

**ESTAT DEL BENESTAR: UNA
APROXIMACIO AL SEU ESTUDI DES DE
L'ANALISI DE L'OPINIO PUBLICA.**

Joan Botella
Jordi Sànchez

Gener 1993

<u>1.- ASPECTES QUANTITATIUS DE L'ESTAT DEL BENESTAR</u>	
.	1
1.1.- EVOLUCIO COMPARADA D'ASPECTES MACROECONOMICS DE	
L'ESTAT DEL BENESTAR	3
1.1.1.- EVOLUCIO DE LA DESPESA SOCIAL	3
1.1.2.- EVOLUCIO DELS INGRESSOS DE	
L'ESTAT	8
1.2.- APUNTS SOBRE L'EVOLUCIO ECONOMICA A L'ESTAT	
ESPANYOL ENTRE 1970 I 1982	11
1.2.1.- EVOLUCIO DE LA DESPESA SOCIAL	11
1.2.2.- EL SISTEMA FISCAL NO PROGRESSIU	
.	17
1.3.- LA DESPESA PUBLICA I LA POLITICA FISCAL	
SOTA EL GOVERN SOCIALISTA : 1982-1989	20
1.3.1.- ANTECEDENTS	21
1.3.2.- POLITIQUES DE REAJUSTAMENT: ELS	
ANYS DE LA PRIMERA LEGISLATURA	22
1.3.3.- LA POLITICA FISCAL SOTA EL	
GOVERN SOCIALISTA	27
<u>2.- L'OPINIO PUBLICA I L'ESTAT DEL BENESTAR : UNA</u>	
<u>APROXIMACIO</u>	29
2.1.- EL SUPORT A LA INTERVENCIO DE L'ESTAT.	32
2.2.- LA DISTRIBUCIO DE LES ACTITUDS CAP A	
L'ESTAT DEL BENESTAR	41
2.2.1.- VARIABLES D'ESTRATIFICACIO	

<i>SOCIAL</i>	42
2.2.2.- <i>EL FACTOR IDEOLÒGIC</i>	45
2.2.3.- <i>VARIABLES TERRITORIALS</i>	52
2.3.- <i>LEGITIMACIÓ I ESTAT DEL BENESTAR.</i>	59
2.3.1.- <i>MÉS ENLLÀ DE LA CRISI DE L'ESTAT DEL</i> <i>BENESTAR</i>	62
2.4.- <i>EL QUESTIONAMENT DE LA LEGITIMITAT:</i> <i>REALITAT SOCIAL O DEBAT TEORIC ?</i>	67
2.4.1.- <i>ALGUNS APUNTS HISTÒRICS</i>	68
2.4.2.- <i>OPINIÓ PÚBLICA I QÜESTIÓ</i> <i>IMPOSITIVA</i>	71
2.4.3.- <i>IDEOLOGIA, ESTRUCTURA SOCIAL I</i> <i>IMPOSTOS</i>	79
2.5.- <i>IMPOSTOS VERSUS POLITIQUES SOCIALS. UNA</i> <i>DIFÍCIL COMBINACIÓ</i>	82
CONCLUSIÓ	85
BIBLIOGRAFIA	89

1.- ASPECTES QUANTITATIUS DE L'ESTAT DEL BENESTAR

Un del tipus d'estudi de l'Estat del Benestar¹ que més habitualment s'utilitza és el que centra el seu interès en els grans aspectes macroeconòmics dels diversos països, especialment en tot el que fa referència a la despesa pública en polítiques socials. El seu anàlisi ens permet mesurar i comparar la creixent capacitat interventora de l'Estat. La realitat d'aquesta dimensió varia segons els Estats. Podem, però, considerar com a principi que l'increment constant de la despesa pública des de finals de segle passat ha anat acompanyada arreu d'una mateixa característica: la pèrdua relativa del pes de la defensa, la policia i l'administració i una relativa victòria dels serveis socials i les polítiques de redistribució (Esping-Andersen, 1992).

L'elecció tradicional per a realitzar aquest tipus d'estudi és l'anàlisi de la despesa social com a percentatge del Producte Interior Brut (PIB). L'argumentació de Korpi (1990) és clara en el sentit de veure com aquest tipus d'estudi ens permet estudiar la grandària de l'Estat del Benestar. Per alguns autors aquesta elecció és una falsa premissa si el que es pretén és mostrar l'esforç en les polítiques de benestar d'un govern en qüestió. Per aquests el que cal és posar en relació la despesa social com a percentatge del total del desemborsament governamental. Aquesta

¹ Ashford (1989) estableix una tipologia d'estudi de l'Estat del Benestar: a) polític i sociològic, b) anàlisi política econòmica, c) valoracions quantitatives i estadístiques i d) estudis socio-històrics.

elecció permet obrir tot un camp d'anàlisi en la direcció d'analitzar els issues de democratització i poder. Es clar que darrera aquesta idea hi ha una altra gran idea del pensament democràtic segons la qual la democràcia és la única institució que no pot resistir les demandes de la majoria². Ja Tocqueville va formular un plantejament proper a aquesta idea i segons la qual calia esperar el temor o l'esperança que la democràcia i/o la victòria d'un partit laborista facilités a les masses ocupar el govern amb la finalitat de la redistribució (Esping-Andersen, 1992).

En les pàgines següents s'analitzarà l'evolució de la despesa social i la despesa pública en 8 països de l'OCDE. La despesa social serà analitzada en funció del PIB i del conjunt de la despesa de l'estat.

² Esping-Andersen, 1990. Les conseqüències d'aquestes dues últimes idees, ambdues recollides en recents obres d'Esping-Andersen, ens obren un camp d'estudi poc aprofundit en les recerques sobre l'Estat del Benestar: la relació entre l'Estat del Benestar i el mandat electoral. Aquesta perspectiva serà desenvolupada en el marc de la Tesi Doctoral, estudiant precisament, la relació que s'estableix entre la importància de les diverses polítiques governamentals - mesurades a partir del pes de cadascuna d'ella en el total de la despesa governamental - i el pes que cada una d'ella va ocupar en el programa electoral dels diversos partits. El treball d'Ian Budge (1993) a partir del projecte de recerca anomenar *Manifesto* és especialment útil en aquest sentit.

1.1.- EVOLUCIO COMPARADA D'ASPECTES MACROECONOMICS DE L'ESTAT DEL BENESTAR

1.1.1.- EVOLUCIO DE LA DESPESA SOCIAL³

El creixement de la despesa social en relació amb el Producte Interior Brut (PIB) és una constant des del final de la II G. M. en la major part de països de capitalisme avançat. Aquesta dada, prou significativa per ella mateixa, pren més rellevància si considerem l'existència d'un creixement constant del PIB des de la dècada dels 50 fins els anys 80. En alguns països i per períodes concrets aquest creixement és força elevat (veure Taula I).

Es pot observar com en relació al creixement del PIB es produeix una diferenciació clara entre els diversos períodes destacats en la Taula 1. Així podem deduir que des de la dècada dels cinquanta la generalització a Occident del creixement de les despeses socials i la intensitat d'aquest creixement és constant - en molts països el percentatge destinat a les despeses socials ha

³ El concepte de despesa social correspon a la definició assumida per l'OCDE (1988) i segons la qual despeses en protecció social es defineixen com despesa pública directa en educació, serveis sanitaris, compensacions a la desocupació, serveis socials personals i altres prestacions de manteniment d'ingressos. Podem considerar que aquesta és la definició més àmplia que hi ha a l'entorn del concepte de política social. Lamentablement l'amplitud del concepte varia segons les fonts. No només els autors utilitzen el concepte política social per a definir coses diferents, sinó que les mateixes instàncies internacionals no utilitzen la mateixa dimensió. Així el SEEPROS (Sistema d'Estadístiques Europees Integrades de Protecció Social) inclou en el concepte només els termes de: Seguretat Social - pensions, assistència sanitària, serveis socials, ajudes familiars i d'altres prestacions -, desocupació i protecció a l'ocupació, pensions de guerra, de vells i malats discapacitats i d'altres pensions públiques de l'àmbit local.

doblat el seu pes en 30 anys, i en aquells països que això no ha succeït, el seu creixement ha estat considerable -. L'evolució del creixement del PIB ens indica de forma bastant visible l'existència d'una recessió econòmica generalitzada en la dècada dels 70⁴ que provoca un creixement del PIB inferior als períodes anteriors. Precissament la crisi econòmica que Occident viu des de la segona meitat de la dècada dels 70 serà un dels aspectes que donaran peu a una major intensitat de les crítiques contra l'Estat del Benestar.

Un aspecte molt important i que no sempre es té present és que la recessió econòmica de la dècada dels setanta no comporta una pèrdua del pes de les polítiques socials dintre de l'economia de cada país (veure Taula 1). Podem pensar que una de les paradoxes de la crisi és que les conseqüències socials de la mateixa fan més imprescindible l'existència d'unes prestacions socials sòlides.

TAULA I
CREIXEMENT REAL DEL **TOTAL DESPESA SOCIAL**
PIB, per càpita. **en relació PIB.**

	50-60	60-70	70-81	60	70	80
Suècia	2.9	3.6	1.5	15.4	23	32.5
Alemanya	6.6	3.5	2.6	20.5	23.5	30.8
EUA	1.2	3.1	1.9	10.9	15.7	20.7
França	3.5	4.4	2.8	23.8*	24.7*	32.9
Espanya	2.8	5.9	2.3	8.6*	9.8*	18.8*
Regne Unit	2.3	2.3	1.6	13.8	18.5	22
Itàlia	4.9	5.0	2.5	16.8	21.4	26.9
Japó	6.8	9.3	3.4	8.0	9.3	16.9

Font: elaboració pròpia, a partir de Lane, McKay i Newton 1991 (taules 4:15 i 5:32). * Rodriguez Cabrero, 1991.

⁴ Més concretament a partir de 1973, en l'anomenada primera crisi energètica.

La dimensió de la intervenció pública de l'estat no s'ha limitat, però, a les despeses socials. El creixement global de la despesa pública en referència al PIB ha acompanyat a l'intens creixement de les polítiques socials. Cal observar, però, que la proporció de creixement del conjunt de la despesa pública en referència al PIB és menor que la proporció del creixement de la despesa social. Aquesta observació la podem retenir com a una de les característiques que ens ajudaran a definir l'Estat del Benestar : un creixement constant de la intervenció socio-econòmica de l'estat i en la qual l'eix principal són el conjunt de les polítiques socials.

TAULA II
OCUPACIO SECTOR PUBLIC DESPESA PUBLICA TOTAL
‡ Ocupació total⁵ ‡ sobre PIB

ANYS	70-74	75-79	50	60	70	80	85
Suècia	22.8	27.7	23	29	37	57	61
Alemanya	12.1	14.3	28	28	33	43	43
EUA	17.7	17.2	20	25	30	33	35
França	14.0	15.2	27	30	35	43	50
Espanya	6.6	11.9	-	14	19	30	35
Regne Unit	19.1	21.4	30	30	33	42	45
Itàlia	12.0	13.9	21	27	30	41	44
Japó	-	-	15	14	14	25	27

Font: elaboració pròpia, a partir Lane, Mckay i Newton, 1991 (taules 3:7 i 5:6).

Aquest creixement en els àmbits d'intervenció i les dimensions de l'estat té, entre d'altres conseqüències, un procés de creixement burocràtic-administratiu. Allò que l'estructura de

⁵ L'ocupació pública corresponent a les empreses de titularitat estatal no està comptabilitzada en les dades d'aquesta taula. Sector Públic és equivalent a administració pública.

l'Estat ha de gestionar - percentatges a l'entorn de la 1/3 part del PIB - juntament amb la complexitat que la gestió de molts d'aquests recursos, explica el fort creixement de l'ocupació pública que s'aprecia a partir dels anys 60. Tot i que no és una relació simètrica es pot observar una relació positiva entre el creixement de la despesa pública i social i l'augment de l'ocupació pública.

De les observacions es despren que el percentatge d'ocupació pública pot ser també una coordenada útil per a definir l'Estat del Benestar i en especial per a comparar la dimensió burocràtica dels diversos països. Podem considerar que difícilment podrem parlar de l'existència de l'Estat del Benestar amb un percentatge d'ocupació pública inferior al 10% del total de la població ocupada.

Anteriorment hem vist el pes de les despeses socials en referència al PIB. Aquesta dada no ens permet veure la importància pròpia de cada una de les polítiques socials i la relació que s'estableix entre aquestes i la resta de la despesa pública.

Començant per aquesta última qüestió direm que els percentatges de despesa social oscil·len de 1960 a 1980 entre el 50% i el 60% del total de la despesa pública (Lane, Mckay i Newton, taula 5:31)⁶. Sobresurt el cas del Regne Unit, que oscil·la entre el

⁶ Hi ha països, com Irlanda i Grècia, que mantenen percentatges més baixos. El comentari fa referència als països destacats en les Taules. El cas de l'estat espanyol tindrà el seu

42 % l'any 1960 i el 49.6% l'any 1980, com un dels països utilitzats en aquesta visió comparativa amb uns percentatges més baixos de despesa social. Els EEUU malgrat l'any 1960 la seva despesa social no representava més d'un 39%, vint anys més tard (1980) se situa a l'entorn del 60%.

La despesa en Sanitat i Educació representa entre un 40% i un 50% del total de la despesa social i poc més d'una quarta part de la despesa pública total. La resta de la despesa social correspon, en la partida més important i per a la major part de països, a totes les transferències per motius de malaltia, maternitat, pensions i desocupació.

TAULA III
EDUCACIO **SANITAT**
% DE LA DESPESA TOTAL

ANYS	EDUCACIO			SANITAT		
	60	70	80	60	70	80
Suècia	15	14	10	11	14	14
Alemanya	8	11	11	10	11	14
EUA	13	16	16	5	8	11
França	-	13	12	7	11	13
Espanya	-	-	-	-	-	-
Regne Unit	11	14	13	10	10	12
Itàlia	12	13	13	11	14	14
Japó	23	18	16	8	15	15

Font: elaboració pròpia, a partir Lane, Mckay i Newton, 1991 (taules 5:33 i 5:24).

El retrocés que podem observar en el pes de les despeses en educació es pot atribuir a l'evolució demogràfica d'aquest països. Pels mateixos motius demogràfics i per l'evolució de les taxes de desocupació el pes de les transferències directes

comentari posteriorment.

(compensacions a situacions d'atur o pensions) han obtingut un pes més rellevant en el conjunt de l'activitat social de l'estat.

1.1.2.- EVOLUCIO DELS INGRESSOS DE L'ESTAT

Fins aquí hem vist molt ràpidament l'evolució de la despesa pública i ens hem aproximat a l'estructura de les principals polítiques socials dintre del quadre de la despesa total. Ara, anem a analitzar l'evolució dels ingressos de l'Estat fruit de les contribucions provinents de la seguretat social i dels impostos, tant directes com indirectes.

La Taula IV ens permet veure com en els darrers 30 anys el creixement dels ingressos de l'estat per aquests conceptes ha estat molt important. Aquest increment, que en la major part de països observats i pel període que va de 1955 a 1985 representa un creixement del pes en proporció al PIB a l'entorn del 50%, l'hem de considerar estretament relacionat a l'evolució de la despesa pública anteriorment analitzada. De fet l'augment de la pressió fiscal i de les contribucions a la seguretat social són els mecanismes que permeten reduir l'existència de la deuda pública.

El creixement del pes de tots aquests ingressos podem dir que és paral·lela a les pors que van apareixen en els governants davant l'anomenada *vaga fiscal*. Com tindrem l'oportunitat de veure en el següent capítol les reticències al pagament dels impostos o a una crecuda d'aquests està present en la societat. Un dels

arguments amb més insistència utilitzat pels partidaris del desmantellament de l'Estat del Benestar ha estat el raonament segons el qual despesa pública = burocràcia = dèficit públic = major pressió fiscal.

TAULA IV

‡ CONTRIBUCIO SOBRE PIB DELS INGRESSOS PROVINENTS DE:

SEGURETAT SOCIAL

INPOSTOS⁷

ANYS	55	65	75	85	55	65	75	85
Suècia	4.2	4.8	8.3	9.9	26.6	31.5	35.2	37.5
Alemanya	8.2	9.7	15	16.2	23.8	24.4	24.8	25
EUA	2.8	4.3	7.2	7.2	22.2	23	22	21.4
França	10.8	13.8	15.3	19.9	21.5	23.1	21.3	24.4
Espanya	-	5.0	9.4	12.0	13.1*	11.1	11.1	17.3
Regne Unit	3.1	4.8	6.6	6.9	25.7	25.2	29.9	31.4
Itàlia	6.9	10.1	13.0	11.8	16.8	18.8	15.4	22.3
Japó	2.2	3.3	6.4	8.3	16.0	15.6	16.1	20.1

Font: elaboració pròpia, a partir Lane, Mckay i Newton, 1991 (Taules 5:3 i 5:2)(* 1960)

No hem d'oblidar que en els darrers anys diversos països han tingut algunes experiències en l'anomenada *tax revolt* i alguns d'ells ha desenvolupat els anomenats partits anti-impostos - Suècia, França, Dinamarca...-. Els elements que podem assenyalar en l'origen d'aquest fenomen són de diversa natura, entre d'altres (Botella, 1991):

- a) Una actitud crítica davant el pes del sector públic i els elevats impostos que comporta
- b) la percepció que els serveis que l'Estat ofereix són burocràtics i ineficients

⁷ Els impostos comptabilitzats són els directes i els indirectes.

c) la voluntat d'obtenir una fiscalitat més justa i que les contribucions particulars han de ser més equitatives d'acord amb les diferents categories socials.

En l'estudi sobre l'opinió pública tindrem oportunitat d'aprofundir algun d'aquests aspectes.

Com a conclusió podem apuntar que l'evolució de l'Estat del Benestar des de la perspectiva quantitativa i pel període que va de la meitat dels 60 fins als començaments dels 80 pot ser analitzada en tres etapes (Fernández Cainzos, 1991)

a) Primera etapa, de 1965 fins 1974, en la qual es produeixen simultàniament processos d'acumulació i de redistribució força intensos

b) Segona etapa, de 1974 fins 1982, caracteritzada per una crisi econòmica a on els processos de redistribució es mantenen intensos però el procés d'acumulació decau

c) Tercera etapa, de 1982 fins 1985, en la qual es produeixen les polítiques d'ajust i d'oferta que permeten recuperar el procés d'acumulació de forma creixent però decau el creixement del procés de redistribució.

1.2.- APUNTS SOBRE L'EVOLUCIO ECONOMICA A L'ESTAT ESPANYOL ENTRE 1970 I 1982 .

1.2.1.- EVOLUCIO DE LA DESPESA SOCIAL

Els nivells de despesa pública a l'estat espanyol ens ofereixen, com podem observar en les Taules I II i III, particularitats notables en referència a la major de països de l'OCDE. L'anàlisi comparada d'aquestes dades ens aporta una primera i important informació a retenir: els percentatges de despesa pública i despesa social a Espanya no obtenen fins la dècada dels 70 els nivells que els altres països de l'OCDE tenien ja en la dècada dels 50. Així doncs qualsevol anàlisi sobre l'Estat del Benestar a Espanya ha de partir de la constatació d'un notable retard - de com a mínim 25 anys - en les dimensions d'aspectes que hem definit com a claus en la caracterització de qualsevol estat benestar.

Aquest retard no només és mesurable quantitativament a través del percentatge de les despeses. El desenvolupament legislatiu sobre matèries de benestar social és força menor que el produït en els països abans esmentats. De fet, sense tenir present en aquest moment les mesures que apareixen abans de la guerra civil espanyola⁶ i que de fet són assimilables a les que es produeixen arreu d'Europa per aquella època - principalment models fundacionals de seguretat social -, no és fins a finals de la

⁶ Els moments més importants són la creació en el 1902 de l'"*Instituto Nacional de Previsión*" i l'"*Instituto de Reformas Sociales*", en el 1919 del "*Retiro Obrero Obligatorio*", en el 1921 del "*Seguro de Enfermedad*" i en el 1932 del "*Seguro de Desempleo*".

dècada del 50 i començaments del 60 que apareixen les dues primeres mesures governamentals catalogables com a reguladores de benestar social. Concretament l'any 1958 i 1963 es crea l'*Assegurança contra la desocupació* i es promulga la *Llei de Bases de la Seguretat Social*. En la dècada dels 60 el sistema es desenvolupa i l'any 1972, amb la nova legislació sobre *Bases de càlcul de les quotes i les prestacions de la Seguretat Social*, aquesta s'expandeix. Aquest és el moment d'augment significatiu de la despesa pública a l'Estat Espanyol. Més concretament a l'any 1974 es produeix un factor molt important per entendre el per què d'aquest increment : la *generalització de la cobertura de la desocupació*. És també, indubtablement, un instrument de política social que tindrà un protagonisme especial a finals dels 70 i inicis dels 80 com a mecanisme de contrapès a la delicada situació econòmica provocada per la segona crisi energètica i en particular al creixement de la desocupació. Tindrem l'oportunitat de referir-nos-hi més endavant.

Retornant, però, al moment de l'aparició de les primeres polítiques de benestar social (dècada dels 60 i inicis dels 70) podem identificar aquest període com el de la creació del *protoestat del Benestar* (González, 1991). Els dos fenòmens principals que podem detectar en aquesta etapa - expansió despesa pública i construcció del sistema assistencial - estan en el centre d'una reforma del sector públic que busca una capacitat de regulació superior a l'existent fins aleshores per fer front a la primera crisi energètica i a la vegada obtenir una legitimació social cap a les estructures del règim (franquisme

tardà).

El desenvolupament del *protoestat del benestar* - mitjançant l'augment de la despesa pública i la legislació en matèria de benestar social - es realitzarà a partir de 1974. El resultat serà clar: per primer cop l'Estat Espanyol tindrà nivells similars als indicadors habitualment utilitzats en aquest tipus d'estudis als que trobem en altres països occidentals. Aquest fenomen no es produeix plenament fins a la dècada dels vuitanta tot i que és apreciable ja a mitjans dels 70.

El creixement es produeix sota dos grans fenòmens amb dimensions econòmiques, polítiques i socials:

a) la crisi energètica dels anys 73 i en menor mesura del 79. Aquestes tenen una incidència en tota l'economia mundial i especialment les conseqüències es comencen a viure en els anys 75 i 76. Es la fi del creixement espectacular que les economies occidentals havien viscut des de la dècada dels 50 i també l'inici de la reducció del creixement de les despeses públiques.

b) els canvis de reforma política que l'Estat espanyol viu. Per un costat hi ha una necessitat social i política de trobar noves formes de legitimació per les institucions democràtiques. Per un altra s'observa una necessitat d'aproximació política, social i econòmica als països de l'entorn, amb els qual hi ha una voluntat manifesta entre les forces polítiques, socials i sindicals majoritàries de compartir estructures supraestatals (CEE, en especial).

Precissament aquests dos aspectes, la gravetat de la crisi i la situació política del període constituent, són també els que ens permeten explicar el fet que el propi govern que va dirigir la transició estigues disposat a compartir responsabilitats amb les altres forces polítiques i socials en el disseny d'una política social i econòmica pel país. La corresponsabilitat assolida entre les diverses forces polítiques i el consens en les grans mesures de política econòmica i social van ser possibles per:

1) les conseqüències de les primeres eleccions democràtiques en 1977. Aquestes aporten legitimitat als governants i permeten la identificació d'interlocutors polítics i socials vàlids per afrontar polítiques d'ajust.

2) l'existència d'una gran sintonia entre el conjunt d'actors polítics i socials en:

2.1.- Cap força qüestiona les relacions de producció ni de propietat del model capitalista.

2.2.- S'aposta per un sistema capitalista avançat que conviu amb un important sector públic, capacitat d'àmplies funcions reguladores, assistencials i amb llibertats polítiques i sindicals (Gonzalez, 1991).

De fet l'any 1977 és l'any més important en l'impuls per a fer créixer les prestacions assistencials fins a nivells similars a d'altres països de l'OCDE. La pròpia política de corresponsabilització de totes les forces porta a la signatura dels anomenats *Acords de la Moncloa*. Aquest pacte - de gran transcendència política ja que es realitza en ple procés

constituent i en una situació de crisi econòmica creixent - esdevé de fet el primer gran pacte de totes les forces polítiques. Alguns l'han interpretat com un macrointercanvi de democràcia parlamentària més un mínim d'Estat Assitencial per a fer front al cost de la crisi (González, 1991).

L'extensió de l'assegurança contra la desocupació, la generalització de la seguretat social per a tercers i la revalorització de les pensions juntament amb compromisos sobre la financiació estatal - que es concretarà en una Reforma Fiscal - són peces claus per a l'equiparació internacional de l'estat Espanyol en matèria de benestar social i intervenció pública i a la vegada són resultat d'aquest consens. La concreció d'aquests aspectes en els nivells de despesa pública els podem veure en la Taula V.

L'anàlisi detallat ens permet observar com la despesa pública a partir de 1976 adquireix un ritme de creixement important. En només 6 anys la seva proporció representa un 10% més del total del Producte Interior Brut. Aquesta proporció de despesa pública en relació amb el PIB queda perfectament reflectida en la taxa de creixement interanual acumulatiu de la despesa pública. La taula VI ens dóna de forma bastant clara quin va ser el ritme d'aquest creixement des dels inicis del 60.

Podem observar com el ritme de creixement més fort es dóna en els últims anys del franquisme i en el període constituent. L'elevada taxa de creixement de finals dels 60 i inicis dels 70 (veure

Taula VI) vé a reforçar la idea que és en aquests anys quan podem començar a identificar la creació d'allò que hem anomenat *protoestat del Benestar*. És important remarcar que precisament en aquests anys es produeix un fort creixement del PIB - veure gràfica 2 -. Aquesta coincidència - creixement PIB i augment despesa pública i més concretament social - vé a donar més importància, si cal, al creixement d'aquestes últimes.

TAULA V

EVOLUCIO DESPESA PUBLICA I SOCIAL % PIB

ANYS	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PUBLICA	23,3	23,5	25,6	26,4	27,6	29,4	30,6	33,1	35,8	37,8
SOCIAL	*4,7	*5,0	*5,6	*6,7	17,6	19,9	21,1	21,6	23,1	22,8

Font: elaboració pròpia a partir dades González, 1991. i * Roca 1991. Les xifres amb * contempnen només al percentatge de les pensions en el total del PIB. Falta incloure les prestacions socials -desocupació i prestacions INEM - i les despeses en educació, sanitat i vivenda.

Com tindrem oportunitat de veure no sempre aquestes circumstàncies es produeixen, i en alguns casos - anys 78-80 - la creixuda de les despeses públiques en relació amb el PIB les hem d'atribuir a un creixement insignificant o fins i tot negatiu del PIB, més que a un creixement absolut de la pròpia despesa.

TAULA VI

TAXA CREIXEMENT DESPESA SOCIAL

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-83
EDUCACIO	4,15	17,20	7,35	11,15	0,80
SANITAT	4,57	28,79	13,95	5,28	0,99
VIVENDA	3,24	-18,49	2,64	5,89	4,61
PENSIONS	17,61	11,84	11,37	11,74	6,70
DESOCUPACIO	-6,60	21,78	33,86	28,24	18,49
DESPESES SOCIALS	8,54	13,38	9,73	8,88	5,42

Font: Rodríguez Cabrero, 1990.

1.2.2.- EL SISTEMA FISCAL NO PROGRESSIU

Fins ara hem vist una primera característica del desenvolupament de l'Estat del Benestar a Espanya: el retard de quasi un quart de segle en l'assoliment dels nivells existents en d'altres països de l'OCDE de despesa pública i despesa social. Aquesta, però, no és l'única particularitat. L'origen dels ingressos de l'estat té a Espanya una notable diferència respecte a la major part de països on l'Estat del Benestar s'ha desenvolupat.

En el franquisme el finançament de la despesa pública es realitza per l'augment de la cotització a la seguretat social i per l'existència de l'Impost sobre el Rendiment del Treball Personal (IRTP), que té una clara incidència en les rendes salarials (Oliver, 1987). Aquest factor produeix diverses conseqüències:

a) Primerament el sistema fiscal resultant de situar la capacitat de pressió quasi exclusivament sobre els salaris esdevé clarament no progressiu, és a dir no paguen més els qui més tenen.

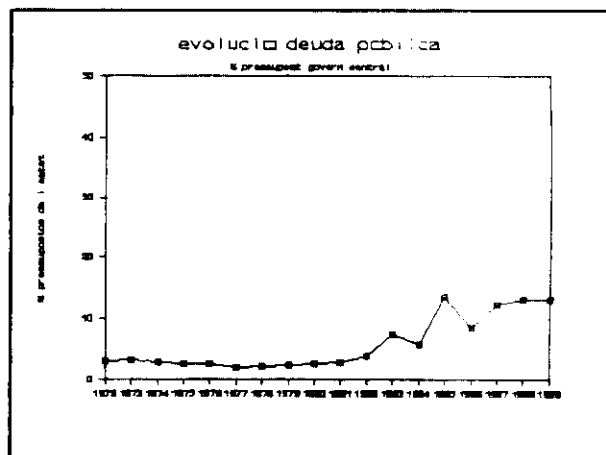
b) En segon lloc com més augmenta la despesa pública (mitjans anys 70 a l'Estat Espanyol) més necessitat hi ha d'augmentar la pressió fiscal. Com més es pressiona fiscalment sobre la base dels salaris més s'agreuja el resultat regressiu del sistema fiscal.

c) En darrer lloc i analitzant el cas espanyol en els anys de la transició democràtica (on encara es donen els aspectes

anteriorment assenyalats), la pressió fiscal sobre els salaris provoca una situació inflacionària. La demanda de majors salaris per part dels treballadors és satisfeta pels empresaris tot traslladant els costos de producció als preus dels productes (Toharia, 1981). El fet que el creixement del salari promig fins 1977 és quasi inexistent ens permet mantenir l'afirmació que l'increment del cost laboral prové bàsicament del creixement de la pressió fiscal (Fina, 1980).

Els orígens de canvi del sistema fiscal s'inicien en la *Llei de Mesures Urgents per a la Reforma Fiscal* de 1977, que de fet és el nucli del que esdevindrà l'any 1978 la *Llei de creació de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF)*. El nou sistema fiscal guanya capacitat recaudatòria, permet que les noves institucions democràtiques guanyin legitimació i finalment rectifica els aspectes més regressius de l'antic sistema fiscal.

Malgrat aquesta Reforma, els ingressos que obté l'estat són clarament inferiors a les despeses que realitza per a consolidar l'Estat del Benestar i fer front al cost de la crisi. El resultat d'aquesta desproporció entre despeses i ingressos és l'aparició del dèficit i el creixement del deute públic.



Un dels motius que pot

Gràfic 1.- Evolució deute pública

explicar aquesta situació és que el nivell d'ingressos del IRPF és bastant reduït. Concretament comparant el pes que aquest impost té a l'Estat Espanyol i a d'altres països podem observar com el pes impositiu a Espanya és significativament inferior. Com a contrapartida, el percentatge dels ingressos com a resultat de la contribució a la seguretat social en el total dels ingressos de l'estat, és superior. En el cas espanyol aquests representen més d'un 40 %⁹ (aquest alt percentatge només es produeix a França i Holanda d'entre els països de l'OCDE).

Com a conclusió cal retenir que la realitat impositiva a l'estat espanyol no és totalment progressiva, malgrat formalment el sistema fiscal ho sigui. L'elevat pes relatiu de la imposició indirecta i de les cotitzacions socials juntament amb el frau fiscal existent¹⁰ en són els responsables.

En la taula IV podem observar la diferent composició dels ingressos per pressió fiscal en diversos països de l'OCDE.

⁹ Lane, Mckay i Newton (taula 5:18).

¹⁰ El frau fiscal a finals dels anys 70 es calculava a l'entorn del 50% de les potencialitats de recaudació de l'IRPF. Indubtablement aquest és un fet que provoca efectes fortament regressius i que és suportat fonamentalment per les classes assalariades, ja que aquestes no poden eludir la declaració pel fet que bona part de l'IRPF està sotmès a retenció en l'origen. Aquest control no es dona en les rendes no salarials. Una paradoxa fa que sigui la mateixa progressivitat formal de l'impost la que indueix a major frau proporcionalment al creixement dels ingressos. Evidentment la baixa repressió sobre el frau fiscal és un factor determinant alhora d'entendre l'existència de l'esmentada paradoxa.

1.3.- LA DESPESA PUBLICA I LA POLITICA FISCAL SOTA EL GOVERN SOCIALISTA : 1982-1989

Fins ara hem vist les principals característiques d'alguns dels indicadors utilitzats per analitzar l'Estat del Benestar pel període que va des dels darrers anys del franquisme fins a 1982 (any en que es produeix l'arribada del PSOE al govern). Els nivells de la despesa pública en referència al PIB, el pes i la composició de la despesa social, l'aparició de noves lleis reguladores sobre diversos aspectes de la protecció social de l'estat i l'evolució i composició de la pressió fiscal han estat motiu d'atenció. Ara anem a centrar el nostre interès en les mateixes qüestions però per l'etapa del govern socialista.

La victòria del PSOE l'octubre de 1982 ha estat interpretada per alguns com el moment de culminació de la transició política¹¹ i per tant de l'inici d'una més gran estabilitat democràtica. Alguns han remarcat que la victòria socialista obria la porta d'una segona transició política a l'estat espanyol, en aquest cas, i després de la democràtica, cap a la socialdemocràcia (Schmitter, 1986). D'altres, més contundents, han definit el període de govern del PSOE com el de la "realització de la revolució socialdemòcrata" (Solchaga, 1992). Però realment, al marge d'aquestes interpretacions, què ha passat al llarg d'aquests 10 anys ?

¹¹ Caciagli (1986) aplica pel cas espanyol la teoria sobre transicions segons la qual la consolidació no es produeix fins que d'una forma no traumàtica es dona l'alternança en el govern del partit que ha conduït la reforma política per un altre.

Cal començar dient que la situació de crisi econòmica generada a partir de 1979 es redueix al llarg dels vuitanta. En aquesta dècada es torna a produir una època de creixement econòmic - visible amb l'evolució del PIB -. Cal remarcar també que per primer cop un govern a l'Estat Espanyol es troba amb una situació consolidada pel que fa a determinats nivells i estructures de despesa social. En definitiva el govern socialista que es forma com a resultat de les eleccions de 1982 és el primer govern que en la història de Espanya hereta un conjunt de polítiques que analitzades en la seva globalitat permeten parlar de l'existència d'un Estat del Benestar. La comparació amb els països europeus de l'entorn així ho demostra¹².

En qualsevol cas l'estudi del període de 1982-1989 té interès per ell mateix ja que és en aquest període on centrarem l'estudi d'opinió pública i Estat del Benestar que ens ocuparà el proper capítol.

1.3.1.- ANTECEDENTS

L'accés socialista al govern vé precedit d'uns quants anys on la les conseqüències de la segona crisi energètica havien limitat bona part de l'actuació dels últims governs de la UCD. De fet si fins 1979 una de les característiques més rellevants de la prioritat de govern en política social eren les qüestions

¹² Aquesta impressió augmenta si es considera la crisi de creixement que l'Estat del Benestar viu en els països on des dels anys 50 està implantat. En la mesura que el creixement espanyol coincideix amb un creixement molt baix dels nivells de despesa pública en els altres països, les distàncies es retallen doblement.

assistencials i redistributives (veure Taula V i VI) - amb el consegüent creixement significatiu de la despesa pública -, a partir de 1979 la política del govern d'UCD incideix més cap a la salvaguarda d'interessos no necessàriament vinculats a objectius redistributius i assistencials. La que podríem anomenar contrareforma fiscal realitzada en 1980, l'absorció des del sector públic dels costos en els sectors de més alta concentració de capital ... contrasten amb les pressions que en el 1980, 1981 i 1982 comencen a aparèixer contra l'expansió de la despesa social. Entre d'altres concrecions es produeix l'aparició de clares limitacions dels subsidis de desocupació. En aquest sentit el nivell de creixement de la despesa social que s'observa en aquests anys pot ser atribuïble en bona part a la inèrcia dels anys anteriors més que a una línia programàtica redistributiva dels últims governs de Leopoldo Calvo-Sotelo.

1.3.2.- POLITIQUES DE REAJUSTAMENT: ELS ANYS DE LA PRIMERA LEGISLATURA

Els primers anys del govern socialista els podem caracteritzar per l'aplicació d'un programa d'ajustament macroeconòmic i estructural que tindrà entre d'altres conseqüències la disminució del pes de les rendes salarials en el PIB en 3,5 punts entre 1982 i 1985 (del 53,2% al 49,7%), malgrat que de 1982 a 1985 els salaris van créixer un 1,5% en termes reals¹³.

L'ajustament macroeconòmic comporta mesures de devaluació de la

¹³ Informe Econòmic, 1987 del Banc Bilbao-Vizcaya (pag. 60)

moneda (desembre de 1982), d'encariment dels productes energètics, de l'augment de la pressió fiscal - indirecta i sobretot directa- i de limitació de la despesa en el sector públic. Aquestes mesures van anar acompanyades d'altres estructurals que varen dirigir-se cap a la reconversió industrial i el sanejament de la gran banca i les elèctriques.

Les conseqüències d'aquestes mesures varen ser l'augment de l'atur a causa de la desaparició de milers de llocs de treball, i un augment significatiu del dèficit públic degut a les polítiques de sanejament - la reconversió costa 3 bilions de pessetes, la crisi bancària 1,5 i l'aturada nuclear 0,7 (González Calvet 1989)¹⁴ -. Són uns anys on el concepte crisi està inserit

TAULA VII.- EVOLUCIO DE L'ATUR 1972-1989 (font:European Economy, 1991).

	Espanya	CEE	USA	Japó		Espanya	CEE	USA	Japó
1972	2.9	2.8	5.6	1.4	1981	14.4	7.7	7.6	2.2
1973	2.6	2.6	4.9	1.3	1982	16.3	9.0	9.7	2.4
1974	3.1	2.8	5.6	1.4	1983	17.8	9.9	9.6	2.7
1975	4.5	4.0	8,5	1.9	1984	20.6	10.7	7.5	2.7
1976	4.9	4.7	7.7	2.0	1985	21.8	10.8	7.2	2.6
1977	5.3	5.1	7.1	2.0	1986	21.1	10.7	7.0	2.8
1978	7.1	5.3	6.1	2.3	1987	20.4	10.3	6.2	2.8
1979	8.8	5.4	5.8	2.2	1988	19.3	9.7	5.5	2.5
1980	11.6	6.0	7.1	2.0	1989	17.1	8.9	5.3	2.3

en la realitat quotidiana.

¹⁴ Aquestes dades no es corresponen amb les donades per Josep Borrell en entrevistes a La Vanguardia i el Diario 16, el 4 i el 2 d'agost de 1988 respectivament. Segons aquestes el sanejament de la banca va representar 1.2 bilions de pessetes, la reconversió 950.000 milions i l'afer de Rumasa prop de 650.000 milions.

A partir de 1985 es poden detectar noves polítiques que venen a concretar un procés de desregulació i liberalització que hauran de culminar amb la plena integració a la Comunitat Europea (CE). La signatura dels Acords Econòmics i Socials (AES)¹⁵, la limitació de la despesa pública, la Reforma del Sector públic (seguretat social, el sistema fiscal i les empreses públiques) sota el criteri d'obtenir una millora de l'eficiència, juntament amb la liberalització dels sistema financer en són clars exemples.

Per Maravall (1991) el PSOE va tenir d'assumir una versió particular dels reptes de les socialdemocràcies en el poder a Europa en la dècada dels vuitanta. Per un costat s'imposava la millora de la competitivitat de l'economia amb l'objectiu de consolidar la democràcia i recuperar enderraments en referència a Europa i a la vegada tenia que donar viabilitat a una major equitat social ja que havia estat l'eix central de la seva victòria electoral i es corresponia amb els objectius principals de la socialdemocràcia.

Si analitzem el percentatge de variació de la Despesa Pública i Social en referència al PIB -veure Taula VIII i Gràfic 2- cal que ho fem tenint present el nivell de variació del PIB pel mateix període estudiat -Gràfic 3 -.

TAULA VIII

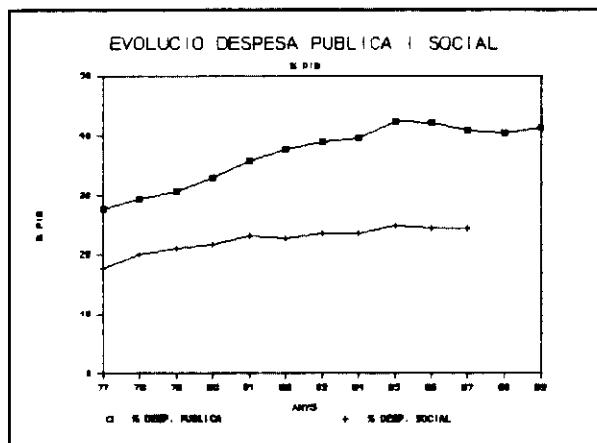
EVOLUCIO DESPESA PUBLICA I SOCIAL % PIB

¹⁵ Els únics acords de caràcter global signats entre 1982 i 1989. Concretament l'AES va ser signat pel Govern, la CEOE i el sindicat UGT. La seva vigència va ser pels anys 1985 i 1986.

ANYS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PUBLICA	37,8	39,0	39,6	42,5	42,2	41,0	40,6	41,3
SOCIAL	22,8	23,6	23,6	24,8	24,5	24,5	-	-

Font: elaboració pròpia a partir dades González, 1991.

Si bé és cert que la variació de la despesa pública en funció del PIB és menor en l'etapa del govern socialista que en la d'UCD (en vuit anys el creixement de la despesa pública només representa 3,5 punts més, mentre que de 1977 fins 1982 va ser de 10,2 punts) cal dir que el creixement del PIB a partir de 1985 assoleix percentatges per sobre del 5% mentres que a finals dels anys 70 era proper a 0. El creixement de la despesa en polítiques socials en pessetes constants de 1975 és molt més elevada en l'etapa del govern del PSOE que en el d'UCD.



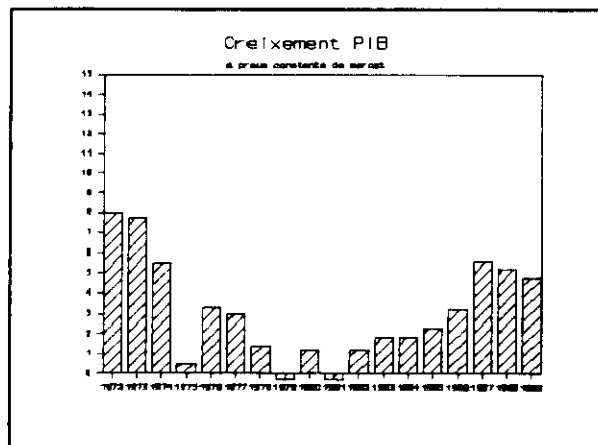
Gràfica 2. Font: González Calvet 1.991

La Gràfica 2 ens mostra els diferents ritmes de creixement que el conjunt de la despesa pública i en particular la social han tingut des de 1977.

Aquestes despeses corresponen també a les prestacions de les CCAA.

D'altres anàlisis (Marugán, 1991) reflecteixen entre 1982 i 1989 una evolució constant de la despesa en protecció social en percentatge del PIB (17.29% i 17.80% respectivament). Aquesta diferència - tant en l'evolució com en el pes de la despesa comptabilitzada - és atribuïble al fet que les seves dades no inclouen la despesa social generada

per les CCAA i per un altre costat a la utilització del concepte de política social del SEEPROS, més restringit que el de l'OCDE, especialment per la no comptabilització de la despesa en ensenyament i vivenda. Només la despesa en ensenyament l'any 1989 representa un 3.5 % del PIB, i la seva evolució des de 1982 ha estat d'un 0.7 punts en percentatge del PIB.



La Gràfica 3 ens dóna l'evolució del PIB des de 1973.

Gràfic 3. Elaboració pròpia.
(Font: European Economy, 1991)

L'extensió universal dels serveis i de les prestacions socials ha estat possiblement, d'acord amb les dades que tenim, la gran tasca realitzada des de la perspectiva del Benestar des de la transició política fins 1989. El govern de Felipe González ha tingut un paper destacat en aquesta direcció. L'anàlisi realitzat per Maravall (1991) així ho expressa. En pessetes constants de 1975, per observar el creixement en termes reals, s'observa que entre 1975 i 1982 el percentatge de creixement real de la despesa pública de caràcter social és d'un 47.9%. Aquest creixement pel període 1982-1989 és del 94%. La taula IX ens permet veure l'increment dels beneficiaris d'aquestes polítiques (Maravall, 1991).

TAULA IX.- Increment dels beneficiaris de polítiques socials

	1975-1982	1982-1989
Educació	45,1%	30,4%
Sanitat	3,7 milions	6,3 milions
Pensions	1,4 milions	1,2 milions
Increment total beneficiaris	5,9 milions	8,2 milions

El creixement de la cobertura ha estat, com es pot observar, especialment important en l'àrea sanitària. En el 1982 la població amb possibilitat d'assistència en la sanitat pública representava el 85.5% del conjunt de la població - 5.5 punts més que en el 1973 -. A finals de la dècada dels vuitanta, 1989, aquesta cobertura representava el 99% (Marugán, 1991). Així mateix cal dir que les pensions públiques arribaven en aquest mateix any a 7.155.102 persones.

1.3.3.- LA POLITICA FISCAL SOTA EL GOVERN SOCIALISTA

La pressió fiscal que es produeix a partir de 1982 provoca un creixement dels ingressos de l'estat molt important. Entre 1978 i 1989 el creixement dels ingressos fiscals i contributius representa poc més d'un 50% (del 24,3% al 35 % del PIB). Tot i així l'Estat Espanyol, comparativament amb països del seu entorn, és un dels que té la pressió fiscal més baixa. La Taula X ens permet veure l'evolució d'aquests ingressos i la seva composició des de 1978, any de la promulgació de la LLei sobre l'IRPF. Com hem vist anteriorment, el pes de la contribució a la seguretat social és la part més important del conjunt dels ingressos. El seu pes, però, en referència al PIB es manté estable des de l'inici de la transició política fins a finals dels anys 80. La posada en marxa de l'IRPF ha fet que els impostos directes

tinguin una crecscuda en referència al PIB de més del 100% des de 1978. Si prenem en consideració que a partir de 1985 el PIB té uns nivells de creixement notables, l'augment d'aquests ingressos són encara més significatius. Alguns destacats dirigents socialistes (Maravall, J.M., 1991) han posat de relleu que el creixement dels ingressos fiscals no s'han d'atribuir només a una major pressió fiscal individual sinó que bona part de l'explicació es troba en la reducció del frau. Entre 1986 i 1987, afirma Maravall, van aparèixer més d'un milió i mig de nous contribuents.

TAULA X
EVOLUCIO INGRESSOS FISCALS
↳ PIB

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Directes	5.5	6.0	7.0	7.2	6.8	7.9	8.3	8.5	8.3	10.5	10.6	12.1
Indirect.	6.2	6.3	6.6	7.3	7.8	8.5	9.0	9.6	10.7	10.4	10.2	10.1
Seg. Soc.	12.6	13.1	13.1	13.4	13.3	13.7	13.1	13	12.9	12.7	12.8	
Total	24.3	25.4	26.7	27.9	27.9	30.1	30.4	31.2	32.0	33.8	33.5	35.0

Font: Informe Banc d'Espanya 1984-1990.

2.- L'OPINIO PUBLICA I L'ESTAT DEL BENESTAR : UNA APROXIMACIO

En aquest apartat analitzarem el comportament a Espanya de l'opinió pública en relació a l'Estat del Benestar i les seves complexes derivacions. No es preten intentar trobar la clau explicativa del **Welfare** a l'estat espanyol. L'opinió pública és entesa, simplement, com un tòpic important d'estudi en tant que *factor social*. La formació d'actituds individuals és difícilment comprensible sinó és en el marc de processos socials i polítics (Coughlin, 1980). En aquest sentit l'estudi que aquí es presenta s'enten en tant que inseparable de l'estudi del procés polític i històric de l'Estat del Benestar i amb l'objectiu d'aportar una mica de llum a la sempre difícil aproximació entre la conducta individual i els fenòmens socials, polítics i econòmics de l'entorn.

No es tracta, doncs, de portar a terme una deïficació de l'opinió pública sinó d'intentar esbrinar a través d'ella la validesa d'algunes de les hipòtesis explicatives sobre el **Welfare State** a Espanya.

Estudiar l'Estat del Benestar, ni que sigui a través de l'opinió pública, vol dir parlar de polítiques públiques. I quan ens apropem a les **policies** darrera sempre hi ha l'ombra dels números. I és evident que els pressupostos governamentals mai són innocents (Esping-Andersen, 1992). Si fem cas de diverses teories caldrà assumir que en democràcia els pressupostos acostumen a ser la traducció en números del pes de les preferències electorals.

Si per un altre costat acceptem que aquestes preferències pretenen connectar amb àmplies capes de l'electorat i valorem l'atenció que els polítics donen a les actituds i preferències de l'opinió pública, amb la traducció en propostes electorals i/o de govern que això comporta, i a la vegada entenem la capacitat de les polítiques redistributives per a connectar amb amplis sectors de l'electorat, tindrem, possiblement, alguns importants elements per a valorar i explicar el creixement de l'Estat de Benestar en el nostre país.

PRESENTACIÓ DELS ESTUDIS

Malauradament pel cas espanyol no hi ha una munió d'estudis sobre l'opinió pública i l'Estat del Benestar. De fet, d'àmbit estatal només podem considerar en perspectiva i amb una certa continuïtat els estudis realitzats pel **Centro de Investigaciones Sociológicas** (CIS). En el darrers anys ha aparegut el "**Centro de Investigación de la Realidad Económica y Social** (CIRES) el qual ha iniciat una tasca d'estudis d'opinió. D'àmbit nacional cal dir que l'*Institut de Ciències Polítiques i Socials* (ICPS) ha posat a la meua disposició les dades que ell disposa dels estudis d'opinió que periòdicament realitza. Per diversos motius, però, i fonamentalment per les dimensions del present treball, les úniques dades que utilitzaré seran les que corresponen als estudis del CIS.

Característiques de les Mostres.-

Dues enquestes són el nucli d'aquest treball. La primera correspon a l'estudi del CIS número 1465, de juny de 1985. El seu tamany és de 2489 entrevistes. La segona correspon a l'estudi 1701, d'octubre de 1987. El seu tamany és de 11.130 entrevistes. En ambdós casos l'àmbit és estatal, excloent les províncies de Ceuta i Melilla. L'univers correspon a persones de 18 i més anys i amb ciutadania espanyola. Per l'estudi 1465 s'han assignat les entrevistes de forma proporcional. Per l'estudi de 1701, de 1987, s'ha assignat un mínim de 250 entrevistes per CCAA i la resta fins completar el tamany total, de forma proporcional. La distribució de les entrevistes dintre de cada CCAA és proporcional. Les dades han estat corresponentment ponderades per a utilitzar-les conjuntament en lectura d'àmbit territorial estatal. En ambdós casos el procediment de la mostra ha estat polietàpic i estratificat per conglomerats amb la selecció dels individus per rutes aleatòries i quotes de sexe i edat. L'error de la mostra per un nivell de confiança del 95,5% (dues sigmes) i $P=Q$, és de ± 2 per l'estudi 1465 i $\pm 0,9$ pel 1701.

Les característiques de les dades utilitzades en aquest treball i que no correponguin a aquests dos estudis ja seran descrites en el seu moment.

2.1.- EL SUPORT A LA INTERVENCIO DE L'ESTAT.

Quan ens disposem a analitzar l'opinió pública en referència a l'Estat del Benestar una primera i lògica pregunta ens apareix :¿Quines dimensions socials té el recolçament a la intervenció pública de l'Estat en matèria de Benestar?. L'interès de la pregunta no és gratuït. La resposta per sí sola és suficientment important com per a considerar-la obligatòria en una recerca d'aquestes característiques. Però en un moment on la situació ideològica i política predominant en diversos països es correspon a una corrent contrària al paper intervencionista de l'estat i a on en molts països considerats fins els anys 80 com a models en matèria de Benestar públic les crítiques han anat acompanyades de polítiques governamentals de reducció de la intervenció i dimensió del propi estat¹⁶, la pregunta esdevé imprescindible. ¿Quins resultats ens cal esperar?. La hipòtesi que seguidament plantejaré la fonamento a partir d'una acceptació apriorística: malgrat les diferències històriques que distancien el cas espanyol dels altres , no hi ha cap motiu per pensar que l'actitud de l'opinió pública en aquest tema sigui notablement diferent a les dels altres països fins a l'extrem de considerar la possibilitat de tendències contradictòries amb les que trobem arreu d'Europa.

¹⁶ Els casos de Gran Bretanya i EEUU son els més espectaculars, però no els únics. La situació produïda a Suècia des de les darreres eleccions on una de la principal proposta del partit conservador guanyador era el desmantellament progressiu del **Welfare State** suec (considerat per altra banda per la literatura experta com un dels més complerts) és molt paradigmàtic dels moment advers que a Occident la intervenció de l'estat viu.

En aquest sentit esperarem que el suport a les polítiques de benestar sigui majoritari entre la població, tot i que en una perspectiva evolutiva aquesta tendència serà decreixent.

La no disponibilitat en els estudis d'opinió utilitzats en la present recerca d'una pregunta clarament formulada al respecte ens obliga a trobar la resposta en diverses preguntes que d'una forma més o menys directa es refereixen al paper de l'Estat en el benestar dels ciutadans. Una comparació dels resultats ens donarà una visió més imparcial i ens ajudarà a respondre la pregunta anteriorment formulada.

TAULA XI.- RESPONSABILITATS SOBRE EL BENESTAR

	1.985	1.987	1.992
El Govern és el responsable del benestar de tots els ciutadans i té l'obligació d'ajudar-los	67.7	67	58.2
Els ciutadans son els autèntics responsables del seu propi benestar i tenen l'obligació de fer-se valdre per per sí sols	17.6	18	17.8
NS/NC	14.7	15	24.1
		1.987	
La satisfacció de les necessitats bàsiques de tots els ciutadans és :			
o Un deure que l'Estat ha de garantir		74.3	
o Una responsabilitat única de cadascú		14.3	
NS/NC		8.8	

Si observem amb atenció la Taula XI, podrem veure que en la sèrie

del primer bloc disposem dades de tres estudis (1985, 1987¹⁷ i 1992¹⁸). Això ens permet analitzar un període de 7 anys. El primer aspecte remarcable és que en els quatre estudis - tres del primer bloc i un del segon - ens apareix una actitud majoritària de suport al Govern o a l'Estat com a responsable de garantir el benestar de tots els ciutadans. Si centrem l'atenció en la sèrie temporal - primer bloc - podrem observar que hi ha una clara tendència a la reducció d'aquest suport, especialment pels anys 1987-1992. La reducció global pel període és de 9,5 punts, tot i que donada la similitud entre les dades de 1985 i 1987 podem considerar que la pèrdua de consideració del govern com a institució de protecció del benestar individual es concentra al llarg de la segona legislatura socialista. Cal recordar que aquesta és l'etapa socialment més conflictiva dels 10 de govern del PSOE. És rellevant la diferència que podem observar entre els dos estudis de 1987. Tot i la diferència d'enunciat que s'observa, es pot acceptar la comparació dels resultats ja que hi ha una gran similitud, en el que podem dir, la intencionalitat central de cada un dels enunciats. ¿A què podem atribuir la diferència de més de 7 punts entre les respostes d'una i altra pregunta?. Observant els dos enunciats podem veure com les diferències se centren en dos aspectes. El primera és en la denominació del responsable de l'acció : el govern o l'estat. El

¹⁷ Estudi del CIS número 1674, realitzat el juny de 1987 a una mostra d'àmbit estatal, amb l'excepció de Ceuta i Melilla, amb un univers de persones de 18 i més anys i un tamany de 2500 entrevistes.

¹⁸ Estudi d'àmbit estatal, a excepció de Ceuta i Melilla, realitzat el juliol de 1992 pel CIS. Amb un univers de persones de 18 i més anys i un tamany de 2500 entrevistes. El nivell de confiança és del 95,5 %.

segon és la definició de la finalitat de l'acció: el *benestar de tots els ciutadans* o les seves *necessitats bàsiques*. ¿per què no acceptar com a primera base exploratòria que la utilització de la paraula *Govern* en substitució de la d'*Estat* provoca una menor confiança en la població, com a resultat possiblement d'una més gran i lògica situació de desgast? O dit en d'altres termes: el fet que l'*Estat* no està, en principi, sotmès al desgast i descrèdit del govern pot explicar una major confiança del ciutadà cap a ell i cap a les funcions que se li atribueixen. L'associació en moments de crisi social i/o política entre la funció de protecció del benestar i govern ¿pot ser una de les causes de reducció del suport ciutadà a l'*Estat del Benestar*?. Aquest fet, al qual anomenarem "*factor de confiança*", el rependré en les pàgines finals per aprofundir en aquesta qüestió.

Deixant momentàniament de costat aquest aspecte, anem a observar com es tradueix aquest suport genèric que hem detectat cap a la *res publica* com a protectora del benestar i asseguradora de les necessitats bàsiques dels ciutadans, quan el traduïm a dos objectius centrals de tot sistema de *Welfare*: la lluita contra la pobresa i el sistema universal de seguretat social. Les taules XII i XIII ens permeten veure el resultat.

Fixem-nos que els qui consideren molt o bastant urgent la universalització de la seguretat social representen el 91.1% dels enquestats, enfront, només, del 3.2% que creu que el mandat Constitucional és poc o gens urgent.

Amb la mateixa contundència se'ns presenta el resultat

TAULA XII.- URGENCIA EN LA UNIVERSALITZACIO S.S.

Considera molt, bastant, poc o gens urgent que es compleixi el que diu la Constitució en referència a l'establiment d'una S.S. que garanteixi assistència a tots els espanyols especialment als que es troben en situació de pobresa ?

any	1.987
Molt Urgent	50.2
Bastant Urgent	40.9
Poc Urgent	2.8
Res Urgent	.4
NS/NC	5.7

pel que fa a l'esforç que el govern hauria de realitzar per a reduir les diferències entre rics i pobres.

Aquesta unanimitat a favor de la intervenció de l'Estat per a reduir les desigualtats entre rics i pobres i per donar cobertura universal en la seguretat social ens autoritza a pensar en l'existència d'una percepció de la pobresa i la riquesa que pot té a veure amb la que en d'altres països existeix - fonamentalment de cultura religiosa protestant-calvinista -.

TAULA XIII.- ESPORÇ EN REDUIR DIFERENCIES ENTRE RICS I POBRES

Creu que el Govern s'hauria d'esforçar molt, bastant, poc o res per a reduir les diferències entre rics i pobres ?

	any 1.987
Molt	39.7
Bastant	45.4
Poc	5.9
Res	2
NS/NC	7

La pobresa i la riquesa sembla que en el nostre cas no són el resultat unívoc de l'esforç i el treball individual.

En un altre ordre de coses cal destacar l'existència d'una confiança dipositada en la intervenció de l'Estat com a a únic mecanisme possible per a reduir les desigualtats existents en la societat. Aquesta confiança cap a l'estat *protector i proveïdor de benestar* es manifesta a la vegada que una certa desconfiança, tot i que no tant rotundament expressada, en la iniciativa privada - és a dir el mercat - com a proveïdor de l'esmentat benestar. La taula XIV¹⁹ ens permetrà observar millor aquesta actitud.

TAULA XIV.- CONFIANÇA EN LA INTERVENCIÓ DE L'ESTAT PER ASSEGURAR BENESTAR

¿ Està més aviat d'acord o més aviat en desacord amb les següents frases?

1.- La intervenció de l'Estat en la vida socio-econòmica és l'única manera possible de reduir les desigualtats socials que existeixen avui.

Més aviat d'acord	52
Més aviat en desacord	15
NS/NC	33

2.- L'Estat hauria d'intervenir el menys possible en la societat i deixar que la iniciativa privada es fes càrrec de les necessitats dels ciutadans.

Més aviat d'acord	19
Més aviat en desacord	47
NS/NC	34

Tornem, però, a la qüestió sobre l'Estat del Benestar i el suport

¹⁹ Les dades corresponen a l'estudi 1712, de novembre de 1987, amb una mostra d'àmbit estatal, un univers de persones de 18 i més anys i una tamany de 2489 entrevistes.

que rep. Es pot pensar que fins ara no hem tocat un dels aspectes centrals de la crítica contra el Welfare: la important despesa pública que comporta. Certament aquesta possible observació és important perquè la qüestió del debat teòric i polític dels darrers anys no s'ha centrat en qui té la legitimació i responsabilitat en la lluita contra la pobresa. La qüestió era, i segueix sent, si s'ha de limitar i com - en quines proporcions - el creixement de la despesa pública i amb ella les dimensions de les polítiques de benestar.

Si observem la taula XV podrem veure com l'opinió pública no només està a favor de l'increment, o com a mínim del manteniment, de la despesa pública actual sinó que discrimina entre aquelles polítiques proclius a comportar major benestar i les que no.

De les diverses preguntes se'n despren la idea que una majoria de l'opinió pública prefereix un augment de la despesa pública en quasi bé tots els serveis de l'Estat, amb l'excepció de la defensa i en menor mesura de les obres públiques. El que és el nucli de les polítiques²⁰ de l'Estat del Benestar - Ensenyament, Sanitat, seguretat social i Vivenda - tenen un clar suport per

²⁰ El nucli de les polítiques de l'Estat del Benestar és un aspecte discutit i discutible. L'Ensenyament, en particular, és especialment motiu de debat. Per molts autors l'Ensenyament és considerat aliè al nucli que defineix el Welfare State. El principal argument és que no es pot considerar l'educació com una política redistributiva ni útil per a reduir la inseguretat de les contingències socials (Briggs, 1961). En una lectura més àmplia del nucli de l'Estat del Benestar l'ensenyament hi té cabuda en la mesura que permet l'adquisició dels elements per obtenir status de vida millors. Les diverses postures al respecte també es poden interpretar a partir de les tradicions existents en els diversos països sobre els nivells de despesa pública en ensenyament.

TAULA XV.- NIVELLS DE DESPESA EN DIVERSES POLÍTIQUES

1.- Dels serveis públics següents en quins creu que l'Estat gasta massa, l'adequat o massa poc ?

1.985	massa	adeq.	massa poc	NS/NC
Ensenyament	2.7	26.6	51.8	18.1
Ob. Públiques	6.7	36.4	32.4	23.1
Asseg. Social	15.3	23.1	41	19
Defensa	48.4	20.7	5.4	24
Sanitat	8.4	25.3	45.5	19.6
Vivenda	4.1	25.6	45.3	23.6

2.- En cas que l'Estat hagués de reduir la despesa pública, en quins dels següents serveis vostè estaria afavor o en contra d'aquesta reducció ?

1.985	a favor	en contra	NS/NC
Ensenyament	4.2	78.6	16.2
Ob. Públiques	22	52	24.3
Asseg. Social	13.3	68.6	16.7
Defensa	58.2	18.7	21.7
Sanitat	6.3	75.2	16.9
Vivenda	7.6	65	21.3

3.- En quins dels següents serveis l'Estat hauria de gastar més i en quins menys ?

1.987	Gastar més	Gastar menys	Diferència
Ensenyament	39.5	2.3	37.2
Carreteres	2.6	16.3	-9.7
Seg. Ciutadana	11.9	8.1	3.8
Defensa	1.5	59.6	-58.1
Salut	29.6	1.4	28.2
Vivenda	9.3	6.5	2.8
Pensions	21.7	2.4	19.3
Ocupació	52.3	1.6	50.7
Cap	0.7	12.4	-11.7

a la seva expansió.

Fent una primera comparació amb l'actitud de l'opinió pública d'altres països de l'OCDE podem comprovar com la coincidència en les tendències de suport a l'increment de determinades polítiques existeix. Fins i tot l'ordre de prioritats d'aquestes s'aproxima molt. En un estudi realitzat al Regne Unit l'any 1983²¹ sobre la primera prioritat en cas de despesa extraordinària del govern, el 37% pensava en la sanitat, el 24% en l'educació, el 16% en l'ajuda a la indústria, i el 7% en vivenda - per aquest ordre i citant només les principals -. Mentre que l'ordre de les principals prioritats en beneficis socials era el que segueix : 41% en pensions, 24% per gent discapacitada i 18% en desocupació.

Cal remarcar la diferència notable entre el suport que es produeix a les pensions i a la desocupació. Aquesta és una actitud que es pot observar en molts països europeus amb serveis de **Welfare**. Malauradament no disposem de cap possible comparació per l'estat espanyol ja que cap pregunta dels qüestionaris que disposem inclou el concepte *desocupació*, sí en canvi el d'*ocupació*. El que és clar és que en els treballs de Coughlin (1980), Smith (1989), i Taylor-Gooby (1985) aquesta diferència en el nivell de suport sobresurt de manera clara. S'observa que en aquelles àrees on les conseqüències són més explícites o directes per l'individu hi ha una actitud favorable a l'increment de la despesa, mentre que les que podríem anomenar àrees de provisió de les minories (Pierson, 1991) - desocupació, baixos ingressos - el suport és molt menor.

²¹ Dades del **British Social Attitudes Surveys** de 1983. Recollides a Parry 1986.

TAULA XVI.- SUPORT A L'INCREMENT DE DESPESES EN FUNCIO DE LES EXPECTATIVES DE BENEFICIS INDIVIDUALS.

En quin dels següents serveis públic, creu l'Estat s'hauria de gastar més diners ?

1.987

edat	educació	pensions
18-25	46.8	13.5
26-45	46.2	17.9
46-65	34.5	28.6
65 i més	24.1	29.5

Quan els beneficis de les polítiques no incideixen directament sobre la persona en qüestió l'actitud positiva cap aquesta política decreix significativament. Aquest fet el podem observar pel nostre cas d'estudi si ens fixem en l'actitud que els diversos grups d'edat mantenen cap a l'increment en les polítiques d'educació o pensions. Aquesta actitud varia totalment d'acord amb el que podem anomenar *les expectatives dels beneficis de la policy*.

2.2.- LA DISTRIBUCIO DE LES ACTITUDS CAP A L'ESTAT DEL BENESTAR

Fins ara hem pogut constatar l'existència d'un ampli suport de l'opinió pública espanyola a les polítiques socials i a la funció del sector públic - ja sigui sota el concepte d'estat o de govern - com a productor i assegurador del benestar individual. Ara bé ¿què hi ha darrera d'aquest suport?. ¿Hi ha algun element socio-

polític que ens ajudi a explicar una mica més l'actitud davant del Welfare? ¿Quins són els sectors que més clarament es manifesten a favor de l'Estat del Benestar?.

En aquest apartat examinaré primerament els efectes del que anomenarem distintes variables d'estratificació social en l'actitud cap a les polítiques socials. Com a variables d'estratificació he agafat el nivell d'estudis i el d'ingressos mensuals de la família. Ambdues variables són habitualment utilitzades en els estudis d'aquestes característiques.

2.2.1.- VARIABLES D'ESTRATIFICACIO SOCIAL

Segons les dades que apareixen en anàlisis similars comparats entre diversos països²² (Coughlin, 1980), i suposant novament una absència de diferències prou substancials pel cas espanyol en referència a països tercers, caldrà esperar que l'alta educació i els més alts nivells d'ingressos estiguin associats a una menor actitud positiva cap a la protecció social i econòmica des de les instàncies públiques. Dit d'una altra manera, baix nivell econòmic estarà associat als més alts nivells de suport per a la intervenció pública en les polítiques socials.

Les variables agafades com a exponents de la política social són l'educació, la salut i les pensions²³.

²² Coughlin analitza en aquesta treball l'actitud de l'opinió pública en referència a les polítiques de benestar en cinc països: Estats Units, Regne Unit, Canada, Suècia i l'antigua RFA.

²³ En el qüestionari hi havia també les polítiques de defensa, vivenda, carreteres, seguretat ciutadana i ocupació.

TAULA XVII.- POLITIQUES SOCIALS A TRAVES DE VARIABLES D'ESTRATIFICACIO

En quins dels següents serveis l'Estat hauria de gastar-se més diners

1.987

Ingressos mensuals.	Educació	Salut	Pensions
<50.000	29.1	27.6	35.7
50.001-100.000	41.5	33.3	21.5
100.001-150.000	52.6	35.6	17.6
150.001-200.000	57	38.5	17.8
200.000 i >	56.9	41	19.4

Grau d'estudis			
Ni primaris	27.8	28.4	34.8
Primaris	37.4	31.4	22.8
FP o Batx. elemental	47.1	32.3	16.5
Batx. Superior	55.2	32	12.6
Grau mig o Universitat	57.7	37.7	16.8

Com podem observar hi ha una relació plenament proporcional entre el suport a les polítiques socials esmentades i el nivell d'estudis o ingressos. Contràriament al que s'observa en d'altres estats, a Espanya com més elevat és l'**status** social del grup en qüestió - definit aquest com a persones amb més alts ingressos i més elevada educació - més positivament es relacionen amb els elevat nivells de suport a les polítiques socials. L'única excepció la trobem en la política de pensions a on la relació

positiva amb el grau més elevat de suport a un augment en la despesa de les pensions s'estableix amb el grup amb ingressos més baixos. Si acceptem que les persones identificades amb el grup dels individus amb uns ingressos més baixos són les que raonablement tindran una dependència més gran d'aquestes pensions en el futur i a la vegada ens fixem que el 70% dels que declaren aquests ingressos són majors de 46 anys - i la meitat d'aquests en edat de jubilació -, podem atribuir aquest comportament al factor que abans hem anomenat com a *expectatives de beneficis*.

Aquesta actitud diferenciada respecte a d'altres països la trobem en d'altres preguntes que les podem interpretar en la mateixa direcció. Així en el mateix estudi 1701 (de 1987) la relació que s'estableix pel nivell d'educació a la pregunta si la satisfacció de les necessitats individuals bàsiques és una responsabilitat de l'Estat o del ciutadà ens reafirma l'anterior observació. Per ordre de menys a més estudis - i amb les mateixes categories que en la Taula XVII - els qui creuen que és un deure de l'Estat evolucionen com segueix: 69.6%, 75.2%, 78.8%, 78.7% i 76.7%, mentre que els qui creuen que és una responsabilitat individual ho fan de la següent manera: 15%, 14.1%, 13.7%, 13.8% i 14.8%.

Inevitablement aquí se'ns presenta com a hipòtesi explicativa les particularitats del cas de l'Estat Espanyol i especialment el retard en l'assoliment de nivells de despesa pública homologables als països de l'entorn. ¿Fins a quin punt no són aquests sectors amb més formació educativa i amb els nivells d'ingressos més elevats els qui han tingut més consciència del *subdesenvolupament*

de les polítiques socials a l'Estat Espanyol i a la vegada els qui amb més insistència han volgut una aproximació-obertura-homologació política, social i econòmica als estats occidentals?. D'existir, ¿és aquesta consciència de subdesenvolupament de la dimensió pública juntament amb el desig d'homologació internacional el que explica aquesta particularitat en la distribució de les variables d'estratificació en relació al suport de la intervenció pública?.

Fins ara hem vist la distribució de les variables d'estratificació i les seves particularitats en referència a d'altres països. Ara bé, és evident que hi ha d'altres variables que poden aportar elements de reflexió i explicació. En les pàgines següents centrarem l'atenció en dos tipus de variables: les variables que podem anomenar ideològiques i les de diferenciació territorial. La primera és una variable clàssica en aquest tipus d'estudi, la segona és una especialment important pel nostre particular cas.

2.2.2.- EL FACTOR IDEOLÒGIC

L'Estat del Benestar està estretament relacionat amb factors ideològics i actituds polítiques. La seva indisoluble relació amb conceptes com estat o mercat, el fan el centre de polèmiques, discussions i actituds sovint difícilment concialiables entre elles. La intensitat del debat ideològic i polític que des de la dècada dels 70 ha assetjat l'Estat del Benestar s'ha vist, òbviament, reflectit en l'opinió pública.

Al començament d'aquest capítol hem pogut veure com, malgrat tot, l'opinió pública a l'Estat Espanyol manté actituds pro-estatistes força considerables, tot i que decreixents. Ara es tracta d'analitzar la distribució d'aquestes variables que hem anomenat ideològiques. Seran dues variables les que utilitzarem per a realitzar aquesta anàlisi: la intenció de vot i el posicionament en el **continuum** esquerra -dreta.

La distribució de les actituds cap a l'Estat del Benestar en la intenció de vot manifestada no presenta cap particularitat en referència a països tercers i segueix les actituds que podríem anomenar esperades, d'acord amb el que podem observar en la taula XVIII. És a dir, el suport al paper de l'Estat com a proveïdor de benestar segueix una lògica decreixent segons la intenció de vot manifestada es desplaça d'opcions situades a l'esquerra cap a opcions de la dreta. Val a dir, però, que en tots els casos el suport és força elevat i això sí que representa un particularitat en referència a altres països.

TAULA XVIII.- INTENCIO DE VOT I ACTITUDS DAVANT EL BENESTAR PUBLIC

La satisfacció de les necessitats bàsiques són un deure de l'Estat o una responsabilitat individual?

		1.987				
	IU	PSOE	CDS	PP	AUTCD	AUTES
ESTAT	82.8	76.5	75.6	72.2	73.3	85.7
INDIV.	10.4	14.9	17.7	18.3	20.0	7.7
NS	6.8	8.5	6.7	9.5	6.7	6.6

No s'observa que el partit de la dreta espanyola, el PP, tingui en el seu electorat un nucli sòlid favorable a la reducció de l'Estat del Benestar.

La distribució dels partits en la taula XVIII²⁴ facilita la visualització de l'evolució de l'actitud estatista per cada grup de l'electorat.

Allò que pot ser força interessant d'observar és quina relació s'estableix entre els diversos electorats a l'hora de plantejar el suport a la primera prioritats en política social. Estudis similars s'han realitzat en d'altres països. En el cas del Regne Unit, Taylor-Gooby (1991) i Parry (1986) ens mostren l'existència d'un ampli suport que al llarg dels 80 es produeix entre l'electorat de les diverses forces polítiques.

Aquesta coincidència no només es produeix en la determinació de la primera prioritats, sinó que com podem observar en la Taula XIX es repeteix per les 5 primeres polítiques prioritàries. Tenim l'oportunitat de comparar aquest acord o consens interpartidista també pel cas espanyol. Com podem veure aquest també és total entre l'electorat de les principals forces polítiques a l'estat espanyol.

En l'estudi del CIS aquestes prioritats de despesa anaven

²⁴ AUTD inclou CiU, el PNB, el PAR, UM, AIC i AC-INC, PRC, S.I, PRP, UV, UPN, UDF, CG i PNG.
AUTE inclou PSM, EU, EA, EE, HB, ERC, BNG i EG.

TAULA XIX.- CONSENS INTERPARTIDISTA EN LA PRIORITAT DE LES POLITIQUES SOCIALS

REGNE UNIT 1.987						
	CONSERVADORS	ALIANZA	LABORISTES			
SANITAT	47	55	55			
EDUCACIO	27	26	22			
AJ. INDUSTRIA	6	3	4			
VIVENDA	6	8	10			
A. SOCIAL	3	3	6			

ESTAT ESPANYOL 1.987						
	PSOE	PP	CDS	IU	AUTCD	AUTE
EDUCACIO	38.8	40	44.3	50.1	42.5	46.1
SALUT	21.3	19.6	21.4	13.3	21.4	18
PENSIONS	11.3	10.1	9.2	10	13.9	11.5
VIVENDA	6.7	3.8	5.2	8.3	5	7.4
OCUPACIO	64	54.9	51.7	60.6	62.6	76.3

acompanyades per les de defensa, carreteres, i seguretat ciutadana. L'ordre de les prioritats és el podem observar també en la taula XIX, amb l'única excepció que pel PP, CDS, Autcd i Aute, la seguretat ciutadana obté un suport lleugerament superior al de la prioritat en la política d'Habitatge. La resta de polítiques (carreteres i defensa) obtenen un suport en tots els grups per sota del 2%. La política d'ocupació, situada al final de la llista, correspon a la segona prioritat manifestada pels enquestats. Es pot observar que aquesta segona prioritat obté un suport més elevat en tots els grups electorals que la de la respectiva primera opció.

La preocupació per la desocupació ha estat un tema central des dels inicis de la transició política a l'estat espanyol. No és d'estranyar, doncs, aquest elevat consens en la necessitat d'invertir en la creació d'ocupació.

En referència a la nostra segona variable ideològica, el **continuum** esquerra-dreta, tampoc presenta variacions en la seva distribució en referència al que caldria esperar. Així les posicions autoubicades en l'espai esquerra manifesten un actitud més procliu a la intervenció de l'estat que les situades l'espai dreta. La Taula XX²⁵ ens ho manifesta més clarament.

TAULA XX.- ACTITUDS VERS L'ESTATISME A TRAVÉS DEL CONTINUUM ESQUERRA-DRETA

L'Estat ha de garantir les necessitats bàsiques als ciutadans o bé són aquests els únics responsables de les seves necessitats ?

	1.987				
	més esq. 1-2	3-4	5-6	7-8	9-10 més dreta
ESTAT	81	79	75	71	65
INDIVIDU	10	14	17	19	22
NS/NC	9	8	8	10	14

És curiós observar com aquesta relació canvia quan passem a analitzar les valoracions del nivell de la despesa en diverses polítiques. Agafant les dues polítiques públiques prioritàries per a l'opinió pública a l'Estat Espanyol en el 1985 - educació

²⁵ Les actituds ideològiques dels ciutadans en l'estudi s'expressen a través de l'escala esquerra-dreta en 10 posicions (1 més a l'esquerra, 10 més a la dreta). Per la seva presentació s'han recodificat les posicions de dues en dues. Així l'antiga posició 1-2, és l'actual 1. Així succesivament.

i sanitat - podem observar com es produeix una distribució diferent a través de l'escala esquerra-dreta, ja sigui en una o altra política. Les dues actituds ubicades més a la dreta (valors 7-8 i 9-10) mantenen l'opinió amb uns nivells superiors a la dels altres valors de l'escala que la despesa en ensenyament és insuficient. Això no passa quan es valora la despesa en sanitat. En aquest cas les actituds favorables a una més gran despesa corresponen a les posicions de l'esquerra (valors 1-2 i 3-4) disminuint conforme anem desplaçant-nos cap a les posicions de la dreta. La Taula XXI ens ho indica amb més precisió.

TAULA XXI.- PERCEPCIO DEL NIVELL DE DESPESA EN ENSENYAMENT I SANITAT A TRAVES DE L'ESCALA ESQUERRA DRETA.

Quin creu que és el nivell de despesa de l'Estat en els següents serveis.

	1.985				
	Més esquerra				Més dreta
	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10
ENSENYAMENT					
Massa	5	2.3	3.4	2.8	--
Adequat	27.0	29.4	30.5	28	28.6
Massa poc	59	56.6	53.3	58.3	61.9
NS/NC	9	11.7	12.8	10.9	9.5
SANITAT					
Massa	4	9.5	7.1	24.2	19
Adequat	23	29.7	27.1	26.5	42.9
Massa poc	64	48	50.2	35.1	23.8
NS/NC	9	12.8	15.6	14.2	14.3

Resultats molt similars en aquest els trobem quan analitzem la valoració de la despesa a través de la intenció de vot. La única

política on la dreta manifesta una actitud més favorable a una més gran intervenció pública és l'ensenyament.

2.2.3.- VARIABLES TERRITORIALS

La configuració d'Espanya com a *Estat de les Autonomies* és indubtablement un dels aspectes més rellevants de la Constitució de 1978 i de l'actual sistema polític. La convivència de les diverses administracions (govern central, govern autonòmic i govern local - amb les seves diverses extensions -) en un mateix àmbit territorial, la Comunitat Autònoma, ha fet que la despesa pública es diversifiqui en l'origen i augmenti en la seva totalitat²⁶.

Per una altra banda la realitat plurinacional de l'Estat Espanyol ha estat i continua sent una de les clivelles fonamentals a l'hora d'analitzar i entendre el desenvolupament polític d'aquest país, com a mínim al llarg d'aquest segle. Les diferències, no només culturals o històriques, sinó també socio-econòmiques, que els diversos pobles de l'estat espanyol han tingut i tenen entre sí, ha configurat actituds diferenciades, o si es prefereix elements de cultura política no sempre coincidents.

En l'anàlisi de l'opinió pública en relació a la intervenció de l'Estat en l'àmbit del benestar i els mínims de subsistència individuals a Espanya és imprescindible contemplar el factor territorial.

Un primer interès el centrarem en conèixer les distribucions per Comunitats Autònomes de les actituds cap al paper de la promoció

²⁶ Aquest és un aspecte que no hem vist en el capítol anterior, però que serà desenvolupat amb deteniment en la realització de la Tesi doctoral.

i protecció del benestar des de l'àmbit públic. Per aquesta finalitat treballarem sobre dues preguntes que ens permetran contrastar les distribucions resultants.

Com podem observar en la Taula XXII el resultat obtingut és novament contradictori amb el que *a priori* caldria esperar. No són aquelles Comunitats amb una renda per càpita més baixa i amb un nivell de desenvolupament econòmic menor a on trobem una major simpatia cap a la intervenció de l'Estat. Contràriament, el màxim suport el trobem en aquelles Comunitats on existeix un nivell de renda per càpita per sobre de la mitjana de l'Estat i a on el desenvolupament industrial o el de les economies de servei és més important.

Fixem-nos també com en aquelles Comunitats on existeix una identitat nacional més manifestament expressada - País Basc i Catalunya - les actituds favorables al reforçament de l'Estat - via Estat del Benestar - és donen amb més intensitat. Aquest fet pot sobtar en la mesura que es podria esperar d'aquestes nacions, degut a la presència important de sectors nacionalistes, una actitud crítica enfront l'extensió dels dominis de l'actual Estat Espanyol. No és fàcil, tampoc en aquesta ocasió, intentar trobar elements explicatius. Una primera aproximació ens podria portar a plantejar l'existència d'un factor molt similar al que apuntàvem en la hipòtesi del per què els sectors d'estratificació més elevada (ingressos-educació) eren els més proclius a l'Estat del Benestar.

TAULA XXII.- COMUNITATS AUTONONES I SUPORT AL WELFARE STATE.

Pregunta A.- Creu vostè molt, bastant, poc o res urgent que d'acord amb la Constitució la seguretat Social garantitzi prestacions per a tothom?.

Pregunta B.- Creu que l'Estat ha de garantir la satisfacció de les necessitats bàsiques a tothom o són els ciutadans els responsables de les seves necessitats?

	1.987				
	PREG. A		PREG. B		
	MOLT	BAST	POC/RES	ESTAT	INDIV.
ANDALUSIA	51.1	39.7	3.6	72.8	15.4
ARAGO	45.4	43.4	4.4	69.4	16.6
ILLES	55.9	37.9	3.9	76.8	16.9
CANARIES	39.2	53.3	3.0	66.3	21.3
CAST.-LLEO	45.1	46.7	3.6	73.2	17.3
CATALUNYA	65.6	29.8	2.5	81.3	11.9
EXTREM.	52.6	35.8	4.0	68.5	17.5
GALICIA	44.9	43.2	2.5	66.5	17.6
NAVARRA	38.7	45.7	7.0	78.4	9.8
MADRID	57.4	37.6	2.3	73.1	15.1
CAST.MANXA	36.9	52.8	5.8	68.2	17.5
MURCIA	18	67.1	4.5	78.1	10.5
ASTURIES	42.3	46.3	2.2	79.2	6.6
RIOJA	55.7	40.4	1.2	81.9	7.9
CANTABRI	47.7	38.7	3.6	74.5	10.9
P.VALENCIA	60.4	30.4	3.1	79.3	12.5
PAIS BASC	53.4	41.0	1.8	89.0	4.6

En aquest cas el factor de projectar-se cap a Europa en contraposició a la identificació plena amb Espanya, i en aquest sentit intentar l'homologació en tots els aspectes, també en els nivells d'intervenció pública, podria explicar-nos una part d'aquesta actitud. Novament, doncs, les tendències favorables al Welfare s'explicarien en la hipòtesi de la projecció exterior, en aquest cas no individual, sinó col·lectiva.

Com apuntàvem amb anterioritat la nova organització de l'Estat per Comunitats Autònomes ha portat en pocs anys a l'aparició d'una nova administració amb dimensions força considerables pel que fa als recursos humans -funcionariat- i econòmics dels quals disposa. L'estudi de l'impacte sobre l'opinió pública d'aquesta multiplicitat d'administracions ens és d'interès en un doble sentit. En primer lloc perquè ens permetrà observar com es perceben els rols de les diverses administracions. I en segon lloc perquè ens servirà d'introducció al següent apartat que el centrarem en l'actitud dels ciutadans enfront els aspectes de legitimitat que l'estat del Benestar ha generat, i en especial el concepte d'eficàcia i eficiència.

Dels estudis que hem pogut consultar²⁷ se'n desprèn que en només cinc anys, en la primera meitat de la dècada dels vuitanta, la convicció que l'administració autonòmica podria administrar els recursos millor que el govern central s'ha esvaït. És important remarcar que més d'una 1/3 part (36%) pensava en el 1980 que la seva Comunitat sortiria beneficiada amb el règim autonòmic, malgrat que el 39% pensés que la posta en marxa de l'autonomia comportaria un augment dels impostos. Amb només un 19% d'enquestats que opinava el contrari, la percepció del fet autonòmic es podia considerar com a força positiva.

²⁷ Tots dos són estudis del CIS. El primer amb el número 1239, de setembre de 1980, i el segon amb el número 1417, de juny de 1984. Ens ambdós casos les característiques són les mateixes: mostra d'àmbit estatal, amb un univers de persones de 18 i més anys i un tamany de 1195.

En un estudi del CIS de 1984²⁸ es posa en evidència que bona part de les expectatives de millora administrativa han desaparegut. En el conjunt de l'opinió pública la gestió en els dos àmbit administratius (central i autonòmic) són percebuts per un estil. Val a dir que, com seguidament tindrem

TAULA XXIII. COMPARACIO EN LA GESTIO DEL GOVERN CENTRAL I ELS AUTONONICS.

Quí administra i utilitza millor el diner públic ?	
1.984	
Govern Central	17
Governs Autonòmics	8
Per un estil	25
NS/NC	40

ocasió de veure, la percepció de la gestió del diner públic té elevades quotes de desaprovació.

Abans, però, val la pena observar quina és la funció que l'opinió pública atribueix a les CCAA en algunes de les tasques del l'Estat del Benestar. Es evident que l'Estat del Benestar necessita d'administracions properes al ciutadà. La gestió i la implementació de polítiques socials justifiquen plenament l'afirmació que l'Estat és massa gran per segons quins serveis. En aquest sentit l'Estat de les Autonomies juntament amb una revalorització del paper del Govern Local, que de fet ja ha començat, els hi pot atribuir un rol molt important. Ara bé que

²⁸ Estudi del CIS número 1417 de juny de 1984. Àmbit territorial estatal, amb un univers de persones de 18 i més anys i un tamany de 1195.

en pensa d'això el ciutadà?.

En general sobresurt una actitud homogenitzadora per a tot l'Estat, atorgant al Govern Central la responsabilitat no només de la normativa sinó també de la gestió. En l'estudi 1.701 de 1987 el 65,1% creu que la pensió d'aquelles persones no cotitzants (tercera edat, invàlids...) és un assumpte del Govern Central i només el 12,4% creu que les Comunitats Autònomes podrien tenir aquesta funció. Una majoria molt similar, el 68,8%, opinia que els requisits per a obtenir aquesta pensió han de ser els mateixos en tot l'Estat.

Podríem atribuir aquesta actitud a l'existència del que la Constitució estableix com a principi d'igualtat de tots els ciutadans. El que no està tant clar és per què el compliment d'aquest concepte d'igualtat només s'atribueixi al Govern Central. El cas extrem el podem observar en la Taula XXIV on la mateixa gestió és considerada majoritàriament com a matèria del Govern Central.

La manca de consolidació de les institucions autonòmiques podria ser part de l'explicació a aquestes actituds. És evident que també cal contemplar el fet que des dels seus orígens aquestes han estat atribucions del Govern Central. Un canvi sempre comporta graus d'incertesa que la ciutadania, en temes com els de les pensions, possiblement no té intenció de corre'1.

Ara bé, com es pot preveure, aquesta actitud no és homogènia per

2.3.- LEGITIMACIO I ESTAT DEL BENESTAR.

Com hem tingut oportunitat de veure en l'inici d'aquest treball, una de les conseqüències de l'aparició dels Estats del Benestar és la ruptura de l'antiga dualitat Estat-Societat Civil. Amb ella també desapareixia bona part de la legitimació tradicional.

Quan anem a parlar de la legitimitat en el marc de l'Estat del Benestar cal que primerament acceptem dues premisses:

- a) Quan la legitimació del poder, amb la seva corresponent funció d'integració social, no és realitzable des del mercat, aquesta es desplaça cap al Sistema Polític per a poder-se realitzar (Picó, 1987)
- b) L'expansió intervencionista de l'Estat provoca un augment de la necessitat de la legitimació (Habermas, 1976).

Des d'aquestes premisses diversos autors han intentat trobar les noves bases legitimadores del **Welfare State**. Podem dir que aquestes en essència són tres i que entre elles s'estableix una estreta relació:

- 1).- Des d'un anàlisi sistèmic s'apunta cap a la capacitat de satisfer demandes socials concretes (*inputs-outputs*) com un dels aspectes que configura d'arrel els principis legitimadors de l'Estat del Benestar. Una de les conseqüències d'aquesta capacitat és l'aparició d'un nou model d'autoritat: la **operational authority**. Aquesta autoritat funcional comporta invertir en autoritat a les persones més capacitades per actualitzar la funcionalitat de qualsevol institució (García-

Pelayo, 1977).

2) .- Molt relacionada amb l'anterior, però plantejada des de la òptica Weberiana de la legitimació racional, trobem els principis de l'eficàcia i l'eficiència com a nuclis legitimadors. Si l'Estat no pot satisfer el que Habermas (1976) defineix com una utilització eficient dels impostos per a prevenir crisis perturbadores de creixement, el resultat serà l'aparició del dèficit de legitimació. Offe (1977) apunta que el punt d'equilibri entre legitimitat i eficiència es dona sempre i quan:

a) l'acceptació de les regles de legitimació dels règims democràtics es reforcin amb els resultats de polítiques governamentals

b) aquestes polítiques siguin eficients, és a dir proveeixin, restitueixin i mantinguin les relacions d'intercanvi per a tots els ciutadans i les seves necessitats.

3) el darrer aspecte que crea consens legitimador a l'entorn de l'Estat del Benestar prové de la democràcia política²⁹. El grau de participació i d'integració de l'elit i el vot de masses són aspectes importants, com també ho és el de la participació general en els processos de formació de la voluntat política.

És evident que al marge d'aquests tres aspectes centrals de la legitimació en podríem trobar d'altres, possiblement importants, com poden ser l'aparició de determinats valors del benestar en forma de consens generalitzat.

²⁹ Alguns autors de clara ascendència marxista han plantejat que el procés democràtic d'eleccions dona legitimitat a l'Estat i permet que aquest "encobreixi" la seva dependència amb el procés acumulatiu del capital (Johnson, 1987).

De tots ells, però, hi ha un aspecte que manté un interès especial per la segona part d'aquesta recerca: la fallida dels principis d'eficiència i eficàcia. Aquesta apareix arreu com una de les principals explicacions que alimenta, amb d'altres ingredients, l'anomenada crisi de l'Estat del Benestar. Una crisi que raonada des d'aquesta òptica i d'una forma molt simple s'explicaria pel fet que l'Estat del Benestar no pot donar allò que ha promès o bé que la gent espera d'ell - possiblement pel que creu que ha de rebre com a resultat del pagament d'impostos i cotitzacions a l'Estat.

Com tindrem oportunitat de veure en el proper apartat les dificultats en el finançament de l'Estat del Benestar han començat a fer-se presents des de la meitat dels anys 70. En els darrers anys podem parlar d'un augment dels conflictes per la distribució (Alber, 1986), ¿ però fins a quin punt aquests conflictes han trencat el consens existent a l'entorn del **Welfare State** ?. El fenomen del **Welfare Backlash** que tanta iniciativa va tenir cap a finals dels anys 70 sembla que s'ha quedat sense un suport popular que el mantingui, i amb les dades d'opinió a la mà només podem parlar de l'existència d'una reacció crítica cap a els impostos (la seva dimensió i la seva gestió) i la burocràcia. On és doncs la crisi de l'Estat del Benestar ?.

En les pàgines següents farem una aproximació als motius de la crisi i a les actituds que a l'entorn d'aquesta s'han anat desenvolupant.

2.3.1.- MES ENLLA DE LA CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR

El concepte de la crisi de l'Estat del Benestar comença a fer-se present quan s'atura el creixement econòmic protagonitzat des de finals del 50 per les societats occidentals. És en aquest moment que els enfoc reformistes que s'havien desenvolupat a l'entorn del **Welfare** comencen a perdre força. La crisi de l'anomenat pacte Keynesià, les limitacions del model fordista i l'existència d'un sector públic molt desenvolupat, són els ingredients necessaris per tal que els corrents neomarxistes i neoliberals apareguin i desenvolupin les seves teories (Rodríguez Cabrero, 1992).

Possiblement el principal oponent de l'ortodoxia de la post-guerra ha estat l'anomenada Nova Dreta (Pierson, 1992). Per aquests Democràcia Social i Estat del Benestar són incompatibles amb la moral i la llibertat política i econòmica, que només poden ser garantitzades pel capitalisme liberal. Les propostes neoliberals giren bàsicament a l'entorn del **rolling back the state**, és a dir de la retirada de l'Estat. Aquesta postura es planteja com a conseqüència del que ells anomenen la *fallida o crisi de governabilitat*³⁰ - alguns plantegen l'excés de democràcia com a responsable, en tant que les institucions no poden assimilar una demanda política ilimitada - i la *sobrecàrrega de l'estat* - es generen expectatives allunyades totalment de les possibilitats reals tenint presents els recursos existents.

³⁰ Aquesta, paradoxalment, ha estat originada per la intervenció de l'Estat en els intents de corregir les externalitats provocades anys anteriors per la fallida de mercat (Friedman, M. 1980)

La condició anti-econòmica de l'Estat del Benestar - desplaça del mercat els incentius a invertir i a treballar -, la seva improductivitat - amb el ràpid creixement de les burocràcies públiques i recursos humans i capitals al marge del productiu sector privat-, la seva ineficiència i ineficàcia - malgrat els recursos destinats no aconsegueix acabar amb la pobresa - la negació de la llibertat en tant que no permet la lliure elecció individual en el sector del benestar, amb una situació confiscatòria de les altes i progressives polítiques d'impostos - i la negació de la iniciativa individual - com a conseqüència de la grandària de l'Estat , són els principals arguments presentats des del neoliberalisme en contra del Welfare State. La reducció del tamany de l'Estat, el que M. Croizer (1989) anomena l'Estat de Mínims, la privatització dels serveis i la contenció dels síndicats i reducció de les burocràcies, són les seves principals propostes (Rodríguez Cabrero, 1992) (Pierson, 1992) (Gamble, 1988).

Des del neomarxisme s'articula el discurs a l'entorn de la idea de la crisi fiscal de l'Estat (O'Connor, 1973) i de la crisi de la crisi governabilitat (Offe, 1984). O'Connor entén que l'acumulació, entesa com a necessitats del capitalisme, i la legitimació, entesa com a l'obtenció de la integració social dels ciutadans, exerceixen una pressió tant gran sobre l'Estat a través del pressupost que acaben provocant la seva crisi fiscal. L'acumulació i la legitimació són vistos com a contradictoris. En paraules del propi O'Connor (1973, p.9) "*La socialització de costos i l'apropiació privada de beneficis crea una crisi fiscal,*

o forat estructural, entre les despeses de l'estat i els seus ingressos. El resultat és la tendència per les despeses de l'estat a incrementar-se més ràpidament que els medis del seu finançament".

Rodríguez Cabrero (1992) critica la visió funcionalista i determinista que hi ha darrera aquest plantejament³¹. En aquest sentit és interessant l'aproximació que realitza Gough (1979) a l'Estat del Benestar, trencant amb les interpretacions que consideren el **Welfare State** només com una resposta funcional a l'evolució del capitalisme o com a resultat de la lluita de classes. La dinàmica de l'Estat ha estat condicionada per múltiples factors (història del país, els conflictes socials, els interessos del capital...). La dualitat productivitat/improductivitat és també superada per Cough. La despesa pública, l'acumulació, la legitimitat... són resultat de les múltiples realitats i necessitats de les pressions de grups socials, l'acumulació de capital, el control polític... Clarament es desmarca d'aquelles postures que creuen en una fallida imminent de l'Estat i aposta per a una reestructuració de l'Estat del Benestar. Les complexes relacions existents entre capitalisme i democràcia no deixen entreveure cap altra solució.

Amb similars resultats encara que amb anàlisi diferent, Offe ens ofereix la seva teoria a l'entorn de la crisi. No hi ha

³¹ Determinista en tant que considera la crisi fiscal de l'Estat com un senyal inequívoc de la fallida pròxima de l'Estat i de la corresponent crisi de legitimitat. Estructural-funcionalista en tant que identifica acumulació amb activitat productiva i legitimitat amb no productiva.

alternativa a l'Estat del Benestar. Ni la privatització generalitzada ni el control absolut de l'economia des de l'Estat són possibles. El **Welfare State** està profundament arrelat en les societats occidentals, i fins i tot el podem considerar com l'exponent de l'ordre social d'aquestes societats. La crisi d'aquest ordre social no s'ha d'interpretar com una manifestació dels conflictes socials existents, sinó com a expressió d'una disfuncionalitat del propi sistema. Per Offe la fi del creixement econòmic de la dècada dels 50 i 60 comporta l'aparició a la llum pública de les contradiccions entre el sistema econòmic, els valors culturals i la realitat político-administrativa. La crisi no s'ha de buscar en l'Estat del Benestar sinó en el capitalisme tardà. Per Offe (1984) l'Estat del Benestar és el conjunt de l'ordre polític que busca salvar de la crisi allò que Marx havia identificat com la contradicció central del capitalisme. La no autorregulació del sistema econòmic del capitalisme això provoca disfuncionalitats pel sistema de legitimació. L'Estat ha d'intervenir entre els dos subsistemes per assegurar, per un costat, la continuació de l'acumulació, i per un altre, la continuació de la legitimació. Des d'aquesta perspectiva l'Estat sota el benestar capitalista es pot veure com una forma de la *crisi de governabilitat*. Ara bé aquest procés d'equilibri i restitució que fa l'Estat del Benestar esdevé impossible en tant que el **Welfare State** és protagonista de la seva pròpia i lògica crisi: *la crisi de la "crisi de la governabilitat"*. Tres aspectes d'aquestes contradiccions són especialment importants:

1.- *La crisi fiscal de l'Estat del Benestar.*- El pressupost de l'estat urgeix a trobar estratègies de recomodificació a les

2.4.- EL QUESTIONAMENT DE LA LEGITIMITAT: REALITAT SOCIAL O DEBAT TEORIC ?

En les pàgines anteriors hem pogut observar com la idea de l'Estat del Benestar té unes arrels prou sòlides en l'opinió pública. Malgrat tot seria erroni pensar que aquesta actitud generalitzada impedeix l'existència d'opinions desfavorables a determinats aspectes de la gestió que el govern fa dels diners públics, dels mateixos serveis que l'Estat ofereix i de les dimensions que els impostos han adquirit en els darrers anys. Sovint aquestes actituds són les que es presenten en la literatura acadèmica i en la vida política com els símptomes de la crisi de l'Estat del Benestar. De fet podem estar d'acord que actituds crítiques contra la burocratització dels serveis públics i les seves ineficiències, situacions de malestar per les dimensions de les contribucions i dels impostos, es poden percebre quotidianament en la nostra societat. Ara bé ¿Són realment aquests els símptomes de l'origen de la crisi de l'Estat del Benestar?. ¿Quines dimensions tenen aquestes actituds en l'opinió pública?. Sí acceptem, com hem vist en el capítol primer, que l'Estat del Benestar ha generat canvis estructurals que han arribat a la redefinició de les pròpies bases de legitimació de l'Estat (Held, 1991) i ara estem parlant de la possible fallida de l'Estat del Benestar ¿ Podem parlar des de l'anàlisi de l'opinió pública de crisi de legitimitat de l'Estat?.

El tema de la legitimitat és una qüestió que ha centrat l'atenció de molts politòlegs, i sobre el qual existeix abundant literatura. No és tracta ara de recompondre allò que parcialment hem vist en el capítol primer, però sí que ens cal trobar una definició de legitimitat que ens pugui ser operativa en la nostra recerca.

Des de l'opinió pública dos fets poden ser utilitzats com a variables per a mesurar el possible nivell de manca de legitimitat de l'Estat. El primer és el que podríem anomenar la percepció de l'eficàcia. Si acceptem les tesis d'O'Connor (1973) segons les quals el propi Estat del Benestar és una resposta-compensació a un dèficit de legitimació social existent, podrem estar d'acord que si els **outputs** d'aquesta resposta no són percebuts com a eficaços, la manca de legitimació social rebrotarà. El segon element és el dels rendiments. I aquest en l'Estat del Benestar està molt directament relacionat amb la fiscalitat. Dit d'una altra manera, el rendiment l'analitzarem com la percepció que es té dels serveis rebuts en funció dels impostos pagats.

Per tant podem definir la crisi de legitimiació de la mateixa manera que la va realitzar Habermas (1976) " *Quan l'Estat no pot satisfer la utilització eficient dels impostos amb la intenció de prevenir les crisis perturbadores ens apareixerà el dèficit de legitimació*".

2.4.1.- ALGUNS APUNTS HISTORICS

Com hem vist en el capítols anteriors, molts països han vist des

de la dècada dels 70 generar a l'interior de la seva societat fenòmens diversos que podem catalogar-los genèricament com els de la **tax revolt**. Aquests fenòmens no han estat patrimoni exclusiu de cap país ni de cap dels models de **Welfare State** que hem observat amb anterioritat. Al nord i al sud d'Europa, i també als Estats Units amb la memòria sempre present als fets de Califòrnia, han aparegut actituds crítiques contra els impostos. Els orígens d'aquestes actituds han estat fonamentats en raonaments diferents i en absolut excloents entre ells. El qüestionament dels nivells d'impostos, la crítica pel fet que les contribucions de les diverses categories socials estava lluny d'una situació equitativa o bé el descontent per la percepció d'uns serveis públics burocratitzats i ineficients en poden ser alguns dels seus principals exponents (Botella, 1991).

Les actituds contràries a l'existència d'un sector públic amb dimensions considerables en referència al PIB, tal i com correspon a l'Estat del Benestar, han crescut en bona part a l'ombra d'aquest sentiment crític de la societat que acabem d'esmentar. D'alguna manera podem dir que els combatents pel desmantellament del **Welfare** s'han trobat un terreny relativament abonat en l'opinió pública per a derrotar-lo políticament.

És evident que el **Welfare Backlash** apareix en aquest context. Ara bé, la qüestió és entendre si aquesta actitud crítica vista anteriorment és una actitud contra els impostos i la burocratització que el **Welfare** ha generat o bé és un corrent contra el conjunt del sistema de Benestar?. Si fem cas de

l'opinió pública que fins ara hem analitzat haurem de concloure que en cap cas es pot parlar de l'existència d'una actitud contrària als beneficis socials i serveis públics que l'Estat del Benestar ha engendrat. L'actitud majoritària de l'opinió pública arreu d'Europa continua recolçant les polítiques socials, malgrat que la crítica oberta a l'Estat del Benestar (filosofia neoliberal de l'economia, actitud conservadora en la interpretació del rol de l'Estat...) ha guanyat alguns graons en els darrers anys.

Com molt bé indica Flora (1986) no es pot parlar de l'existència d'una clivella en amplis grups de la població a favor o en contra del **Welfare**. Els mateixos fenòmens de l'anomenada **tax revolt** s'han anat esvaint. Una altra qüestió, que s'escapa del present treball, és saber fins a quin punt els fenòmens anti-impostos no han estat reemplaçats per altres més eficaços en l'objectiu perseguit, com podrien ser l'evasió fiscal o el mercat negre de treball (Alber, 1986).

Pel nostre cas d'estudi, com ja estem acostumats, la situació també se'ns presenta diferent a la dels altres països. La particular estructura impositiva existent històricament a l'estat espanyol, que com hem pogut veure en en capítols anteriors centrava el pes dels ingressos impositius en la recaudació de les cotitzacions en la seguretat social, i per un altre costat el retard considerable amb que s'ha produït la reforma fiscal, no han donat peu a l'existència de cap moviment anti-impostos en les dècades passades. És evident també que el nivell històric de

subdesenvolupament del sector públic en referència als països de l'entorn tampoc va generar la necessitat dels nivells impositius que en d'altres societats existien.

Aquest panorama, però, des de la dècada dels vuitanta ha canviat. Com hem vist, la despesa pública ha crescut en els últims quinze anys fins a situar-se en la franja de comparabilitat amb d'altres països. Fruit de les necessitats que aquest creixement comporta i de la Reforma Fiscal Espanyola, és un fet que en 10 anys - 1978 a 1989 - els ingressos fiscals a l'Estat Espanyol han augmentat un 50% (24,3% al 35% del PIB)³². Per una altra banda la pròpia estructura fiscal s'ha transformat. El creixement s'ha fonamentat bàsicament en els impostos directes, l'anomenat IRPF, i com hem vist anteriorment en la lluita contra el frau fiscal. El pes sobre el PIB de les contribucions de la seguretat social s'ha mantingut estable en aquest darrers anys, malgrat el creixement global anteriorment assenyalat.

Tot això ens indica que molt probablement en els últims anys l'opinió del ciutadà pel que fa referència als impostos i a la utilització dels recursos públics és molt més viva que en altres temps. No és aventurat afirmar que el creixement dels ingressos fiscals de l'Estat s'ha de reflectir d'alguna manera en les actituds de l'opinió pública. Centrem-nos, doncs, en la seva observació.

2.4.2.- OPINIO PUBLICA I QÜESTIO IMPOSITIVA

³² Veure Taula VIII

Començarem analitzant la percepció del nivell d'impostos

TAULA XXV.- PERCEPCIO DEL NIVELL D'IMPOSTOS PAGATS. (estudi 1.985)

Creu que els impostos paguem són :		En comparació amb altres països, creu que paguem:	
Molts	62.5	Més	19.8
Adequats	25	Igual	20.1
Pocs	2.7	Menys	19.6
NS/NC	9,2	NS/NC	40

que es paguen. Si el punt de referència és la col·lectivitat (el que paguem els ciutadans) els resultats ens indiquen, com podem veure en la Taula XXV, que efectivament hi ha una majoria que considera que paguem massa en impostos. Cal dir, però, que aquesta majoria no és unànim del conjunt de l'opinió pública i que hi ha prop d'un 30% que opina que són els adequats o fins i tot insuficients. Aquesta tendència a no expressar una unanimitat en l'opinió sobre els nivells d'impostos la trobem més clarament manifestada quan es comparen els nivells d'impostos que es paguen a l'Estat Espanyol amb els que es paguen en altres països. En aquest cas l'opinió pública està perfectament fragmentada en tres grups. Els percentatges son quasi idèntics (a l'entorn del 20%) entre els que creuen que es paga més, el que creuen que per l'estil o els qui són de l'opinió que es paga menys. No hi ha a l'any 1985 greuge comparatiu manifestat. Cal observar, però, l'existència d'un grup molt important de l'opinió pública, un 40%, que s'ubica en el NS/NC. Les dimensions d'aquest grup són

més importants si les comparem amb el 9.2% de la pregunta anterior. Podríem pensar que aquest 40% de NS/NC no és res més que una sortida de coherència personal entre aquells que han respòs que són molts els impostos que es paguen i que a la vegada creuen que són inferiors o iguals als que es paguen en d'altres països.

Una opinió més homogènia se'ns presenta quan es valora el nivell de creixement dels impostos en els dos últims anys (1983-1984). La resposta majoritària es decanta cap a les posicions que consideren que l'augment ha estat força considerable (70% creu que s'han apujat entre molt i bastant) enfront d'un 20% que creu que només ho han fet una mica o poc. És important observar que el període al qual fa referència la pregunta correspon a uns anys de creixement continuat de la pressió fiscal. En el trienni 1983, 1984 i 1985 el total dels ingressos de l'Estat degut als impostos o a la contribució a la seguretat social ja estan per sobre del 30% del PIB (24% en 1978) i el pes dels directes i indirectes se situa entre el 8.5% i el 9.5% (5.5% i 6.2% en 1978).

Fins ara hem vist la reacció de la ciutadania al que en podem dir la dimensió o el pes dels imposots. Ara centrarem la nostra observació en aquelles variables que ens puguin aportar idees sobre l'opinió pública i la percepció de l'equitat amb la que es cobren els impostos. Per això utilitzarem tres preguntes del qüestionari 1645 (any 1985).

Majoritàriament, com podem veure en la Taula XXVI, es creu que

TAULA XXVI.- L'EQUITAT EN ELS IMPOSTOS (estudi 1.465 de 1.985).

Creu que a Espanya els impostos es cobren amb justícia, és a dir paguen més els que més tenen ?		Comparant-se amb d'altres persones que paguen impostos, vostè creu que paga més, menys o els que li corresponen?	
Sí	15.2	Més	38.7
No	70.8	Adequats	34
NS/NC	14	Menys	3.3
		NS/NC	24

els impostos no es cobren amb justícia. L'existència d'un 70% de l'opinió pública que considera que hi ha una clara manca d'equitat en el cobrament dels impostos podria ser considerada com a molt important i fins i tot com un advertiment a la possible existència d'actituds definibles com a **Welfare Backlash**. Ara bé, si contrastem aquestes respostes amb les que trobem en la pregunta sobre si comparativament amb d'altres persones es considera que els propis impostos són els adequats, veurem que la situació de manca d'equitat no està tant clara. Més d'una tercera part creu que el seu nivell de contribució és l'adequat i només un cinc per cent més (38.7%) creu que ell paga més que els altres. És curiós observar com l'afirmació majoritària d'injustícia és més una percepció en referència al sistema impositiu en general que a partir de la pròpia i personal experiència. Podríem parlar, doncs, de l'existència d'un estereotip generalitzat a l'opinió pública segons el qual els impostos es cobren, m per principi, injustament. Es interessant observar com es percep el nivell dels impostos pagats per

diversos grups socials. El resultat és que els "empresaris" i "més rics" paguen massa pocs impostos. Així ho creu un 59.1% i un 68.1% respectivament. Mentre que les "famílies d'ingressos mitjos" amb el 49.2%, "les famílies modestes" amb el 64.4%, "els petits empresaris" amb el 41.4% i "els agricultors" amb el 40.7% són els grups considerats com els que paguen massa impostos.

El contrast realitzat no ens ofereix, doncs, possibilitats d'afirmar l'existència d'allò que en la pregunta sobre la justícia en el cobrament dels impostos semblava clara. Més aviat el contrast entre les diverses preguntes ens permet afirmar que no hi ha una majoria de ciutadans que consideri de forma sòlida que l'estructura impositiva a l'estat espanyol és injusta. Hi ha una tendència d'aproximadament la meitat de l'opinió pública a atribuir als sectors més adinerats una situació de privilegi fiscal, en tant que es considera que paguen molt menys del que deurien. Tot i això, insisteixo, no es desprèn una opinió de manca d'equitat a partir de l'experiència personal. La majoria de la ciutadania no se sent injustament tractada en el cobrament dels impostos que l'Estat realitza.

Per concloure aquest primera visió sobre fiscalitat i opinió pública anem a veure com el principi d'eficàcia i eficiència són percebuts. Per a mesurar aquests principis, especialment el darrer, s'han escollit tres variables: una per a mesurar l'opinió sobre la gestió del diner públic per part del govern, una altra per a conèixer la percepció que el ciutadà té de la relació impostos pagats-serveis rebuts, i finalment la visió sobre els

serveis que l'Estat ofereix en comparació amb d'altres països de l'entorn.

TAULA XXVII.- PERCEPCIO NIVELL SERVEIS REBUTS

Comparat amb d'altres països d'Europa, ¿ creu que els serveis (educació, sanitat, seguretat social...) són...?		Creu que el que vostè rep de l'Estat en relació amb el que paga d'impostos és...?
Més	2.3	8.8
Iguals	15.3	18.6
Menys	54.4	54.4
NS/NC	28.7	21.3

Com podem veure en la Taula XXVII, una mica més del 50 % de l'opinió pública considera que els serveis realitzats per l'Estat són menys que els que s'ofereixen des del sector públic en d'altres països Europeus. Contràriament al que passava en la comparació amb el nivell d'impostos - que com recordarem no s'establia cap mena de greuge comparatiu - en aquest cas sí que podem parlar d'una tendència a fer-ho. Si observem la resposta a l'altra pregunta recollida en la Taula XXVI potser ens ajudarà a interpretar conjuntament aquestes actituds. Es pot parlar d'una sensació d'insuficiència de serveis públics que es tradueix en primer lloc en l'establiment d'una mena de greuge comparatiu - encara que no molt accentuat - amb altres països europeus i en segon lloc d'una percepció de no correspondència entre els serveis rebuts de l'Estat i els impostos pagats a ell. Possiblement de totes les variables analitzades en aquesta part de treball, aquestes darreres són les que plantegen més

obertament una possible realitat crítica d'un sector important de la població davant el sistema. Aquesta actitud de manifestar la insuficiència dels serveis oferts per l'Estat és plenament coherent amb el que hem vist a l'inici del present capítol: una clara majoria de l'opinió pública es declara partidària d'augmentar els serveis de benestar.

La gestió del govern - en tant que responsable últim de l'administració del diner públic - és valorada en la franja de la negativitat. Els qui creuen que el govern *malgasta gran part* o *una part* del diner públic és el 32.2% i 34.6% respectivament. Només el 14,2% creu que no *malgasta gran cosa*. En una altra pregunta el 75% creu que una millora considerable dels serveis públics seria possible si el govern administrés millor el diner disponible.

¿ Es pot parlar, doncs, de l'existència d'un espai d'opinió social altament crític amb la fiscalitat i la gestió del diner públic que el govern realitza ? Plantejada així la pregunta el que podem afirmar és que en qualsevol cas aquest espai no és d'unes grans dimensions. I menys encara ens permet establir paral·lelismes amb fenòmens anti-impuestos que s'han donat en d'altres països europeus. Ara bé, matitzant la pregunta, crec que es pot parlar d'un nucli en l'opinió pública - poc més de la meitat d'aquesta - que considera que els serveis públics no es corresponen amb el nivell d'impuestos pagats i que els serveis gestionats des de l'estat són menys que els que existeixen en d'altres països. En aquest sentit podríem parlar de la percepció

de l'existència d'un rendiment no satisfactori. La responsabilitat del govern en la gestió del diner provinent dels impostos s'apunta com a principal responsable d'aquesta ineficiència: Tot i així no crec que es pugui parlar de l'existència a l'any 1985 d'una concepció que el govern malmena gran part del diner. Només una 1/3 part ho creu. Una altra qüestió és que majoritàriament es creu que els serveis millorarien si la gestió (entesa com a administració del diner) fos millor.

Si fem una ullada a les dades d'una enquesta molt similar per l'any 1992³³ veurem com l'evolució de les actituds crítiques han guanyat posicions de forma significativa. Veiem-ne dos exemple. Els qui creuen que els impostos són molts representen en el 1992 el 77% (12.5 punts més que en 1985), i els qui consideren que el govern admnistra molt malament, malament o no correctament els recursos públics són el 82%. En 1985 els qui creien que el govern malmenava molt o alguna cosa eren el 66.8%.

Es pot aventurar que molt probablement el creixement d'aquest percentatge crític ha anat correlacionat a la debilització de la imatge positiva de la gestió del govern. Així doncs del conjunt d'aspectes amb els que hem caracteritzat els moviments anti-impostos europeus, l'únic factor que sembla tenir cos o un mínim de solidesa a l'Estat Espanyol en la meitat dels vuitanta és el de la fallida del principi d'eficiència. I com hem vist,

³³ Estudi del CIS de juliol de 1992 a 2500 persones amb 18 i més anys. L'àmbit és per a tot el territori de l'Estat a excepció de Ceuta i Melilla. El nivell de confiança és del 95,5%.

d'acord amb Habermas, aquest pot ser un element de fallida del principi de la legitimitat.

2.4.3.- IDEOLOGIA, ESTRUCTURA SOCIAL I IMPOSTOS

A diferència del que hem observat en la distribució del suport de les polítiques socials i l'Estat del Benestar a través dels valors de les variables definides com d'estructuració, en les actituds cap als impostos no es troba una distribució tant clara.

Només podem concloure que les categories socials baixes - enteses aquestes com individus amb ingressos familiars inferiors a les 100.000 ptes. en el 1.985 i estudis no superiors als Primaris - són les qui en major mesura creuen que els impostos que es paguen

TAULA XXVIII.- EDUCACIO I NIVELLS D'IMPOSTOS (ESTUDI 1.465 DE 1.985)

Creu que el que paguem en impostos és molt, regular o poc.

	molt	regular	poc
Ni primaris	73.4	24.1	2.5
Primaris	74.6	23.3	2.2
Batxillerat/F.P	60.6	37	2.5
Batx. superior	58.5	38	3.4
Universitat	59.4	33.6	7

són masses i molt alts. En la Taula XXVIII podem observar-ne els resultats de la seva distribució a través dels valors que pren la variable educació.

TAULA XXIX.- ACTITUDS DAVANT ELS IMPOSTOS I LA GESTIO DEL GOVERN (ESTUDI 1.645 DE 1.985).

Creu que els impostos que paguem són...	PSOE		OPOSICIO		Creu que es cobren amb justícia, és a dir paguen els qui més tenen ?
	PSOE	OPOSICIO	PSOE	OPOSICIO	
Molts	49.6	75.9	Sí	28.9	13.8
Regulars	46	21	No	71.1	86.2
Pocs	4.4	2.6			
Valorant el que rep de l'Estat en sanitat, educació.. ¿creu que és més, menys o igual que el que vostè paga en impostos ?	PSOE		OPOSICIO		Creu que el govern malmena gran part, una part o una mica dels diners que paguem en impostos ?
	PSOE	OPOSICIO	PSOE	OPOSICIO	
Més	19	8.6	Gran part	20.5	46.1
Igual	32.5	20.6	Una part	50.6	40.1
Menys	48.6	70.9	Una mica	28.9	13.8

Aquest cop la variable edat juga un paper bastant clar alhora d'explicar la distribució dels valors de les variables d'impostos. Així els valors extrems dels nostres grups d'edat, és a dir el menors de 25 anys i els majors de 65, són els qui tenen una actitud menys crítica. Especialment això és visible en el primer grup. Una clara explicació la trobem en el fet que són grups en els quals hi ha una part important de persones per a les quals molt probablement la contribució no és obligatòria.

Però sense cap mena de dubte la major diferenciació en la distribució de totes aquestes variables analitzades en l'apartat anterior i relacionades amb els impostos, el serveis públics i

la gestió del govern es produeix en la variable que hem definit com a oposició. Aquesta és una variable dicotòmica, creada a partir de la recodificació dels valors de la variable "intenció de vot". Tots els qui manifesten una opció de vot diferent a la del PSOE s'han agrupat en un únic valor, quedant així definida pels valors "vot al partit del govern" i "vot a partit oposició". Aquesta variable, d'una alta significació política i interpretativa, ens permet veure com els agrupats en la intenció de vot a l'oposició mantenen actituds molt més crítiques que els que manifesten que votaran al PSOE. En la Taula XXIX ho podem observar clarament.

¿Es doncs el factor polític de més/menys simpatia cap al govern el que explica més que altres variables -educació, ingressos, edat...- les diferències en la distribució de les actituds dels diversos valors de les variables dels impostos en l'opinió pública?. Sembla ser que així és. Podem doncs arribar a una conclusió semblant a la que hem arribat anteriorment: com més desgastada estigui la imatge d'un govern més possibilitats hi haurà per a l'existència d'una sòlida realitat en l'opinió pública força crítica amb aspectes que en definitiva configuren, com hem tingut l'oportunitat de veure, la pròpia legitimitat de l'Estat. D'aquesta afirmació no es pot despendre, però, que el procés no sigui també a la inversa. És a dir que la imatge del govern sigui desgastada com a conseqüència del creixement d'un descontentament de l'opinió pública cap a aspectes de la pròpia legitimitat de l'Estat.

2.5.- IMPOSTOS VERSUS POLITIQUES SOCIALS. UNA DIFICIL COMBINACIO

Per acabar aquesta part descriptiva de l'opinió dels ciutadans davant de dos aspectes complementaris de l'Estat del Benestar, polítiques socials i impostos-administració de recursos, anem a veure com es combinen les actituds analitzades en les pàgines anteriors.

La unanimitat en el suport a la intervenció i creixement de l'Estat del Benestar que hem pogut observar en la primera part d'aquest capítol es veu sobtadament qüestionada quan es posa sobre la taula la qüestió dels impostos. En la taula XXX tenim l'oportunitat de comparar l'actitud que es produeix a l'Estat Espanyol l'any 1985 i 1987³⁴ amb la de Gran Bretanya pels anys 1981 i 1983³⁵. Com podem observar hi ha diferències importants de reacció enfront a la fiscalitat entre les dues comunitats.

El que més sorprèn pel cas espanyol és l'elevat percentatge de NS/NC. Una possible explicació la podríem trobar en la contradicció que per molts ciutadans representa tenir dues actituds contraposades : voler, com anteriorment hem pogut veure, una ampliació de determinades polítiques socials i a la vegada no acceptar una contribució major al finançament d'aquestes despeses públiques.

³⁴ Estudi 1674 del CIS, ja citat anteriorment.

³⁵ Parry, 1986

Aquesta actitud contrasta amb la que es produeix a la Gran Bretanya on un 50% està disposat a pagar més impostos si amb això s'assegura el creixement de les polítiques de sanitat i educació.

És evident que estem davant de dues realitats socials i culturals que entenen molt diferentment els serveis públics i especialment el seu finançament. A l'estudi del CIS de juliol de 1992 només un 22% es declara disposat a acceptar un augment dels impostos per assegurar el finançament d'un nombre més gran de serveis públics.

És evident aquestes respostes donades per l'opinió pública de l'Estat Espanyol deixen entreveure un tema fonamental pel futur de l'Estat del Benestar: una actitud molt poc disposada a assumir el cost de les polítiques socials.

Podríem trobar una explicació parcial a través de la desaprovació de la gestió del govern que hem vist anteriorment. Però la dimensió de les dades apunten que darrera d'aquesta actitud hi ha possiblement una qüestió de més profunditat i abast: aspectes de cultura política.

És possiblement en aquesta qüestió on es deixa sentir més el retard històric de l'Estat del Benestar en aquest país i a on s'aprecien diferències més notables amb els altres països. L'absència d'un Estat del Benestar amb els nivells de desenvolupament que la major part de països de l'OCDE han tingut des dels anys 50, ha comportat també una menor despesa

TAULA XXX.- ELECCIO ENTRE DESPESES I IMPOSTOS

Com vostè sap, l'Estat gasta més que el que ingressa. Quina de les tres possibles solucions li sembla la més encertada.

	1985	1987
- Augmentar els ingressos de l'Estat pujant els impostos	13.3	14
- Reduir la despesa disminuint serveis públics com la sanitat, l'ensenyament, les obres públiques	13.7	11
- Reduir una mica aquests serveis i augmentar una mica els impostos	21.1	18
- NS/NC	51.9	57

	1981	1983
- S'han de reduir els impostos, encara que això signifiqui alguna reducció en serveis públics com sanitat, educació i benestar	20	17
- Les coses han de quedar-se com ara són	23	27
- Els serveis públics com sanitat, educació i benestar han d'augmentar encara que comporti un augment dels impostos	49	50
- NS/NC	8	6

pública i consegüentment una menor pressió fiscal. Però això també ha tingut conseqüències en l'absència d'una cultura del benestar públic, que la podríem caracteritzar com l'acceptació per part del ciutadà del principi de la corresponsabilització amb la dimensió pública de l'Estat. Aquesta pot ser també considerada com la contrapartida negativa a l'absència d'actituds sòlides anti-impostos, tal i com les hem descrites al començament d'aquesta última part del capítol.

CONCLUSIO

Les dimensions i el paper del conjunt del sector públic espanyol han conegut un creixement espectacular en els últims quinze anys. Es evident que no pot haver-hi un factor únic que, per ell sol, expliqui un canvi d'aquestes dimensions i d'aquest abast, ni tant sols la pròpia opinió pública, malgrat la centralitat que les preferències i expectatives dels ciutadans cobren en un context democratitzat. Al costat d'aquest element, tenen una importància cabdal altres realitats, com el reconeixement de les llibertats individuals i col·lectives, l'establiment de pràctiques de negociació social a nivell global, la incorporació a estructures supraestatals (i, molt destacadament, les Comunitats Europees) o el desenvolupament d'un nou model d'organització territorial dels poders públics.

Però, de la mateixa manera, és innegable el paper jugat per les pròpies característiques de l'opinió pública de la societat espanyola, paper que sovint és ignorat o menystingut, atribuïnt-se un paper clau a les majories governamentals, a la pressió sindical o al càlcul partidista. Aquell paper és innegable perquè, com hem anat mostrant, les actituds dels espanyols s'orienten en una direcció molt clara, que es pot resumir en unes quantes característiques.

Cal destacar, en primer lloc, el fort suport genèric de l'opinió pública dels ciutadans de l'Estat Espanyol cap a l'elaboració i aplicació de fortes polítiques socials i d'intervenció dels

poders públics cap a la producció i manteniment del benestar individual i col·lectiu. En aquest sentit, no solament es pot parlar d'una clara sintonia amb l'orientació de l'opinió pública d'altres països europeus, sinó que a més es produeix encara en major mesura.

En segon lloc, i possiblement com a conseqüència del retard comparatiu en el desenvolupament del Welfare State espanyol, la distribució social i territorial del suport a les polítiques de benestar és diferent al que es podria esperar "a priori". Hem definit en termes de "factor d'obertura i homologació cap a Europa" el fet que el suport als principis i estructures de l'estat del benestar sigui més fort entre els sectors socials de majors nivells educatius, amb major renda, i en Comunitats Autònomes com Catalunya o el País Basc (on la superposició d'una estructura econòmica més madura i un fort qüestionament, en termes nacionals, de l'acció de l'Estat podrien fer esperar el contrari).

En tercer lloc, i matisant relativament el que acabem d'afirmar, sembla aparéixer també un factor "d'expectativa de beneficis": el suport cap a l'increment de la despesa en polítiques socials sembla créixer en la mesura que l'expectativa d'obtenir-ne guanys directes i personals augmenta. De confirmar-se i aprofundir-se aquesta dinàmica, podria arribar-se a la fragmentació del suport a l'estat del benestar en dos grans blocs: l'integrat per serveis i prestacions de caràcter universal (com ara educació, sanitat o pensions), i els que es poden considerar com a serveis

orientats a segments específics de la societat (com polítiques d'habitatge, transferències, protecció als desocupats, etc.). Com mostra l'evolució de l'opinió pública d'altres països europeus, el suport a aquest segon tipus de serveis és el més susceptible de reduir-se de manera significativa.

En quart lloc, les actituds sobre la fiscalitat mostren com, d'una banda, no sembla que es donin els elements que han configurat actituds i moviments "de revolta fiscal" en altres països europeus, apreciand-se com a element crític una percepció de desequilibri en la balança personal entre contribució fiscal i serveis rebuts, en termes de qüestionament de l'eficiència del sistema. Per altra part, és significatiu el fet que la variable més significativa per a l'anàlisi de les actituds sobre els impostos i la gestió dels recursos públics sigui el fet d'haver votat o no pel partit en el govern, sigui quin sigui aquest (variable "oposició"), clarament per damunt de variables d'ordre social o econòmic.

En aquest mateix terreny, però, sembla més important la persistent incoherència entre expectatives fiscals i expectatives de serveis a proveir pel sector públic: la manca de corresponsabilització amb la dimensió pública de l'acció estatal (en el sentit més ampli de la paraula) sembla força rellevant.

Finalment, i com un dels elements possiblement més negatius, apareix la pèrdua de confiança i d'expectatives, en termes d'eficàcia i rendiment, respecte de l'actuació de les Comunitats

Autònomes. Sembla com si, en relativament pocs anys, la perspectiva d'aproximació de les administracions al ciutadà i d'oferta de millors serveis (en comparació amb la vella tradició de l'Estat centralista) que la creació del sistema autonòmic podia generar hagi deixat pas, precisament, a un major escepticisme. Sens dubte, aquesta tendència en l'opinió pública hauria de desvetllar una certa preocupació, tant entre els analistes com en els propis poders públics.

Naturalment, aquesta caracterització de conjunt de les actituds dels espanyols requereix anàlisis més detallades (és la situació idèntica a les diverses Comunitats Autònomes?) i més aprofundides. Quin paper hi juga, en primer lloc, el diferent "tempo" històric, que ha fet que l'estat del benestar creixi a Espanya en un període de qüestionament, o fins i tot reducció, en altres països europeus? En segon lloc, fins a quin punt aquestes actituds no són una mera prolongació d'una cultura política tradicional, de signe paternalista-assistencial, més que no pas de suport a un "Welfare State" de tipus modern? Finalment, quin pot ser l'impacte d'una nova conjuntura econòmica, com la que sembla dibuixar-se, on les dificultats permeten preveure, simultàniament, un creixement de les reivindicacions i una reducció dels recursos disponibles?

Ens proposem abordar aquestes qüestions en un futur immediat. Creiem, però, que el treball fet fins aquí justifica l'haver pres com a objecte d'anàlisi les característiques i les tendències de l'opinió pública.

BIBLIOGRAFIA

ALBERT, J. (1986): *Germany, a Flora*, P. (ed) **Growth to limits. The Western Europe Welfare States since World War II**. Berlin: De Gruyter.

ARDIGÒ, (1982): *Dallo stato assistenziale al Welfare State*. A a G. Rossi i P. Donati (eds): **Welfare State: problemi e alternative**. Milano: Etas Libri.

AHSFORD, D.E. (1989): **La aparición de los Estados de Bienestar**. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Colección Historia Social, 14.

BANCO DE ESPAÑA. (1977 fins 1990): **Informe(s) Anual(s)**. Madrid: Banco de España.

BOTELLA, J. (1991): **Patterns of government income and expenditure: an exploratory analysis**. (working-paper pel grup Scope of Government).

FERNÁNDEZ MARUGÁN, F. (1991): *La construcción de una sociedad del bienestar en el contexto de la economía española*. A **Sistema**, : pàg. 51-66.

BRIGGS, A. (1961): *The Welfare State in historical perspective*. A **European Journal of Sociology**, 2, : 221-58.

COTARELO, R. (1990): **Del estado de bienestar al estado de malestar. La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

COUGHLIN, R.M. (1980): **Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: attitudes toward taxes and spending in industrialized societies.** Berkeley: Institute of International Studies. University of California.

CROZIER, M. (1989): **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio.** México: Fondo de Cultura Económica.

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

ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Budgets and democracy: towards a welfare state in spain and portugal 1960-1986*, A : (futura publicació)

FERNÁNDEZ CAINZOS, J.J. (1991): *Los componentes público y privado del Estado del Bienestar: Una perspectiva constitucional.*, A Gregorio Rodriguez Cabrero (comp.): **Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual.** Barcelona: ICARIA.

FERNÁNDEZ MARUGÁN, F. I COLLADO, J.C. (1992): *Recuperación económica y políticas de redistribución en España. 1986-1989.* A **Sistema.** Pàg : 11-27.

FINA, LL. (1987): *Salarios y Fiscalidad: El caso español durante 1965-1975*, A a A. Espina, LL. Fina i F. Saez (eds).: *Estudios de economía en el trabajo en España. II. Salarios y política de renta*. Madrid: Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social.

FLORA, P. (1981b): *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare state in una prospettiva storica.*, A a M. Ferrera (ed): *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*. Firenze:

FLORA, P. I HEINDENHEIMER, J. (1981): *The development of welfare states in Europa and America*. London: New Brunswick. (Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America. Bologna: Il Mulino 1988).

FLORA, P. (1986): *Introduction*, A Flora, P. (ed): *Growth to limits. The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.

FRASER, D. (1973): *The Evolution of the Welfare State*. London: Mcmillan.

FRIEDMAN, M. (1980): *Free to choose*. Harmondsworth: Penguin.

GARCIA PELAYO, M. (1977): *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

GONZÁLEZ, J. (1991): *Crisis, transición y estancamiento. La política española 1973-1982.*, A a Miren Etxezarreta (coord),: *La*

reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990. Barcelona: ICARIA.

GONZÁLEZ, J. (1991): *Transformación del sector público e intervención de la economía.*, A a Miren Etxezarreta (coord),: **La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990.** Barcelona: ICARIA.

GONZÁLEZ CALVET, J. (1989): *La liberalización como estrategia socialdemócrata*, A , **Mientras Tanto**, , 38: pàg. 23-42.

HABERMAS, J. (1976) : **Legitimation Crisis.** London:Heinemann.

HELD, D. (1991): **Modelos de democracia.** Madrid: Alianza Universidad.

HIGGINS, J. (1981): **States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy.** Oxford: Blackwell/Martin Roberston.

KORPI, W. (1987): **The working class in welfare capitalism. Work, unions and politics in Sweden.** London: Routledge.

KORPI, W. (1990): *Estrategias de los partidos socialistas reformistas en una economía mixta: el caso del modelo sueco.*, A a **El socialismo del futuro.**, Vol 1 núm. 2: pàg. 127-135.

LANE, J-E., MCKAY, D. I NEWTON K. (1991): **Political data handbook. OCDE Countries.** Essex University.

- MARAVALL, J.M. (1991): *Democracia y socialdemocracia. Quinze años de política en España*, A *Sistema.*, núm. 100: 41-67.
- NAVARRO, V. (1991): *Producció i l'Estat del Benestar*, A *L'opinió socialista*, núm 14 Vol. IV: pàg. 116-153.
- NAVARRO, V. (1987): *L'Estat del Benestar i els seus efectes distributius.*, A *L'Opinió Socialista*, Núm. 6: pàg. 89-117.
- O'CONNOR, J. (1973): *The fiscal crisis of the state*. New York: S. Martin's Press.
- OFFE, C. (1977): *Lo stato nel capitalismo maturo*. Milano: Etas Libri.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions on Welfare State*. London: Hutchinson.
- OLIVER, J. (1987): *Un reencuentro con ciertos aspectos de la política económica española de la transición democrática.*, A a *Revista econòmica de Banca Catalana.*, 82.: pàg. 21-37.
- PARRY, R. (1986): *United Kingdom.*, A a P. Flora (ed.): *Growth to limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.
- PICÓ, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.

PIERSON, C. (1992): **Beyond the Welfare State ?**. Cambridge: Polity Press.

ROCA, J. (1991): **Pacte social i política de rendes**. Vic: EUMO editorial.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (1992): *Fundamentos teóricos de la política social*. A Luís Moreno i Pérez Yruela (eds) **Política Social y Estados de Bienestar**. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

TAYLOR-GOUBY, P. (1985): **Public Opinion, Ideology and State Welfare**. London: Routledge and Kegan Paul.

TAYLOR-GOUBY, P. (1991): *La privatización y el futuro del Estado de Bienestar británico*. A a Gregorio Rodriguez Cabrero (comp.): **Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual**. Barcelona: ICARIA.

TOHARIA, L. (1987): *Precios, costes, beneficios y la tasa justificada de inflación en la economía española (1965-1979)*., A a **Investigaciones económicas.**, 16: pàg. 125-150.