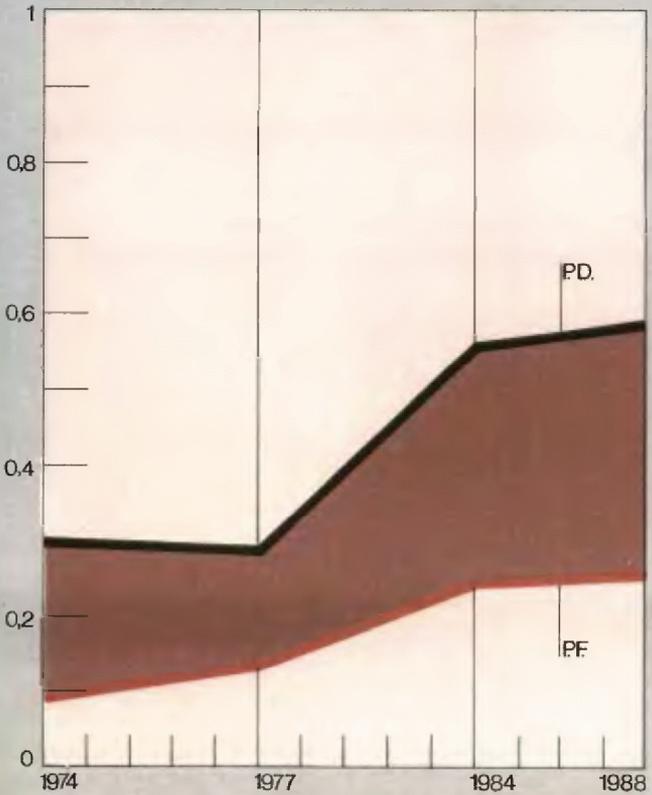
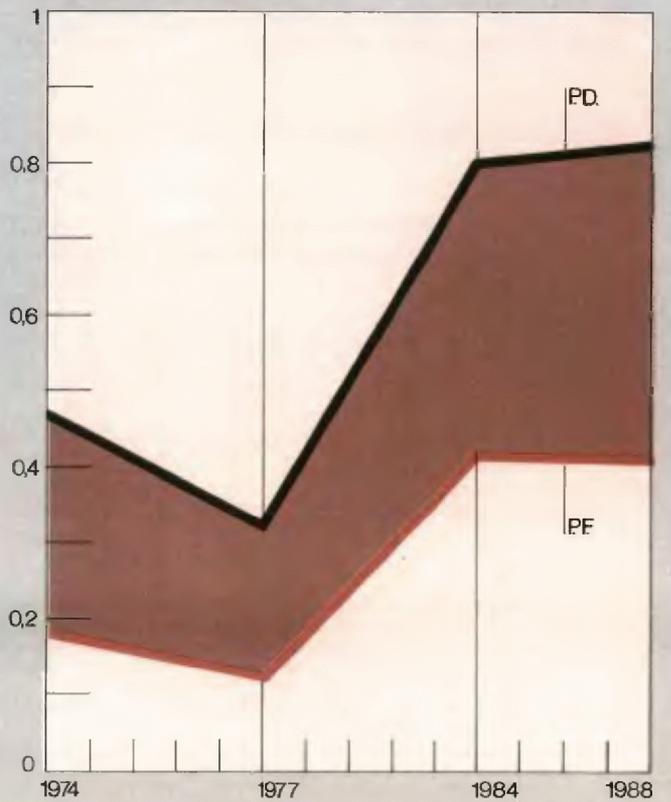


GRAFICO 9. VIVIENDA



índice —*preferencias débiles*— que revela la intensidad de la demanda social de cada servicio sin considerar su coste tributario para cada ciudadano. En las preferencias débiles se expresa una demanda disociada del precio, lo que, sin duda, produce un sobredimensionamiento de aquélla. La siguiente pregunta, propuesta a quienes opinaban que el gobierno debería gastar *más* dinero para ofertar mayores y mejores servicios, introducía el tema del coste personal, preguntando si estarían personalmente dispuestos a pagar más impuestos o tasas para que el gobierno los aplicara directamente en la función para la que solicitaban más gasto. Con estas últimas respuestas positivas se construyó un segundo índice: *preferencias fuertes*. Los valores de este segundo índice revelan, de una forma más real, la intensidad de la demanda «responsable» de cada uno de los servicios, puesto que el ciudadano percibe simultáneamente las dos caras del problema: su beneficio personal, o mayor logro

de sus ideales de solidaridad, y el sacrificio por el pago de más impuestos. El examen de los datos del cuadro n.º 4 muestra lo siguiente:

1.º La preferencia débil más importante coincide con el problema valorado en cuarto lugar: la sanidad. El mayor gasto en esta función ayudaría a solucionar, según la opinión de la mayoría, las actuales deficiencias de la sanidad. Un 89 por 100 de los que valoran por encima de 8 la gravedad del problema desean más gasto en esta función.

2.º Los dos problemas menos graves para la población —obras públicas y defensa— son también las funciones del gasto público con menor proporción de votos a favor de mayor gasto.

3.º Si la creación de empleo viene siendo el gran reto de la sociedad española desde mediados de los setenta, y como tal se percibe por las familias españolas a lo largo de estos años según

se pone de manifiesto en los sondeos desde 1977 (6), la respuesta a la encuesta recogida en las ordenaciones de las preferencias débiles y fuertes no es tan clara. El paro es un problema con múltiples facetas y la política económica del gobierno utiliza distintos instrumentos que presupuestariamente se traducen en transferencias o subvenciones a empresas públicas y privadas, ayuda a los desempleados, inversiones en obras públicas, incluso en enseñanza (reciclaje, ampliación de los años de escolaridad obligatoria). No hay una función específica y definida del gasto público para generar empleo. La ayuda a las empresas cubre parcialmente esta área, y un importante porcentaje (73 por 100) querría que el gobierno aplicara más recursos a este programa, aunque sólo un 34 por 100 estaría conforme con un incremento de los impuestos para este fin. Ligeramente superior (35 por 100) es el porcentaje de los que pagarían más impuestos para ayudar económicamente a los parados.

CUADRO N.º 4

PREFERENCIA POR MAYORES GASTOS Y PERCEPCION DE PROBLEMAS SOCIALES

<i>Preferencias débiles</i>	<i>Índice (1)</i>	<i>Preferencias fuertes</i>	<i>Índice (2)</i>	<i>Problemas sociales</i>	<i>Índice (3)</i>
Sanidad	0,84	Sanidad	0,42	Educación	8,6
Educación	0,81	Vivienda	0,41	Creación empleo	8,4
Pensiones	0,81	Educación	0,40	Delincuencia	8,4
Vivienda	0,86	Pensiones	0,40	Sanidad	8,1
Ayuda a parados	0,72	Seguridad ciudadana	0,34	Pensiones	8,1
Agricultura	0,69	Ayuda parados	0,34	Subsidio de paro	8,0
Ayuda empresas	0,68	Agricultura	0,33	Vivienda	7,3
Seguridad ciudadana	0,73	Ayuda empresas	0,32	Agricultura	7,1
Obras públicas	0,58	Obras públicas	0,29	Obras públicas	6,5
Defensa	-0,35	Defensa	-0,44	Defensa	4,3

- (1) Índice de *preferencias débiles*: se forma dando + 1 a las respuestas de los entrevistados que desean un aumento del gasto en el programa correspondiente y - 1 a las respuestas que expresan un deseo de disminución del gasto en el mismo programa. El campo va de - 1,00 a + 1,00.
- (2) Índice de *preferencias fuertes*: a los entrevistados que *desean* aumento del gasto para uno de los programas sometidos a la encuesta se les vuelve a preguntar si estarían dispuestos a pagar más impuestos para lograr el aumento del gasto deseado. A los que responden positivamente se les da + 1, y al resultado se le resta el porcentaje de entrevistados que en modo alguno desea incremento del gasto para ese programa. El campo va de - 1,00 a + 1,00.
- (3) Índice de *valoración de los problemas socioeconómicos* de España. El campo va de 1 («no hay ningún problema») a 9 («problemas muy importantes»).

Fuente: Encuesta FIES. Mayo 1988.

4.º La seguridad ciudadana depende también de varios factores cuya influencia se percibe como más o menos importante por el ciudadano según su «personalidad política». Unos darán más peso al ambiente social donde se generan los focos de delincuencia y, por tanto, los recursos del Estado deberían ir a modificar las condiciones que propician la delincuencia. Otros darán más importancia a los factores represivos, y desearían mayores gastos en policía y administración de justicia. Por ello, como en el caso del paro, no hay una relación tan estrecha entre la percepción de la inseguridad ciudadana y el deseo de aumentar el gasto. Sólo una encuesta específica sobre este tema revelaría las citadas distinciones. Obviamente, el sondeo sobre el gasto público no permitía dedicar varias preguntas a esta cuestión, por lo que se eligió dejar a la interpretación del entrevistado la definición personal del concepto de seguridad ciudadana. Los hechos puntuales que el sondeo revela sobre este tema son: 1) amplia percepción de la inseguridad ciudadana como un problema muy grave; 2) una mayoría del 76 por 100 querría que el gobierno gastara más en mejorarla. La encuesta no entraba en la cuestión de la política de seguridad ciudadana, es decir, en la transformación de los mayores recursos en distintos *outputs* del Estado para mejorarla.

5.º Para nueve de los diez programas se recoge el deseo de mayores gastos; el ejército es la única excepción. La mayoría de los españoles, seis de cada diez cabezas de familia con opinión, por el contrario, desearían que los gastos militares descendieran. Otro dato importante en relación con la opinión sobre este pro-

grama de gasto es el elevado porcentaje de falta de respuestas (13 por 100), mientras para los demás programas el retraimiento a contestar no sobrepasa el 7 por 100. Los datos de otra encuesta reciente del CIS (7) coinciden con los que se analizan en este apartado, tanto en la oposición al incremento de gastos militares como en el porcentaje de «no contesta». La reticencia histórica de los españoles a hablar de su ejército es notable, aunque ciertamente es menor que la manifestada en sondeos anteriores sobre el gasto público.

6.º Este fuerte apoyo al incremento del gasto público en nueve de los programas señalados en el cuadro n.º 4, que traduce una demanda notable de más y mejores servicios públicos, experimenta un cambio radical cuando los españoles se enfrentan al pago de la factura fiscal que ello implica. Entre un 15 por 100, para obras públicas, y un 36 por 100, para sanidad, se sitúan los porcentajes de entrevistados que se declaran dispuestos a pagar con más impuestos el coste de mejorar los programas en los que ellos mismos señalaban la conveniencia de aumentar la asignación de recursos. Más gasto sí, pero sin coste *personal*. Esta es la respuesta mayoritaria.

7.º Durante los años 1974, 1979 y 1984 se hicieron otras encuestas sobre el gasto público en las que se propusieron las mismas preguntas sobre aumento de gastos, obteniéndose los cuadros de preferencias débiles y fuertes expuestos en los gráficos 2 a 9. Si los valores de las preferencias débiles indican la fuerza de la demanda social para los programas propuestos, se observa un fuerte aumento de la misma para la mayor parte de ellos entre 1979 y 1984. Es posible que la entrada

del partido socialista en el gobierno y su mayoría absoluta en las Cámaras avivaran las expectativas de la población respecto a una mejora importante de los programas públicos, tanto de los dirigidos directamente a un mayor bienestar social como de los de obras públicas, que implican un fuerte aumento de las inversiones y del empleo público.

Entre 1984 y 1988 las preferencias débiles se mantienen, e incluso algunas avanzan significativamente: ayuda a los parados, a los jubilados y seguridad ciudadana. La imagen —cierta o no— que buena parte de los medios de comunicación social están transmitiendo a la población es que el progreso económico logrado desde 1985-88 en España margina a un importante sector: los parados y los jubilados. Se crea de esta forma un sentimiento de empatía con las economías domésticas marginadas por el modelo de ajuste empleado y el público considera que es obligación del Estado sostener económicamente a estos grupos. Los sondeos del índice del sentimiento del consumidor (*ISC*), por su parte, muestran el avance de la percepción del fenómeno del paro y del sentimiento de temor por la pérdida del propio puesto de trabajo, por lo que al efecto de «empatía» se suma el potencial beneficio personal de asegurar unas ayudas para el caso de que el entrevistado o sus familiares pasaran a formar parte de esos grupos marginados.

Distinta explicación —y más compleja— requiere el avance de las preferencias por la seguridad ciudadana. En 1974, la mayoría de la población se mostraba contraria al aumento del gasto en este programa, que una buena parte de la sociedad atribuía mayoritariamente destinado a un

fortalecimiento de la policía y el orden público, con claras implicaciones políticas y referencia a sostener un régimen que, a la altura de 1974, se encontraba en un claro proceso de regresión. La amplia aceptación por las instituciones del Estado de los principios democráticos hizo cambiar la oposición frontal a este programa por parte de la población (los más jóvenes, con más estudios y con autoposicionamiento de centro-izquierda a izquierda) entre 1974 y 1979, igualándose prácticamente los porcentajes de los que querían más gasto y los que se oponían a ese aumento potencial. La encuesta de 1984 muestra un cambio aún más profundo. Los instrumentos para lograr mayor seguridad ciudadana son dirigidos por un gobierno votado mayoritariamente por los que en 1974 se oponían más al aumento del gasto en este programa y, por otra parte, la delincuencia es un fenómeno en aumento, como las memorias de la Fiscalía del Estado muestran, y cuya notoriedad los medios de comunicación refuerzan. También la encuesta del ISC ha venido señalando la creciente preocupación por este problema, situado inmediatamente después del paro en la relación de problemas sociales propuesta cuatrimestralmente a los cabezas de familia.

8.º La caída de las preferencias al pasar de preferencias débiles a fuertes es muy importante, cualquiera que sea la encuesta analizada. En ninguno de los años 1974, 1979, 1984, 1988, ni en el anterior régimen político ni con la llegada de la democracia, ni con la UCD ni con el gobierno socialista, la mayoría de los españoles se muestra favorable a soportar personalmente el coste tributario de un aumento del

gasto en sus programas preferidos.

9.º No obstante, crece entre 1974 y 1988 la minoría dispuesta a pagar más para recibir mejores servicios porque cree que el Estado debería ayudar a los sectores sociales peor dotados económicamente a acceder a un mayor bienestar social, proporcionado por los programas de educación, sanidad, previsión, vivienda. Dos excepciones surgen al observar la evolución de las preferencias fuertes en el período citado. En 1974, las preferencias fuertes en la función de defensa eran negativas, y en 1988 aparecen aún más negativas. Se ha intensificado, por tanto, la oposición de los españoles al aumento del gasto en esta función, y ha disminuido en casi un 50 por 100 el porcentaje de los españoles que apoyarían el aumento y estarían dispuestos a pagar más impuestos para que la defensa del país mejore. El apoyo a la agricultura es la segunda excepción. Las preferencias fuertes prácticamente no han cambiado entre 1977 y 1988; pero, a diferencia de las preferencias por los gastos de defensa, los que desean más gastos para agricultura superan a los que desearían una disminución.

Todos los demás programas de gasto público reciben un mayor apoyo de los españoles. El incremento más fuerte aparece en el programa de seguridad ciudadana: 3,5 veces más ciudadanos estarían conformes en pagar más impuestos destinados a mejorar su sentimiento de protección. En segundo lugar, aparece la tasa de aumento de las preferencias fuertes a favor de los gastos en obras públicas y, en tercer lugar, a favor del programa de vivienda. El estancamiento de la inversión pública en transportes,

viviendas sociales y, en general, en la infraestructura física ha terminado por reflejarse en el deterioro de los servicios públicos correspondientes, como los datos de la encuesta ponen de manifiesto. El incremento de las preferencias fuertes para los programas citados apuntala esta hipótesis.

Sanidad, vivienda, educación y pensiones constituyen el grupo de programas con mayor apoyo de los contribuyentes de 1988, desplazando vivienda a agricultura, que hace catorce años aparecía para la opinión pública como un sector relativamente más necesitado de la ayuda del gobierno.

Para el conjunto de los programas de gasto, el aumento más rápido de las preferencias fuertes se produce entre 1979 y 1984, de forma paralela a las preferencias débiles. Entre la encuesta de 1984, que recogía las expectativas hacia la política socialista expuesta en su programa electoral, y la de 1988 se percibe un ligero cambio: el apoyo al aumento del coste fiscal por mejores servicios decrece o se mantiene en valores similares, rompiéndose la tendencia observada entre 1979 y 1984, con dos excepciones: el apoyo a mayor gasto en seguridad ciudadana y en subsidios a los parados, que han seguido aumentando de forma significativa, viniendo a coincidir esta evolución con la percepción del incremento del paro y de la delincuencia como los dos problemas más importantes para el ciudadano medio.

CUADRO N.º 5

LA ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO

(*) ADMINISTRA MAL:

	El Gobierno Central	Las CC.AA	Los ayuntamientos
Media	55	49	36
Política			
<i>Marcha de la democracia:</i>			
No satisfechos	69	59	42
<i>Autoposicionamiento político:</i>			
1-2	53	54	40
3	41	37	29
4	55	51	41
5	57	56	33
6-7	65	46	35
Situación IRPF			
Pagó cuota diferencial	54	49	33
Equilibrio	58	49	34
Devolvieron	56	52	39
No declaró	47	40	34
No contesta	66	66	45
Edad			
Menos de 30 años	52	53	43
31-40 años	53	55	37
41-50 años	60	52	35
51-60 años	58	45	38
Más de 60 años	49	45	29
Actividad laboral			
Cuenta ajena	56	51	37
Cuenta propia	54	55	39
Parados	62	56	37
Jubilados	48	42	30
Otros	55	43	30

(*) Suma de porcentajes de «administra mal la mayor parte» y «despilfarras». La diferencia a 100 está formada por la suma de porcentajes de «administra correctamente» y «gestiona bastante bien».

V. ¿COMO SE GESTIONA EL GASTO PUBLICO?

La Administración del Estado gestiona bastante mal los recursos públicos. Las CC.AA. y los ayuntamientos lo hacen mejor. La imagen respecto a la eficacia de las administraciones central y locales para gestionar los recursos públicos se recoge en el cuadro n.º 5. Sólo un 8 por 100 de las familias dice creer que el go-

bierno central administra *correctamente* los ingresos públicos. A ese porcentaje, relativamente pequeño, debe sumársele otro 37 por 100 de población que dice que se gestiona *bastante bien* la mayor parte del Presupuesto del Estado. Frente a este 45 por 100 de ciudadanos que aprueban, con más o menos convicción, la gestión económica del gobierno central, hay un 10 por 100 muy crítico y un 45 por 100 que percibe una administración bastante ineficaz de los recursos econó-

micos. Una mayoría crítica del 55 por 100 frente a un 45 por 100 de ciudadanos favorables es el resultado final de este juicio.

El público valora de forma desigual a las distintas administraciones. Cuanto más próximo geográficamente al ciudadano se encuentra el centro de decisiones sobre el gasto, la valoración de su gestión es más favorable. Seis y nueve puntos son las diferencias a favor de la gestión de las CC.AA. y de los ayuntamientos respecto a la de la Administración central. Por tanto, mientras la mayoría califica mal la gestión de la Administración central, se invierte el resultado respecto a la autonómica y a la de los ayuntamientos. La mayoría cree que la primera gestiona mal y que las otras dos lo hacen mejor.

En relación con las CC.AA., este dato debe enmarcarse en la aspiración de la mayoría de la población a que las decisiones sobre los servicios públicos relacionados con el bienestar social y con las inversiones en infraestructura correspondan a las CC.AA. (8).

La valoración de la gestión del gasto público, igual que la percepción de su dimensión, aparece influida por las características sociodemográficas de los entrevistados y, sobre todo, por su «personalidad política». La mayoría (63 por 100) de los que perciben una evolución positiva de la democracia en España valoran favorablemente la actuación del gobierno central en la gestión de los recursos públicos. Con el mismo porcentaje (63 por 100) este grupo aprueba a la administración autonómica, y en un 74 por 100 valora positivamente el trabajo de los ayuntamientos. No hay duda de que para los españoles la correcta gestión de los re-

cursos públicos es un elemento importante en la formación de una opinión positiva sobre el proceso político en su conjunto. Evolución correcta de la democracia y eficaz gestión del gasto público son opiniones complementarias para muchos ciudadanos.

Igual que en la distinta percepción sobre la marcha de la democracia, la ideología política, revelada por el índice de auto-posicionamiento, influye de forma importante en la valoración de la gestión de los recursos. La mayoría de quienes se sitúan en el índice 3 (centro-izquierda) creen que el gobierno central administra bien. A la izquierda y a la derecha de ese índice, y con porcentajes parecidos, la mayoría enjuicia negativamente la labor del gobierno central, y los grupos más a la derecha (del índice 5 en adelante) la valoran peor que la media, observándose una relación positiva entre la adscripción a posiciones más de derechas y la valoración más negativa. La relación entre el autoposicionamiento político y la crítica a la gestión de los recursos no es tan clara cuando se trata de valorar a las administraciones locales. El segmento de población situado en el centro-izquierda es el más favorable respecto a la ges-

tión de las CC.AA. y de los ayuntamientos. La derecha (del índice 5 en adelante) es menos crítica que el centro (índice 4) o la izquierda (índices 1 y 2) para el conjunto de los ayuntamientos; y en relación a las CC.AA., la derecha (índice 5) coincide prácticamente con la izquierda (índices 1 y 2), mientras que centro-izquierda y centro aparecen más favorables.

Al integrar en la media la opinión sobre la gestión de las CC.AA. con gobiernos regionales de tendencias centristas o de centro-derecha se manifiesta una corriente de opinión con esta ideología a favor de la gestión de las CC.AA., que representan mejor sus preferencias políticas que el gobierno central.

VI. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La mayoría de los servicios públicos funcionan de forma regular, pero han mejorado un poco en los últimos años. La sanidad y la seguridad ciudadana son las excepciones más notables a esa pauta.

Repetidamente, la prensa y otros medios de comunicación social vienen exponiendo como una opinión generalizada la queja del público sobre la baja calidad de las prestaciones o la escasa protección a los sectores marginados de la población. ¿Responde ese tópico de «impuestos europeos y servicios africanos» a una apreciación extrema y caricaturesca de la mayoría de los españoles o es la traducción periodística de unos defectos singulares en unos pocos casos, al lado de un funcionamiento real de los servicios equiparable al de los países de nuestro entorno? Sea una u otra la respuesta, interesa relacionar la definición de la situación presente de los servicios públicos con su inmediato pasado para responder a una cuestión básica: la de si el aumento del gasto público ha servido o no para iniciar un proceso de mejora de sus programas.

La encuesta proporciona una de las dos clases de respuestas posibles a esa cuestión. Respuestas que se pueden denominar —con ciertas reservas (9)— objetivas y subjetivas. Para obtener una respuesta objetiva, habría que proceder a definir una serie de indicadores de bienestar relacionados con cada función o programa presupuestario y observar su reciente evolución. Para la segunda opción, la encuesta proporciona los indicadores que manifiestan el sentimiento de los españoles hacia los servicios públicos como balance entre sus expectativas y el beneficio personal que perciben. Se trata, por tanto, de una respuesta subjetiva, porque responde a un sentimiento, pero *real* para cada ciudadano. Los efectos sociales de esa lectura personal serán, en definitiva, tan reales o más que los que se pudieran lograr del intento

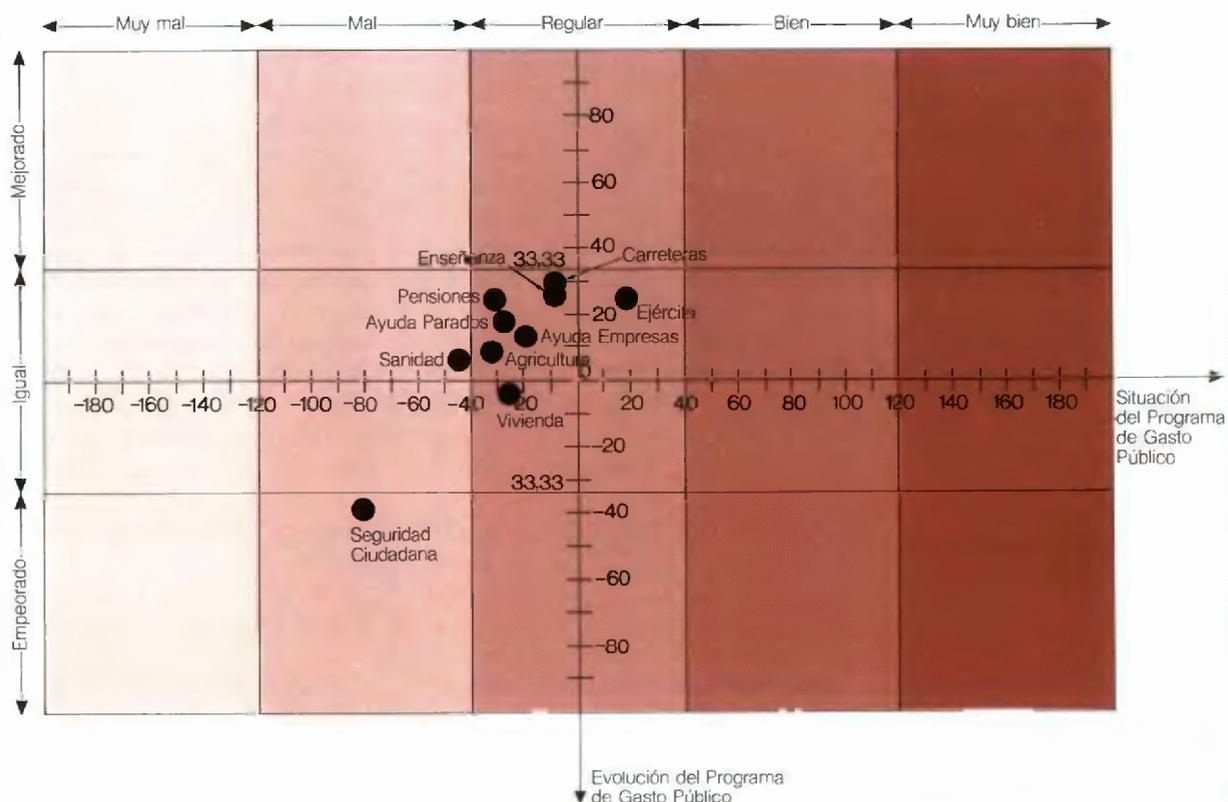
CUADRO N.º 6

EVOLUCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

CAMBIO	LOS SERVICIOS PUBLICOS EN GENERAL ERAN:			TOTAL
	Buenos	Regulares	Malos	
Los servicios públicos funcionan hoy:				
Mejor	7	10	23	40
Igual	4	30	15	49
Peor	4	3	4	11
TOTAL	15	43	42	

Fuente: Encuesta FIES. Mayo 1988.

GRAFICO 10
OPINION DE LOS ESPAÑOLES SOBRE LA SITUACION
Y EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS DE GASTO PUBLICO



de medir y valorar objetivamente la calidad de los servicios públicos.

La memoria histórica reciente de los españoles les inclina a recordar unos servicios públicos que, en general, no respondían a sus necesidades. Sólo un 15 por 100 de los españoles recuerdan hoy unos servicios públicos que funcionarían correctamente. Para un fuerte porcentaje eran malos (42 por 100) o regulares (43 por 100). Su funcionamiento distaba, por tanto, de satisfacer las necesidades de una sociedad moderna. Una base de partida insu-

ficiente, que descubría notables deficiencias en la estructura social española, es el término de referencia de los entrevistados para valorar la reciente evolución de esos servicios. La mayoría (60 por 100) dice que no se ha mejorado; este segmento se distribuye entre un 49 por 100 de individuos para los que simplemente sigue todo igual y un reducido 11 por 100 para quienes la situación presente ofrece un deterioro respecto al pasado. Una minoría muy importante (40 por 100), por el contrario, sostiene que, en general, los servicios funcionan mejor que hace años.

El cruce de las respuestas sobre la situación pasada y su cambio o estancamiento conduce a los nueve grupos de respuestas del cuadro n.º 6, reducibles a tres: 1) tipo de respuestas que se pudieran clasificar como positivas; este grupo está integrado por quienes decían que los servicios públicos funcionaban bien y siguen igual (4 por 100) o han mejorado (7 por 100); funcionaban regular y han mejorado (10 por 100); funcionaban mal y han mejorado (23 por 100); 2) tipo de respuestas que señalan un estancamiento y una situación de partida calificada como regular (30

por 100), y 3) tipo de respuestas desfavorables: funcionaban bien pero han empeorado (4 por 100), funcionaban regular (3 por 100) y mal (4 por 100), y hoy peor, y, por último, funcionaban mal y siguen mal (15 por 100).

En resumen, la opinión media sobre el funcionamiento global de los servicios públicos, valorados dentro de un proceso, responde al siguiente cuadro:

- I. Respuestas con una percepción positiva del fenómeno: 44 por 100.
- II. Respuestas que manifiestan la inexistencia de cambio respecto a una ambigua situación de partida calificada de regular: 30 por 100.
- III. Respuestas desfavorables: 26 por 100.

La distribución media de respuestas varía poco según las variables sociodemográficas de los entrevistados. También en este caso es la variable de autopercepción política la que más discrimina el sentido de las respuestas. Por un lado, la mayoría (53 por 100) del segmento autopercepcionado como izquierda, con los índices 2 y 3 de la variable ideológica política (52 por 100 de la muestra), percibe una mejora de los servicios públicos. Mientras que la mayoría de quienes se declaran de centro (índice 4) o más a la derecha percibe un estancamiento, o incluso empeoramiento, respecto a la situación de partida.

Además de la opinión sobre el conjunto de los servicios públicos, interesaba conocer la opinión sobre los principales servicios públicos. Para obtener esta información, se propuso también a los entrevistados una relación

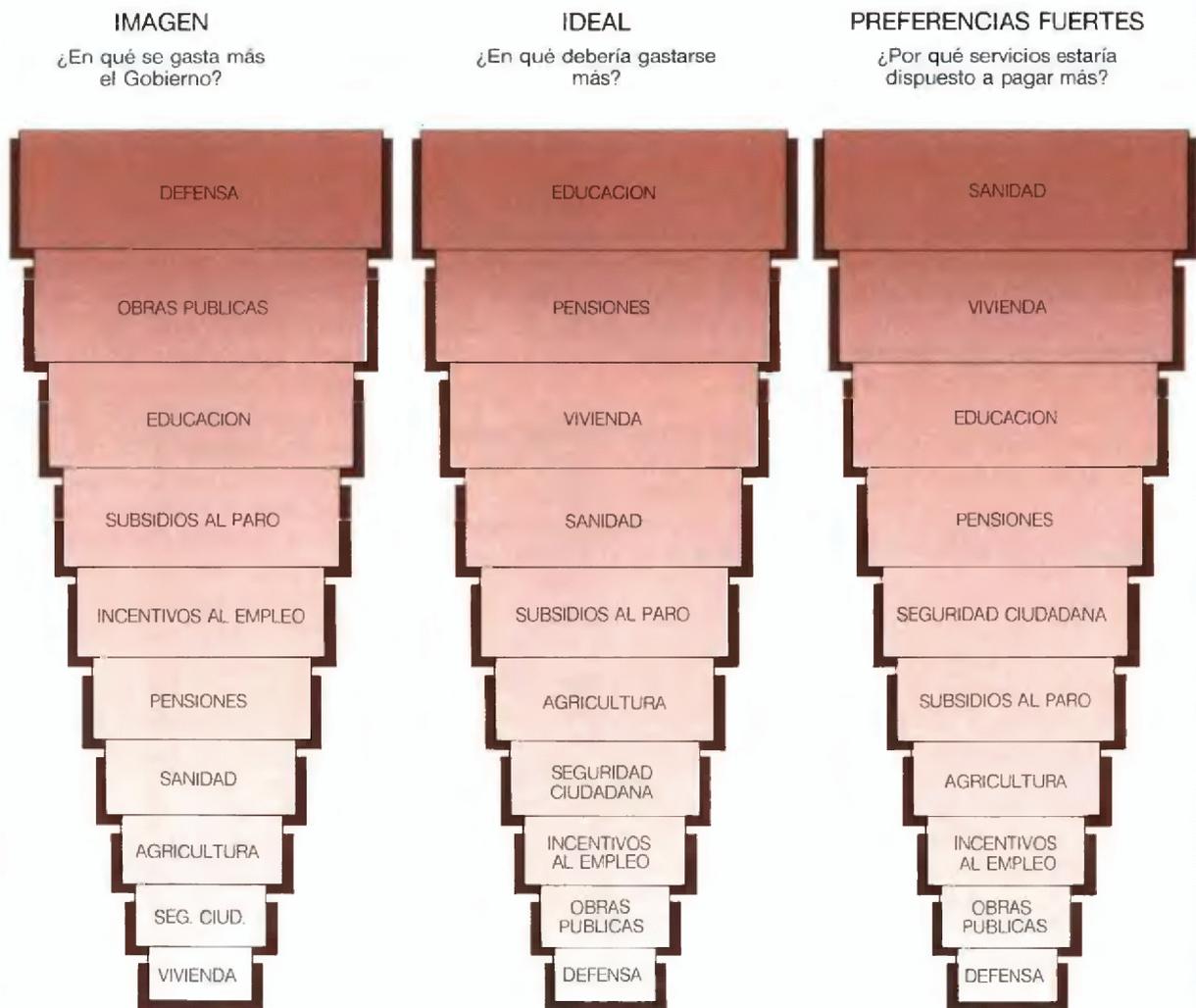
de diez programas de gasto público para que expusieran su opinión acerca de cómo están funcionando cada uno de los servicios y si creían percibir una mejora o empeoramiento respecto a la situación de hace unos años. El gráfico n.º 10 recoge la posición de cada programa de gasto público en relación a estas dos variables: funcionamiento actual y evolución reciente, formándose, según la opinión mayoritaria, los siguientes grupos: 1) El más numeroso está formado por servicios que funcionan regular y prácticamente no han mejorado: obras públicas, enseñanza, pensiones, subsidios a los parados, ayudas a las empresas con déficit y a la agricultura forman parte de este grupo de programas. 2) Servicios que funcionan mal, igual que en el pasado; la sanidad aparece en este grupo. 3) Servicios que funcionan regular, pero antes funcionaban mejor: vivienda. 4) Servicios que funcionan mal y han empeorado: la seguridad ciudadana. 5) Servicios que funcionan bastante correctamente y que han mejorado algo: el ejército.

Al observar la distribución anterior de los programas de gasto público, destaca el hecho de que sólo el ejército funcione bien para la mayoría. Este resultado exige alguna aclaración. En primer lugar, frente a un bajo porcentaje, entre el 3 y 7 por 100, de individuos sin opinión respecto al funcionamiento de los restantes programas, un 26 por 100 de la población se resistió a contestar a esta pregunta. El ejército —y, en general, la función defensa— es algo desconocido para la ciudadanía, o la memoria histórica aconseja no pronunciarse sobre este tema a muchos entrevistados. En segundo lugar, si se relaciona la opinión positiva res-

pecto a la adecuación de la institución con los objetivos que debería cumplir, el buen funcionamiento reconocido podría traducirse como una falta del sentimiento de necesidad de defensa colectiva. El público no percibe un inmediato peligro exterior o cree que existen otros medios para resolver los conflictos internacionales o, en último caso, la tecnología bélica de los grandes países industrializados es inalcanzable para España. Resulta así coherente la actitud opuesta al aumento del gasto en esta función, la valoración favorable sobre su funcionamiento en relación a su demanda social y el bajo nivel de objetivos que, según la mayoría, debería cumplir. La relativa mejora observada por el público es posible que se refiera a una creciente actitud democrática de la institución al aceptar el papel profesional que la Constitución concede al ejército.

El sentimiento de inseguridad ciudadana y la demanda social de intervención del gobierno en este campo es otro de los fenómenos claramente revelados en la encuesta. Una amplia mayoría (65 por 100) dice que los servicios necesarios para proporcionar seguridad a los ciudadanos funcionan mal o muy mal, y un 55 por 100 ha percibido un empeoramiento durante los últimos años. Por otra parte, sólo en ese programa se percibe un comportamiento tan negativo, variando ese juicio muy poco con las características de la población. Incluso la ideología política —la variable más discriminante— apenas influye. La mayoría de los individuos de los dos grandes bloques formados —los autopercepcionados en la izquierda [2] o centro-izquierda [3] y el bloque formado por los situados en el 4 y más a la derecha [5-6-7]— tie-

GRAFICO 11 OPINION SOBRE LA DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO



nen una imagen muy desfavorable de este importante aspecto de su cotidianidad. Esa mala imagen (ver gráfico 10) se traduce en un fuerte aumento de sus preferencias débiles y fuertes entre 1974 y 1988.

La sanidad es otro programa que, según la mayoría de los encuestados, funciona mal; pero, a diferencia de la seguridad ciuda-

dana, este servicio no ha empeorado, funciona como hace unos años. El aumento de las preferencias fuertes (ver gráfico 10) también es importante, lo que implica cierta esperanza de mejora por parte del público si el gobierno invirtiera más en este programa.

Los restantes programas propuestos se sitúan, según la opi-

nión pública, en una zona intermedia, con un funcionamiento regular y con una pequeña tendencia a mejorar.

VII. LA IMAGEN DE LA DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO

El contribuyente español desconoce, en general, en qué se

gasta el dinero de los impuestos, atribuyendo al gobierno un empleo de los recursos que se aleja bastante de la que sería su distribución ideal de los mismos, e incluso esa imagen se aparta de las asignaciones reales del presupuesto de gastos. Aunque la sensibilidad fiscal haya crecido en los últimos años, como consecuencia de una mayor presión fiscal y de que la hacienda pública exige mayores obligaciones formales a amplias capas de la población, las cifras y el mismo proceso del gasto público continúan siendo algo desconocido para la mayoría. La información asimilada es poca y frecuentemente sesgada por los tópicos fiscales que promueven distintos agentes sociales o privados, y por el distanciamiento de este tema por parte de los ciudadanos, surgiendo una imagen de la distribución del gasto muy relacionada con la desconfianza hacia el gobierno y con la oposición al aumento de los impuestos. El componente político y la racionalización de la resistencia fiscal entran así a configurar una imagen de la estructura del gasto público distante de la ideal, e incluso de la distribución real recogida en los presupuestos.

Cuando las campañas de publicidad con las cifras oficiales del Presupuesto intentan modificar esa imagen negativa, la crítica pasa a otras cuestiones: la escasa capacidad gerencial de la Administración, los problemas suscitados por la excesiva burocratización de los servicios públicos o las fórmulas heterodoxas de su financiación. En todos los casos, las encuestas (1974, 1979, 1984) constatan que la mayoría de los españoles manifiestan que se lleva a cabo una distribución del gasto que coloca en los primeros puestos aquel o aquellos progra-

mas que menos les preocupan porque, en su opinión, no se relacionan con sus necesidades. Defensa es un paradigma de esta reacción. La mayoría no quiere que se gaste más en esa función, no cree que la defensa nacional sea un problema para la comunidad y valora favorablemente su eficacia en relación con los objetivos que debe cumplir; pero dicen que es en lo que más gasta el gobierno. Las obras públicas es el penúltimo programa de la distribución ideal del gasto público en 1988 y aparece en el segundo puesto de la ordenación de los programas por su dimensión.

Si el examen de estas «imágenes» del gasto público retrocede nueve (1979) o catorce años (1974), se comprueba la resistencia de este tópico a cambiar. Para los españoles, los gastos militares aparecen siempre en primer lugar. Cuando para muchos la seguridad ciudadana era sobre todo orden público y policía, este programa ocupaba el segundo puesto. Cuando la inseguridad es aceptada como un problema por la ciudadanía y la mayoría pide más recursos para este programa, su posición relativa retrocede. La resistencia del público español al aumento del gasto se justifica reforzando su idea de que el gobierno gasta más en lo que se demanda menos, mientras que los gastos de transferencias, o aquellos que proporcionan un beneficio directo, personal y medible arrastran un déficit.

CONCLUSIONES

Las encuestas analizadas han permitido trazar un bosquejo de la opinión de los ciudadanos sobre el gasto público. El español medio cree, *en primer lugar*, que

el gasto público es elevado. El gobierno gasta mucho, por encima de sus ingresos, incurriendo en déficit. *En segundo lugar*, observa unos problemas socioeconómicos en su entorno —como el paro, la delincuencia, la sanidad o la educación— que mejorarían si se asignaran más recursos a los programas correspondientes. El español, por tanto, confía en el Estado para resolver —al menos en parte— sus problemas; pero se opone al reparto del incremento de carga fiscal según las pautas de distribución históricamente percibidas. *En tercer lugar*, el ciudadano valora mal el déficit fiscal en el que se incurriría si el aumento de los impuestos no acompañara al incremento del gasto. *En cuarto lugar*, para el ciudadano, la solución para financiar un mayor gasto público viene por varias vías: eliminar el fraude, mejorar la eficacia en la gestión de servicios y una redistribución de los recursos.

Para apoyar estas reformas, el ciudadano se manifiesta crítico en cada uno de los aspectos del gasto público citados: los servicios públicos funcionan regular o mal, aunque, con la excepción de la sanidad y de la seguridad ciudadana, hayan mejorado un poco durante los últimos años; se administran bastante mal los dineros de los españoles y se gasta en programas como defensa, sin que se sepa muy bien para qué o por qué. Junto a estas críticas, dirigidas directamente contra la idea que se tiene del presupuesto de gastos, aparece en la mayoría una resistencia fiscal que el individuo racionaliza manifestando su oposición al amplio fraude existente, al tamaño de la burocracia, al derroche de los políticos. Si todos pagaran los impuestos debidos, si hubiera menos funcionarios, si no hubiera

tantos compromisos políticos, la actual presión fiscal sería suficiente para unos buenos servicios públicos; éste viene a ser el discurso de la mayoría.

En quinto lugar, se observan algunos cambios importantes de la opinión sobre el gasto público entre 1974 y 1988: ha aumentado la presión de los ciudadanos para gastar más en ocho de los diez programas propuestos. El deseo de aumentar el gasto en agricultura apenas varía y la oposición a los gastos en defensa se intensifica. Aunque los gastos agrupados bajo el concepto de bienestar reciben un fuerte apoyo del público, el mayor incremento de su demanda se manifiesta en los gastos en infraestructura (obras públicas y vivienda) y seguridad ciudadana. En sexto lugar, la opinión de los entrevistados responde globalmente a los rasgos señalados, pero la opinión sobre el gasto público muestra diferencias notables según las características de la población, siendo la ideología política la variable que más discrimina en cuanto al tamaño y papel que el gasto público debe tener en la sociedad española. El sector autoposicionado en el centro-izquierda muestra una mayor conformidad con el tamaño, eficacia y logros del gasto público. Niveles parecidos de crítica muestran los segmentos de población autoposicionados en el centro y en la izquierda (más extrema izquierda), la derecha intensifica esa crítica en todos los aspectos del gasto público examinados. Son, por tanto, unas respuestas filtradas a través de la personalidad política de los entrevistados y de su afección al gobierno las que configuran la opinión de los españoles sobre el gasto público.

NOTAS

(1) *Características de las encuestas.* Este artículo incluye datos de los sondeos realizados en julio de 1984 y mayo de 1988, con referencias a encuestas de diciembre de 1975 y mayo de 1979. El diseño de la muestra es similar en todos los sondeos y responde a las siguientes características:

Ambito nacional: Se excluyen los municipios de menos de 2.000 habitantes, las provincias insulares, Ceuta y Melilla.

Universo: Cabezas de familia.

Tamaño: 1.200 entrevistas.

Procedimiento de muestreo: Polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades de muestreo por rutas aleatorias y cuotas de edad. Puntos de muestreo, 82 y 80.

(2) ALVIRA, F., y GARCÍA LÓPEZ, J., «Los españoles y la fiscalidad: la pérdida de la "ilusión financiera"», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 30/31, 1987.

(3) *Ibid.*, pág. 91.

(4) *Ibid.*, pág. 92.

(5) Fundación F. Ebert, *Las elecciones generales de 1986: valores sociales y actitudes políticas, movilidad y movilización de voto*, Madrid, 1987, págs. 23 y ss.

(6) La encuesta cuatrimestral sobre el ISC incorpora una pregunta con siete posibles problemas de la sociedad española para que el entrevistado los ordene de más a menos importantes. Desde 1977 el paro figura en primer lugar, y desde 1986 la delincuencia en segundo, por encima de la inflación.

(7) Datos de opinión en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, CIS, n.º 41, enero-marzo 1988, págs. 227 y ss.

(8) ALVIRA MARTÍN, F., y GARCÍA LÓPEZ, J., «Los españoles y las autonomías», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 35, 1988, pág. 411.

(9) GARCÍA FERRANDO, M.; ALVIRA MARTÍN, F., y otros, *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, págs. 98 y ss.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALMOND, G. A., y VERBA, S. (1970): *Cultura cívica*.

BELL, D. (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial.

BUCHANAN, J., y TULLOCK, G. (1962): *The calculus of consent*, Ann Arbor. Versión española con el título *El cálculo del consenso*, Espasa-Calpe, 1980.

EASTON, D. (1968): *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu.

FUENTES QUINTANA, E. (1975): Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *Gasto público, principio de representación y crisis económica*, Anales de la Real Academia de Ciencia Morales y Políticas, n.º 59, Madrid.

HARRIS, R., y SELDOM, A. (1987): *Welfare without the state: A quarter-century of suppressed public choice*, The Institute of Economic Affairs.

O'CONNOR, J. (1973): *La crisis fiscal del Estado*, Ed. Península, Barcelona.