

La legitimidad del Estado de bienestar está en riesgo (pero aún no se nota)

INÉS CALZADA*

RESUMEN

El apoyo a la intervención del Estado en las principales áreas de bienestar se ha mantenido elevado y estable durante la crisis, pero ha disminuido notablemente tanto la disposición a pagar impuestos como la confianza en quienes gestionan los programas de bienestar. Como se argumenta en este artículo, estas otras actitudes son también clave para la supervivencia del sistema, ya que no se trata solo de que la mayoría comparta los objetivos de Estado de bienestar, sino de que esa mayoría crea que los objetivos pueden ser alcanzados mediante procedimientos eficaces, transparentes y justos. Solo así estarán los ciudadanos dispuestos a realizar los esfuerzos fiscales necesarios para sostener unos programas de bienestar universales y de calidad.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que tenemos datos, los españoles han sido mayoritariamente favorables a que el Estado intervenga y se responsabilice de distintas áreas del bienestar. Para sorpresa de algunos, que esperaban encontrar en los países nórdicos a sus

* Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ines.calzada@cchs.csic.es). La autora agradece la ayuda prestada por José M. Rojo, Concepción Murillo y M^a Ángeles Toribio en la preparación de las bases de datos y la confección de los gráficos por comunidades autónomas.

más fervientes defensores, las encuestas comparadas¹ apuntan reiteradamente a España como uno de los países de la OCDE en los que el consenso en torno al Estado de bienestar es más amplio y estable. España es también uno de los países donde este consenso está menos fracturado: los principios rectores de nuestro sistema de bienestar son respaldados con escasas diferencias por gente de distintas clases sociales e ideologías (Arriba *et al.*, 2006; Calzada, 2010). Y en cuanto a la forma de los programas, las preferencias de los ciudadanos apuntan con claridad hacia un modelo de tipo "Socialdemócrata" (Esping-Andersen, 1990; Korpi y Palme, 1998); es decir, amplio, con cobertura universal y gestión y financiación públicas².

¹ La lógica de una encuesta comparada es pasar el mismo cuestionario a muestras representativas de ciudadanos de distintos países con el fin de contrastar diferencias entre países en las opiniones de la población. El interés por estas encuestas comenzó en los años ochenta del siglo pasado. El *International Social Survey Programme* (que arrancó en 1985 con muestras en solo seis países y hoy se realiza en más de 30) y el *European Values Survey* (luego convertido en *World Values Survey*) fueron algunas de las encuestas comparadas pioneras.

² Este alto apoyo a la intervención del Estado en temas de bienestar, así como la preferencia ciudadana por programas generosos y universales, muestra que la relación entre las preferencias de los ciudadanos y la forma que adoptan las instituciones (en este caso los programas de bienestar) dista de ser perfecta. La teoría de los "recursos de poder" (Korpi, 1985), que explica el surgimiento y la forma que adoptan los Estados del bienestar europeos en base a la fuerza de los partidos y organizaciones de trabajadores, sirve para explicar que en el Mediterráneo (no solo en España) coexista un amplio apoyo a los programas de bienestar con un escaso desarrollo de los mismos.

Lo cierto es que esta preferencia por la provisión pública de bienestar no es gratuita. Aunque se ha tratado de vincular con el paternalismo del Estado franquista, la ausencia de relación entre la edad y el apoyo al Estado de bienestar pone en duda que estemos hablando de un legado del pasado. Más bien parece que este apoyo refleja la experiencia positiva de los últimos 30 años. Como ya se ha señalado (Calzada y Del Pino, 2011), el consenso se ha ido gestando a lo largo de los años y refleja tanto la satisfacción de los ciudadanos con los programas de bienestar como las sucesivas campañas públicas para explicar los requerimientos del sistema: campañas sobre la necesidad de los impuestos, sobre el correcto uso de los servicios de urgencias hospitalarias, etcétera.

El apoyo que los ciudadanos muestran hoy a nuestro Estado de bienestar se ha ganado con tiempo y esfuerzo y, aunque solo fuera por ello, deberíamos cuidarlo; pero es que, además, resulta fundamental para el mantenimiento a largo plazo de los programas de bienestar. Quienes han estudiado la evolución de la política social en distintos países tienen claro que las preferencias de los ciudadanos pueden no coincidir exactamente con las políticas que luego se llevarán a cabo, pero resultan cruciales cuando un gobierno quiere reformar los programas de bienestar y, sobre todo, constituyen una barrera protectora frente a los intentos de recortarlos (Mishra, 1996; Taylor-Gooby, 2005). Tanto por los altos niveles de apoyo conseguidos cuanto por la centralidad de las opiniones ciudadanas en el futuro de la política social, merece la pena detenerse para valorar la salud del apoyo hacia el Estado de bienestar. Especialmente cuando se han producido hechos que podrían haber afectado a estas opiniones, como la crisis económica.

En este artículo se analiza la evolución reciente de la legitimidad del Estado de bienestar. Para ello, la atención se fija en las opiniones de los españoles hacia las responsabilidades del Estado y el gasto en distintas partidas del bienestar, atendiendo también a otras opiniones que no suelen considerarse en los trabajos sobre el tema: las actitudes hacia el sistema fiscal y la confianza en las instituciones. Se argumenta que, aunque el apoyo a la intervención del Estado en la provisión de bienestar se ha mantenido elevado y estable durante la crisis, otras actitudes de los ciudadanos han cambiado sustancialmente: la disposición a pagar impuestos y la confianza

en quienes gestionan y dirigen los programas de bienestar. Estas otras actitudes son también fundamentales para la supervivencia del sistema y deberían entenderse como parte de su legitimidad. Al fin y al cabo, no se trata solo de que la mayoría comparta los objetivos del Estado de bienestar, sino de que esa mayoría crea que estos objetivos pueden ser alcanzados mediante procedimientos eficaces y transparentes, con una gestión que garantice un reparto justo de cargas y beneficios. Solo así estarán los ciudadanos dispuestos a realizar los esfuerzos fiscales necesarios para sostener unos programas de bienestar universales y de calidad.

2. LAS ACTITUDES HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR DURANTE LAS CRISIS

La mayoría de los trabajos previos indican que las preferencias respecto a la intervención del Estado en la provisión de bienestar distan de ser volátiles. Tanto en España como en el resto de países desarrollados, los ciudadanos no cambian de opinión de un día para otro en temas de política social y, por tanto, el apoyo al Estado de bienestar suele variar poco de un año para otro o, incluso, de una década a otra.

Los trabajos realizados en Suecia (Svallfors, 1995 y 2011), España (Del Pino, 2001; Arriba, Calzada y Del Pino, 2006 y 2013), Alemania (Cox y Wermuth, 2001), los países nórdicos en conjunto (Andersen *et al.*, 1999), o en una amplia muestra de naciones (Bean y Papadakis, 1998; Blekesaune y Quadagno, 2003) concluyen de forma similar registrando el escaso cambio que se ha producido en estas actitudes desde los años ochenta.

Pero aunque el paso del tiempo *per se* no desgasta el apoyo al EB, hay un cierto debate sobre el efecto que pueden tener en estas actitudes cambios tales como la inmigración, el envejecimiento de la población o las crisis económicas³.

Respecto al efecto de las crisis, los estudios previos no arrojan resultados unidireccionales. Algunos autores afirman que en los momentos de crisis económica la legitimidad del sistema

³ Sobre el efecto de la inmigración en las actitudes hacia el Estado de bienestar se puede ver Kymlicka (2008), Halvorsen (2007), Reeskens y van Oorshot (2012).

de protección social se deteriora porque, mientras las clases bajas necesitan y demandan más política social, los mejor situados se vuelven reacios a financiarlas (Sihvo y Uusitalo, 1995; Forma, 2002; Andersen *et al.*, 1999). Este efecto contrario hace que, según los estudios citados, las crisis generen una polarización de las opiniones entre clases sociales y también una disminución del número de partidarios, pero también indican que con la vuelta de la bonanza económica las tendencias se invierten. Es decir, por lo (poco) que sabemos sobre el efecto de las crisis en la legitimidad del Estado de bienestar, no hay razones para creer que el sistema se vea necesariamente en riesgo debido a los ciclos económicos.

Desde otro punto de vista, esta crisis económica larga y con un enorme coste en términos de empleo, podría haber traído incluso un refuerzo de la solidaridad. Durante años hemos estado expuestos en los medios de comunicación a imágenes de desahucios y comedores sociales desbordados. Quienes no han variado su situación económica, sin duda conocen de primera mano a alguna persona que sí se ha visto afectada. En un trabajo antiguo se argumentaba que el gran desarrollo de la política social en la Europa de la postguerra se debía, en parte, a las penalidades compartidas por la población durante la Segunda Guerra Mundial, que habían forjado un sustrato de solidaridad y una predisposición favorable a cualquier forma de aseguramiento colectivo frente a los riesgos (Dryzek y Goodin, 1986). La crisis podría tener un efecto parecido, y los pocos datos que tenemos sobre el caso español apuntan en esta dirección.

Recientemente se ha ofrecido una panorámica de las opiniones hacia el Estado de bienestar durante la crisis sin encontrar desgaste en el apoyo a los principales programas (Calzada y Del Pino, 2013). Para construir este panorama, analizamos diferentes encuestas siguiendo un esquema propuesto por Van Oorschot y Meuleman (2012). Según estos autores, para obtener una imagen completa de las actitudes hacia el Estado de bienestar es necesario indagar en varios aspectos: las preferencias respecto al alcance de las responsabilidades gubernamentales en el bienestar, la percepción de infrautilización y/o sobreutilización de los servicios o prestaciones públicas, las ideas sobre el nivel de gasto adecuado para cada programa, la valoración de los resultados del sistema y las opiniones sobre las posibles consecuencias no deseadas

de los programas de bienestar. En Calzada y Del Pino (2013) se analizaron las actitudes ciudadanas hacia estos grandes temas durante la crisis, concluyendo que “los españoles siguen concediendo un sólido apoyo a las políticas centrales del EB (sanidad, educación, prestaciones por desempleo y pensiones) que además parece haberse fortalecido durante la crisis a diferencia de lo que sucede con otros sectores de política y en relación con el propio sistema fiscal, respecto a los que las actitudes ciudadanas se han mostrado menos estables” (167).

Pero hay que tener en cuenta que un panorama de las actitudes como ese no agota el tema de la legitimidad del EB durante la crisis. Quedan cabos sueltos, y esos son los que se van a abordar en este artículo. El esquema de van Oorschot y Meuleman (2012) parte de un análisis factorial de toda una serie de preguntas relacionadas con los programas, y no de una reflexión teórica sobre las bases que sustentan la legitimidad. Es decir, con su esquema de las dimensiones de las actitudes van Oorschot y Meuleman indican que las opiniones de los ciudadanos sobre el EB no son un conjunto de ideas fragmentarias e inconexas, sino que se organizan en discursos coherentes. Las “dimensiones” que identifican estos autores no tienen poder explicativo sino descriptivo, son los grandes temas en torno a los que se estructuran los discursos de la gente hacia el EB.

Este artículo pretende mirar un poco más allá de las opiniones sobre temas estrictamente de política social para hablar de otros elementos también fundamentales para la supervivencia del sistema. A este respecto resulta muy útil la teoría de Rothstein y sus reflexiones sobre lo que hace sostenible un programa público de bienestar.

3. ¿QUÉ SE NECESITA PARA SOSTENER EL ESTADO DE BIENESTAR?

En su libro *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (1998), el sociólogo Bo Rothstein desgrana las características que debe tener un programa de bienestar para pervivir en el tiempo. Estas tienen que ver con su diseño y aplicación, pero también con las reacciones que despierte entre los

ciudadanos. Según él, “(e)s difícilmente posible desarrollar con éxito un programa de bienestar –por más ingeniosamente que esté diseñado y por bien que se organice su aplicación– si no disfruta de la confianza del grupo al que va dirigido, o de la de los ciudadanos en su conjunto (...). (E)l tema de la legitimidad está, en este contexto, muy relacionado con la idea de la confianza en las instituciones del gobierno”⁴ (Rothstein, 1998: 72).

La base del argumento de Rothstein es que el EB, como cualquier otro proyecto colectivo de envergadura, requiere del consentimiento de los participantes. Este consentimiento es, lógicamente, contingente (*contingent consent*), depende de las condiciones y características del proyecto.

¿Y qué hace falta para lograr este “consentimiento contingente”? Según el autor, han de darse tres condiciones: los ciudadanos deben compartir los objetivos del proyecto y considerarlos justos; deben confiar en la buena fe de los otros participantes, es decir, en que los demás contribuirán en la medida de sus posibilidades al proyecto común; y deben tener garantías de que los gestores del sistema actuarán de acuerdo a las normas. Por ejemplo, para que un sistema sanitario público y universal sea sostenible, es necesario que los ciudadanos consideren justo el que todos los residentes tengan acceso a la sanidad (justicia sustantiva); pero también es necesario que confíen en que los otros utilizarán el sistema de forma adecuada (sin abusar y compartiendo los costes); y en que los procedimientos para hacer efectivo el derecho a la salud serán justos (justicia procedimental). Lo más interesante de este argumento es que, al tiempo que otorga un papel clave a la legitimidad del EB, entiende que esta requiere bastante más que un deseo compartido de justicia social.

Enseguida se verá qué tal le ha ido al sistema de bienestar español durante la crisis respecto de estas tres condiciones; no debería haberle ido muy mal, toda vez que, según Rothstein, las condiciones para la legitimidad se cumplen con más facilidad si los programas de bienestar se organizan de manera “universal”. Para aclarar el argumento de Rothstein basta saber que, aunque los programas que componen el EB pueden organizarse de diversas mane-

⁴ Traducción propia del original.

ras, la división fundamental está entre programas *universales*, que proporcionan un servicio a todos los ciudadanos, y programas *dirigidos* a colectivos específicos, mediante los cuales el Estado se compromete a prestar un servicio solo a quienes cumplen unos determinados criterios como, por ejemplo, disponer de pocos ingresos.

Multitud de investigaciones previas apuestan por los programas universales como los más exitosos en términos de reducción de la pobreza, mejora del nivel de vida, etcétera. Por ejemplo, un equipo de investigadores del Instituto Sueco de Investigación Social (SOFI), liderado por el reconocido sociólogo Walter Korpi, ha analizado el funcionamiento de los programas de bienestar de 18 países de la OCDE a lo largo de 65 años (1930-1995). Entre sus conclusiones han destacado que la forma de organizar un sistema del bienestar que produce los mejores resultados estriba en integrar a toda la población bajo el mismo paraguas, dando cobertura universal en los servicios básicos (como sanidad, educación, dependencia, familia) y prestaciones relacionadas con los ingresos previos del individuo en pensiones y desempleo. A este sistema, propio de los países nórdicos, se le llama “inclusivo” (*encompassing*), y Rothstein cree que también es el mejor diseñado para lograr legitimidad.

El sistema de bienestar español, al menos en sus líneas maestras, ha llegado a ser un sistema de este tipo. Es cierto que está infrafinanciado (al menos en comparación con sus homólogos europeos); que tiene lagunas de cobertura (dificultades de acceso a prestaciones contributivas para sectores de la población); y áreas casi sin desarrollo (atención infantil, dependencia), pero su diseño básico coincide con el de un Estado de bienestar “inclusivo” en el que los programas tratan de integrar a toda la población bajo el mismo paraguas. En este tipo de sistemas, las condiciones para la legitimidad son más fáciles de cumplir. En primer lugar, sus objetivos son percibidos como justos porque, al garantizar derechos sociales a todos, no se discrimina a ningún colectivo. En segundo lugar, los procesos de implementación son más sencillos que en programas dirigidos a colectivos de bajos ingresos: no hace falta definir criterios de acceso ni establecer complejos mecanismos de comprobación de rentas, y por tanto no hay cabida para procedimientos percibidos como injustos o ineficaces. Finalmente, todos los ciudadanos se convierten en beneficiarios y financiadores del

sistema, compartiendo los costes en la medida de sus posibilidades. Se huye así de que haya "beneficiarios netos" y "financiadores netos", y se sientan las bases para la confianza mutua.

4. LAS TRES CONDICIONES PARA LA LEGITIMIDAD EN EL CASO ESPAÑOL

Vamos a ver si las tres condiciones para la legitimidad se cumplen en el caso español y hasta qué punto la crisis económica las ha debilitado. Comencemos con el tema de la justicia sustantiva, es decir, la medida en que los españoles respaldan los objetivos de los programas de bienestar: garantizar servicios básicos a toda la población y redistribuir recursos desde los grupos con más ingresos hacia los de menos ingresos.

4.1. Justicia sustantiva

En cuanto al primer objetivo, en el gráfico 1 presentamos las respuestas de los ciudadanos a una pregunta sobre las responsabilidades del Estado que se formula así:

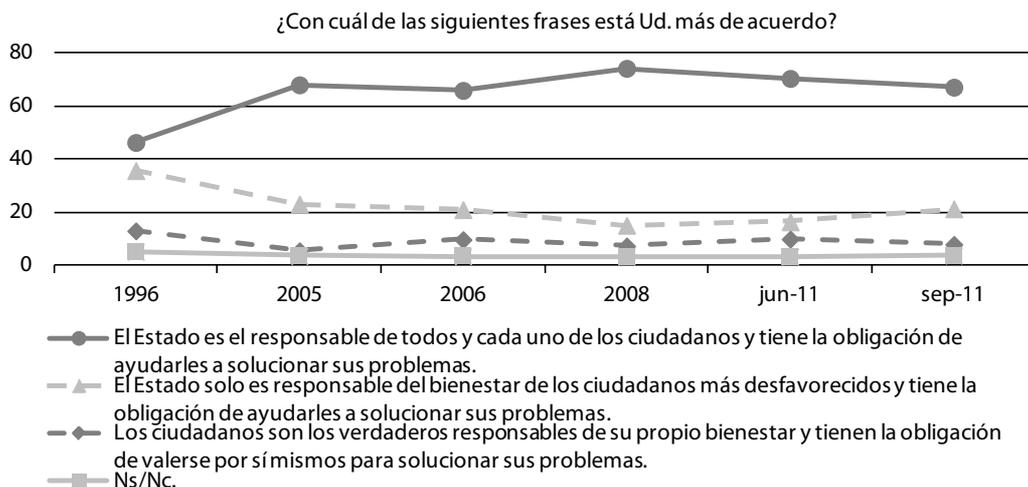
¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

- El Estado es el responsable de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas.
- El Estado solo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas
- Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas

Aunque lamentablemente el último dato que tenemos es de 2011, al menos hasta esa fecha la crisis no parecía haber desgastado mucho el apoyo al principio rector de un sistema de bienestar universalista. En 2008, un 74 por ciento de los encuestados decían sentirse más cerca de la primera frase ("el Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos") que de las otras propuestas. En junio de 2011 este porcentaje era del 70 por ciento, y en septiembre de ese mismo año, del 67 por ciento (esta variación dentro de 2011 es posiblemente debida al margen de error). Parece que se ha reducido el porcentaje

GRÁFICO 1

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROCURA DEL BIENESTAR



Fuente: CIS. Serie A.3.07.05.009 (<http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>).

de quienes creen que el Estado debe responsabilizarse de todos, a favor de quienes consideran que debe atender solo a los más desfavorecidos, pero en cualquier caso es una reducción bastante pequeña, que no pone en cuestión la necesidad de que el Estado intervenga en bienestar, y que nos sigue dejando con una amplia mayoría a favor del universalismo.

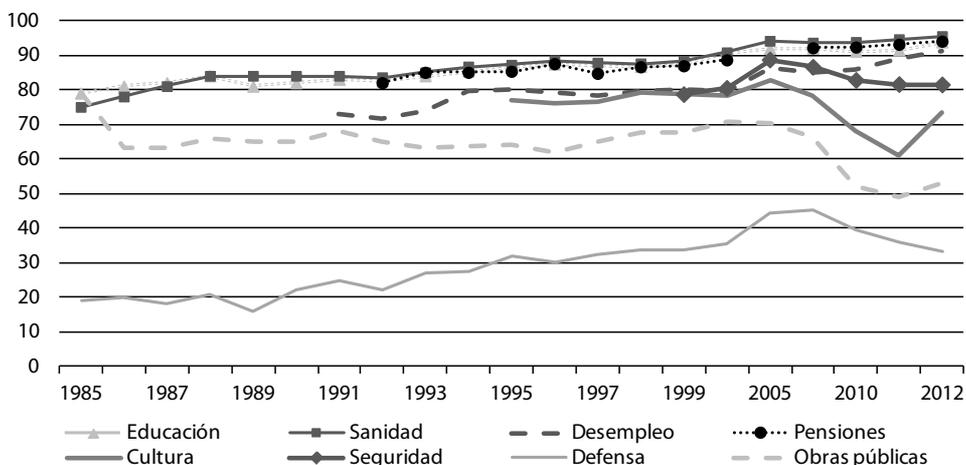
En cuanto a las opiniones sobre la redistribución, en 2012 un 83 por ciento de los españoles consideraba que “el Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias de ingresos entre los ciudadanos” (Encuesta Social Europea, 2012)⁵. Esto es coherente con la extendida percepción de injusticia en la distribución de ingresos, que ha ido creciendo a lo largo de los años de crisis. En noviembre de 2013, último dato disponible, el 91 por ciento de los encuestados

la financiación de los programas de bienestar. El porcentaje de quienes se oponen a los recortes incluso se ha visto reforzado en los últimos años, en una tendencia que afecta solo a los temas de bienestar. Si comparamos las preferencias de los ciudadanos por partidas de gasto, vemos que los españoles no quieren reducir los grandes programas del Estado de bienestar y estarían dispuestos a recortar en otras partidas para salvarlos.

Una debilidad del gráfico 2 radica en que, como sabemos, desde 2002 todas las comunidades autónomas (CC.AA.) tienen transferidas gran parte de las competencias en políticas de bienestar (alrededor del 70 por ciento de sus presupuestos se dedica a políticas sociales). La crisis se ha dejado sentir más en unas CC.AA. que en otras,

GRÁFICO 2

CIUDADANOS EN CONTRA DEL RECORTE EN DETERMINADOS SECTORES DE POLÍTICA PÚBLICA (1985-2012)



Pregunta: “Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en...”. Las líneas del gráfico muestran, para cada punto temporal, el porcentaje de encuestados que respondió “No” al recorte en cada partida. La pregunta no se ha vuelto a formular desde 2012.

Fuente: Calzada y del Pino (2013: 173). Elaboración propia con datos CIS.

pensaba que la distribución de los ingresos en España era “injusta” o “muy injusta”, 13 puntos más que en 2007 (Serie CIS F.2.01.01.002).

Pasando de los grandes principios a la realidad de la financiación de los programas, en el gráfico 2 se aprecia que la inmensa mayoría de los ciudadanos son contrarios a que se recorte

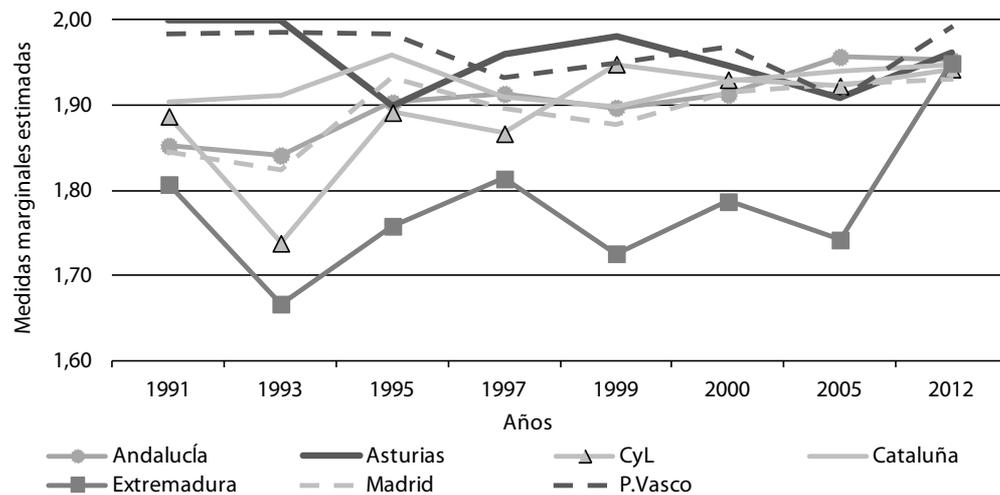
⁵ <http://www.europeansocialsurvey.org/>

los recortes de gasto público se han aplicado de distinta forma y, por tanto, las medias nacionales que se presentan en el gráfico 2 podrían ser poco ilustrativas.

El análisis regional que cabe efectuar es limitado porque las encuestas no cuentan con muestras suficientemente grandes en todas las CC.AA., pero aun centrando la atención solo en las más grandes (y con más casos en las encuestas),

GRÁFICO 3

CIUDADANOS EN CONTRA DEL RECORTE EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR CC.AA.



Pregunta: "Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en prestaciones por desempleo". Las líneas del gráfico muestran, para cada punto temporal, la media de las respuestas en cada CC.AA., siendo 1 quienes respondieron "sí", y 2 quienes respondieron "no".

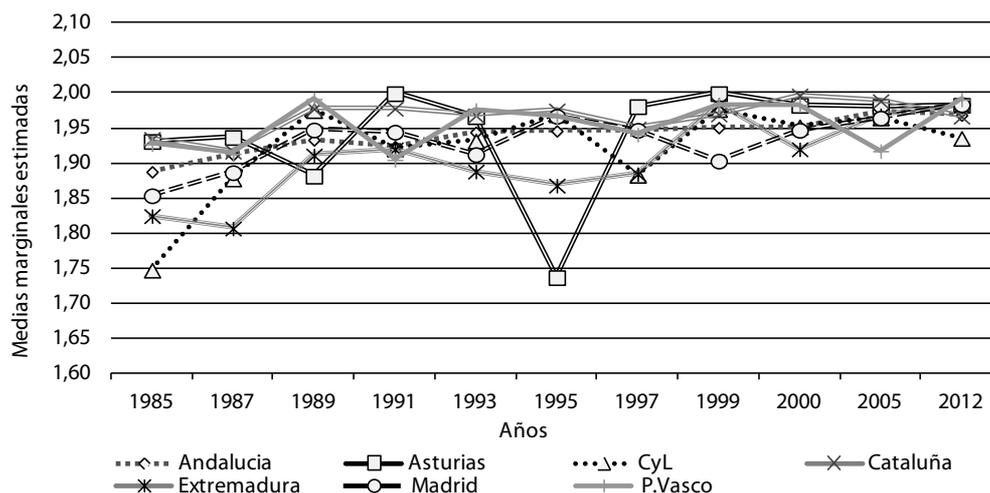
Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

está claro que la oposición al recorte en las partidas que componen el EB es generalizado. Si la crisis ha supuesto algún cambio a este respecto, ha sido el acercamiento de las opiniones de los ciudadanos que viven en las distintas CC.AA.,

algo que no se ha producido en las opiniones sobre otras políticas públicas. Los gráficos 3 y 4 muestran cómo, a lo largo del tiempo, los ciudadanos de las distintas CC.AA. se han vuelto cada vez más parecidos en su oposición al recorte de

GRÁFICO 4

CIUDADANOS EN CONTRA DEL RECORTE EN PENSIONES, POR CC.AA.

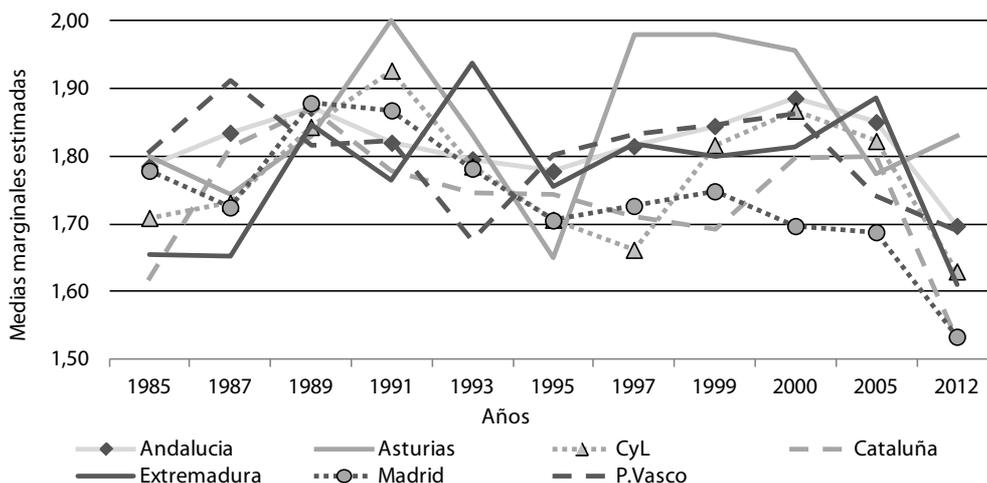


Pregunta: "Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en Seguridad Social/ Pensiones". Las líneas del gráfico muestran, para cada punto temporal, la media de las respuestas en cada CC.AA., siendo 1 quienes respondieron "sí", y 2 quienes respondieron "no".

Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

GRÁFICO 5

CIUDADANOS EN CONTRA DEL RECORTE EN OBRAS PÚBLICAS, POR CC.AA.



Pregunta: EV (Esperanza "Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, dígame si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en obras públicas". Las líneas del gráfico muestran, para cada punto temporal, la media de las respuestas en cada CC.AA., siendo 1 quienes respondieron "sí", y 2 quienes respondieron "no".

Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

gasto en prestaciones por desempleo y pensiones (la pauta de acercamiento también se produce en educación y sanidad), un acercamiento que no se da en las opiniones hacia otras partidas como la referida a obras públicas (gráfico 5).

Conseguir una sociedad más igualitaria (apoyo a la redistribución), hacer efectivo el derecho a la salud o a la educación y proteger a todos, y entre todos, de la pérdida de ingresos derivada de situaciones de vejez, enfermedad o desempleo son objetivos compartidos por la mayoría de quienes residen en el país. Parece por tanto que el Estado de bienestar español cumple con creces la primera condición para lograr legitimidad, esto es, que sus objetivos sean considerados justos.

4.2. Confianza en los demás y en la justa distribución de cargas y beneficios

La segunda condición para entrar en un proyecto colectivo tiene que ver con lo que esperamos que hagan los demás participantes. ¿Van a poner su parte para cubrir los costes y reclamar prestaciones solo cuando realmente las necesitan? ¿O tratarán de estafar al sistema evadiendo

impuestos mientras le sacan el mayor partido posible?

Además de Rothstein, otros especialistas en política social ya habían mencionado la importancia de la confianza en los demás (también llamada "confianza generalizada"). Peter Taylor-Gooby, el "padre" de los estudios sobre actitudes hacia el Estado de bienestar, afirma que esta confianza "ayuda al funcionamiento del complejo Estado de bienestar moderno" (Taylor-Gooby, 2005: 217). Otros autores apuntan que "si mucha gente tiene la sensación de que no se puede confiar en los demás, será más difícil que una comunidad lleve a cabo esfuerzos colectivos" (Hoogue, Reeskens y Stolle, 2007: 3).

Hay una pregunta muy interesante (y exhaustivamente utilizada como indicador de la "salud social" de un colectivo) sobre la confianza que tenemos en los demás. Estamos hablando de "los demás" como unos "otros" indefinidos que son, al fin y al cabo, quienes van a sostener con nosotros las instituciones que hemos creado. El CIS formula así esta pregunta: "¿Diría Ud. que, por lo general, se puede confiar en la mayoría de la gente, o que nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás? Por favor, sitúese en una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa "nunca se

es lo bastante prudente” y el 10 “se puede confiar en la mayoría de la gente”.

Esta pregunta se formula de la misma manera desde 2006 y, mirando la serie de datos, se observa que el nivel general de confianza se ha mantenido cerca del 5 (en una escala de 0 a 10) desde 2006 hasta 2015 con muy ligeras variaciones⁶. Esta media en torno al 5 es el resumen de una distribución de respuestas de este tipo: por ejemplo en 2015, un 28 por ciento de los encuestados se autoubicaban en posiciones 0, 1, 2 o 3 de la escala de confianza, claramente cerca de pensar que “nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás”. Un 44 por ciento elegía los puntos intermedios 4,5 y 6, es decir, ni confían siempre ni desconfían por sistema; y un 27 por ciento creía que, en general, se puede confiar en los demás, ya que se posicionaban en valores de 7 o superiores, muy cerca de la opción “se puede confiar en la mayoría de la gente”. Esta distribución, como ya se ha apuntado, no se ha visto alterada durante los años de crisis.

Pese a la estabilidad de la “confianza generalizada”, la confianza en la honradez de los españoles en el pago de impuestos, que está más cerca de la idea de confiar en que los demás compartan las cargas del sistema de bienestar, ha empeorado durante la crisis. En 1994, primera fecha con datos disponibles, solo el 41 por ciento de los encuestados pensaba que los españoles éramos “muy” o “bastante” conscientes y responsables a la hora de pagar impuestos. La confianza en nuestros conciudadanos va mejorando desde finales de los años noventa hasta alcanzar a principios de 2000 los mejores resultados. En 2003, quienes consideraban a los españoles conscientes y responsables frente a Hacienda habían aumentado hasta el 65 por ciento. Sin embargo, a partir de 2007 hay un descenso paulatino en confianza. El último dato publicado, de 2014, se acerca a los pésimos niveles de los primeros noventa: en 2014 sólo el 43 por ciento de los encuestados confiaba en la honestidad fiscal de los españoles⁷.

Paralelamente, la percepción de que en España hay “mucho fraude fiscal” ha aumentado. En julio de 2014, un 64 por ciento de españoles pensaba que en España había “mucho” fraude fiscal, el porcentaje más alto de los últimos 20

⁶ Véase la serie CIS F.1.03.01.026.

⁷ Véase la serie CIS K.3.01.01.001.

años, y un 31 por ciento adicional creía que había “bastante” fraude. O sea, el 95 por ciento de los encuestados dice que hay “mucho” o “bastante” fraude. Pocos temas logran tanto consenso. Es verdad que desde que existen datos sobre esta cuestión (1994) casi un 80 por ciento de españoles se declaran convencidos de que el fraude es elevado. El cambio que se produce desde 2011 es que, a partir de este año, son mayoría quienes creen que hay “mucho” fraude fiscal (y no solo “bastante”). El problema del fraude viene siendo percibido por la mayoría de los ciudadanos, pero desde 2011/2012 parece que su gravedad se ha agudizado a sus ojos.

Pero no todo es negativo. Pese a que la mayoría cree que hay mucho fraude, no parece que se achaque al comportamiento de los ciudadanos de a pie, porque la percepción de fraude en el entorno cercano ha mejorado. En 1992, un 58 por ciento de los españoles creía que “bastantes” o “todos” sus conocidos declaraban a Hacienda todos sus ingresos, un porcentaje que comenzó a subir en 2000 y fue del 66 por ciento en 2010, último año en que se hizo la pregunta. También se ha ganado en conciencia fiscal y condena social de los defraudadores. En 1992, un 65 por ciento de los encuestados se mostraron “en desacuerdo” con la frase “no está mal ocultar la renta, porque eso no perjudica a nadie”. El porcentaje de quienes estaban “en desacuerdo” con esta misma frase en 2014 fue del 87 por ciento. Además, en 2014, un 88 por ciento de los encuestados se consideraba a sí mismo “muy” o “bastante” consciente y responsable con respecto al pago de impuestos. Independientemente de que esto signifique algo en la realidad material, la generalizada satisfacción con uno mismo en tanto contribuyente apenas ha variado desde 1998 (86 por ciento).

4.3. Justicia procedimental

Finalmente, la tercera condición para que un sistema de bienestar universalista sea sostenible en cuanto a su legitimidad tiene que ver con la confianza de los ciudadanos en el proceso de implementación de las políticas; o sea, confianza en las instituciones, en sus gestores y, en general, en el sistema político. Según Rothstein (1998: 100), “que los ciudadanos vean o no al sistema político como merecedor de su confianza

es de fundamental importancia de cara a lo que el Estado puede hacer. Sin la confianza de los ciudadanos en las instituciones responsables de implementar las políticas públicas, es probable que esta implementación fracase⁸.

En este sentido, casi cualquiera de los indicadores que podemos usar indica que la crisis ha traído un desplome de la confianza en las instituciones políticas. La típica batería de preguntas que aparece en las encuestas del CIS se formula así: “A continuación, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en la que 0 significa que no tiene Ud. ‘ninguna confianza’ en ella y 10 que tiene ‘muchoa confianza’”. Y se presenta un listado de instituciones económicas, sociales y políticas.

Revisemos las respuestas sobre algunas instituciones clave. Empezando con la confianza en el Parlamento nacional, la media de las respuestas ha estado por encima del 5 desde mediados de los años noventa (un “aprobado” en confianza). Entre 1995 y 2003 rondó el 5,5, pero cayó al 4 en 2010 y se ha situado en los confines del 2,5 desde 2013. En porcentajes de respuesta, lo que esta caída de la media de confianza recoge es que en 1995 más de un 60 por ciento de los encuestados decía confiar en el Parlamento (5 o más en la escala de confianza), y casi un 10 por ciento manifestaba mucha confianza (posiciones 9 y 10 de la escala). En 2015, solo un 27 por ciento confía en el Parlamento, y un escasísimo 1 por ciento expresa mucha confianza en esta institución⁹. La confianza en el Gobierno central es un dato menos interesante, dado el carácter partidista del mismo (quienes no votaron al partido en el poder no tienen por qué confiar en él), pero resulta ilustrativo el que hayamos mantenido una media de confianza en el Gobierno central cercana al 4,5 desde 1994 hasta 2009, para bajar en 2010 al 3,5, y caer hasta el 2,5 en 2013, nivel en el que se encuentra también hoy¹⁰.

La confianza en el parlamento autonómico no ha corrido mejor suerte. Rondaba el 5-6 desde mediados de los noventa, cayó al 4 en 2010, y en 2015 está cerca del 3. O lo que es lo mismo, en 2015 solo un tercio de la población confía en el parlamento de la autonomía en la que vive. Los gobiernos autonómicos, que habían logrado

“aprobar” en confianza ciudadana desde 1994, alcanzando medias ligeramente superiores al 5 prácticamente todos los años en los que se realizó esta pregunta, bajaron al 4 en 2010 y 2011, situándose en el entorno del 3 desde entonces (3,0 en abril de 2015)¹¹.

La escasísima confianza en los partidos políticos ha llegado a ser un lugar común en las conversaciones, pero no viene mal reflejarla en datos. En esa misma escala de 0 a 10, la media de confianza en los partidos políticos se mantuvo cerca del 4 entre 2002 y 2006. Esta media cayó a un 3 a finales de 2009, y hasta un 2 en 2011, nivel en el que parece estabilizada desde entonces (último dato de abril de 2015: 2,2 en una escala de 0 a 10). También ha caído la confianza en las organizaciones empresariales (del 4,5 en 2002 al 3,2 en 2015) y en los sindicatos (4,5 en 2005, 5 en 2006, 4 en 2007 y 2,5 en 2013, 2014 y 2015)¹². La serie anterior no incluye más puntos temporales, por lo que no podemos saber en qué año concreto empieza a desplomarse la confianza en las organizaciones de trabajadores, pero el resultado es el mismo: unos niveles de confianza en los mínimos históricos.

Lo poco que se salva son las instituciones de orden público y seguridad exterior. La confianza en la policía nacional ha seguido siendo elevada. Desde mediados de los años noventa, un 70 por ciento de españoles declara tener “muchoa” o “bastante confianza” en ella, y la crisis no ha hecho cambiar este porcentaje. También el ejército genera confianza, al menos mucha más que todas las instituciones políticas. En una escala de 0 a 10, la media de confianza de las Fuerzas Armadas ha superado el 5 desde 1994, y muestra una ligera tendencia a mejorar con los años.

Pero quizás lo más preocupante tiene que ver con la desconfianza en la institución más directamente vinculada con el Estado de bienestar: la Hacienda Pública. En este aspecto el panorama es directamente oscuro. Ya se ha visto que la percepción de fraude fiscal ha aumentado, pero resulta aún más preocupante comprobar que la confianza en la voluntad del Estado para acabar con él se ha desplomado. Si de 1997 a 2009 entre el 40 y el 50 por ciento de los españoles pensaba que las Administraciones Públi-

⁸ Traducción propia del original.

⁹ Véase la serie CIS A.1.02.03.004.

¹⁰ Véase la serie CIS B.1.02.05.017.

¹¹ Véanse las series CIS A.1.02.05.002 y CIS A.1.02.06.043.

¹² Véanse las series CIS A.1.02.06.045, CIS A.1.02.06.077 y CIS A.1.02.06.078.

cas hacían “muchos” o “bastantes” esfuerzos para luchar contra el fraude, este porcentaje bajó al 30 por ciento en 2010 y hasta el 16 por ciento en 2012. En 2013 y 2014 aumentó la proporción de quienes valoraban los esfuerzos de la Administración hasta el 23 por ciento, quizás de la mano de los procesos judiciales por casos de corrupción abiertos en esos años¹³.

En cuanto a la organización del sistema fiscal y la aplicación de los tributos, los españoles han sido tradicionalmente críticos impenitentes. Desde 1985 hasta 1990, apenas entre un 14 y un 22 por ciento de los españoles pensaban que “los impuestos se cobran con justicia, esto es, pagan más los que más tienen”, y el 22 por ciento, conseguido en 1988 y 1989, es el mejor dato de toda la serie. Los que creen que no pagan más los que más tienen se mueven entre 61 y 72 por ciento (un 10-15 por ciento carece de una opinión formada y se acoge al no sabe/no contesta). La situación se mantiene más o menos estable durante los noventa y hasta mediados de la década de 2000: un 15-20 por ciento de satisfechos con la justicia del sistema fiscal, un 72-76 por ciento de críticos. A partir de 2007, el sistema empieza a perder a sus pocos partidarios. En 2014 solo un 7 por ciento de los entrevistados creía en la justicia del sistema, frente a casi un 90 por ciento que la cuestionaba, los peores datos para el sistema fiscal desde 1985, fecha en que comienza la serie¹⁴.

Correlativamente, entre 2008 y 2014 suben quienes creen que los impuestos son algo que “el Estado nos obliga a pagar sin saber a cambio de qué” (del 27 al 38 por ciento) y bajan quienes dicen que “los impuestos son necesarios para sostener el Estado del bienestar” (del 58 al 48 por ciento).

5. CONCLUSIONES

Los datos aquí presentados son, sin duda, interpretables. Desde mi punto de vista, lo que están indicando es que el riesgo al que se enfrenta el Estado de bienestar en España tiene muy poco que ver con el cambio de valores de los ciudadanos, con que nos hayamos vuelto más individualistas o pensemos que los progra-

¹³ Véase la serie CIS K.3.03.01.003.

¹⁴ Véase la serie CIS K.3.01.01.003.

mas son insostenibles en términos económicos. El problema no es que los valores del Estado de bienestar ya no se compartan, sino que la mayoría de los españoles considera que los impuestos no se cobran con justicia, que hay mucho fraude fiscal y que la Administración no hace esfuerzos para luchar contra él, que no se puede confiar en ninguna de nuestras instituciones políticas... En definitiva, el problema está en que se ha perdido la confianza en la buena fe de quienes desde el ámbito político gestionan el sistema.

El descenso en confianza coincide con la crisis económica y las políticas de austeridad que la acompañaron. Aplicar subidas de impuestos mientras se reducen los servicios y prestaciones públicas no ayuda a que los españoles confíen en la reciprocidad del sistema de bienestar; y cambiar las reglas de juego de las pensiones, sea o no sea necesario, reduce la credibilidad de las promesas del Estado. Pero el descenso en confianza también ha coincidido con la exposición pública de multitud de casos de corrupción política. Posiblemente el aumento de la percepción de fraude fiscal tiene más que ver con estos casos de corrupción que con la propia crisis económica.

Independientemente de que la responsabilidad última resida en las políticas de austeridad o en la corrupción, la desconfianza generalizada en las instituciones supone un problema muy grave para un sistema de bienestar amplio y con ambición de universalismo como el nuestro. ¿Cómo cabe esperar que los ciudadanos acepten detraer de su sueldo una parte para contribuciones sociales si no confían en quienes tienen que garantizarles que las mismas servirán para protegerles en caso de desempleo o en la vejez? ¿Cómo pedir más impuestos para financiar nuevos programas si la gente cree que el dinero acabará perdiéndose por la falta de celo de la inspección de Hacienda?

Para que el sistema de bienestar sobreviva es absolutamente necesario recuperar la confianza de los españoles en sus instituciones: en la transparencia de los procesos, en la aplicación de las normas de funcionamiento y en la profesionalidad de los gestores.

Y ya que hemos seguido a Bo Rothstein hasta aquí, vamos a terminar con sus palabras:

“[El sistema de bienestar] enfrenta a los individuos con dos juegos: uno es el juego

con los demás ciudadanos, si van a cooperar o no). El otro es el juego con el Gobierno, si se puede confiar en que proporcione lo que ha prometido proporcionar o no. Esto significa que su comportamiento [el de los ciudadanos] no dependerá tanto de su ideología, sus intereses, preferencias, valores u opiniones. En su lugar, su decisión de cooperar o no dependerá de su 'mapa mental' sobre lo que los demás harán, o sea, de si piensan que se puede confiar en que el resto de ciudadanos coopere, y si se puede confiar en que las instituciones políticas proporcionen lo que se supone que deben proporcionar" (Rothstein, 1998: 137)¹⁵.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSEN, J.G.; PETTERSEN, P.A.; SVALLFORS, S. y H. UUSITALO (1999), "The legitimacy of the Nordic welfare states: Trends, variations and cleavages", en KAUTTO, M.; HEIKKILA, M.; HVINDEN, B.; MARKLUND, S. y N. PLOUGH (eds.), *Nordic social policy. Changing welfare states*, Londres, Routledge: 235-261.

ARRIBA, A.; CALZADA, I. y E. DEL PINO (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar, 1985-2005*, Serie Opiniones y Actitudes, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

BEAN, C. y E. PAPADAKIS (1998), "A comparison of mass attitudes towards the welfare state in different institutional regimes, 1985-1990", *International Journal of Public Opinion*, 3: 211-236.

BLEKESAUNE, M. y J. QUADAGNO (2003), "Public attitudes toward welfare state policies. A comparative analysis of 24 nations", *European Sociological Review*, 19: 415-427.

CALZADA, I. (2010), *La tela que nos teje. Un estudio comparado de las bases que sustentan la legitimidad de las políticas de bienestar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CALZADA, I. y E. DEL PINO (2011), "Are Spaniards different? European Convergence and Regional Divergence in the Evaluation of the Welfare State", en GUILLÉN, A.M. y M. LEÓN (eds.),

¹⁵ Traducción propia del original.

The Spanish welfare state in European context, Farnham, Ashgate: 139-65.

— (2013), "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)", *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 175-192.

COX, D.R. y N. WERMUTH (2001), "Some statistical aspects of causality", *European Sociological Review*, 17: 65-74.

DEL PINO, E. (2013), "The Spanish welfare state from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment", en BOTTI, A. y B. N. FIELD (eds.), *Politics and society in contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*, Nueva York, Palgrave: 197-216.

DRYZEK, J. y R.E. GOODIN (1986), "Risk-sharing and social justice: The motivational foundations of the post-war welfare state", *British Journal of Political Science*, 16: 1-34.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

HALVORSEN, K. (2007), "Legitimacy of welfare states in transition from homogeneity to multiculturalism: A matter of trust", en MAU, S. y B. VEGHTE (eds.), *Social justice, legitimacy and the welfare state*, Aldershot, Ashgate: 239-259.

HOOGUE, M.; REESKENS, T. y D. STOLLE (2007), "Diversity, multiculturalism and social cohesion: Trust and ethnocentrism in European societies", en BANTIN, K.; COURCHENE, T.J. y F.L. SEIDLE (eds.), *Belonging? Diversity, recognition and shared citizenship in Canada*, Montreal, IRPP: 387-409.

KORPI, W. (1985), "Power Resource Approach vs. action and conflict: On causal explanation in the study of power", *Sociological theory: A semi-annual journal of the American Sociological Association*, 3(2).

KORPI, W. y J. PALME (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries", *American Sociological Review*, 63: 661-687.

KYMLICKA, W. (2008), "Multiculturalism, social justice and the welfare state", en CRAIG, G.; BURCHARDT, T. y D. GORDON (eds.), *Social justice and public policy*, Bristol, Policy Press: 53-76.

MISHRA, R. (1996), "The welfare of nations", en BOYER, R. y D. DRACHE (eds.), *States against markets. The Limits of globalization*, Londres, Routledge: 316-333.

REESKENS, T. y W. VAN OORSCHOT (2012), "Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism", *International Journal of Comparative Sociology*, 53: 120-139.

ROTHSTEIN, B. (1998), *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.

SVALLFORS, S. (1995), "The end of class politics? Structural cleavages and attitudes to Swedish welfare policies", *Acta Sociologica*, 38: 53-74.

— (2011), "A bedrock of support. Trends in welfare state attitudes in Sweden 1981-2010", *Social Policy & Administration*, 45(7): 806-825.

TAYLOR-GOOPY, P., HASTIE, C. y BROMLEY, C. (2003), "Querulous citizens: Welfare knowledge and the limits to welfare reform", *Social Policy & Administration*, 37(1): 1-20.

TAYLOR-GOOPY, P. (2005), "Uncertainty, trust and pensions: The case of the current UK reforms", *Social Policy & Administration*, 39(3): 217-232.

VAN OORSCHOT, W. y B. MEULEMAN (2012), "Welfarism and the multidimensionality of welfare state legitimacy: Evidence from The Netherlands 2006", *International Journal of Social Welfare*, 21: 79-93.

