

Entre intereses y pasiones: estabilidad y cambio en las actitudes hacia el bienestar público en España

Rodolfo Gutiérrez

Catedrático de Sociología de la Universidad de Oviedo

Memoria para el ingreso como Académico Correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Junio de 2020

El capitalismo de bienestar constituye, probablemente, el desarrollo civilizatorio más relevante del siglo XX. Los sistemas de protección social son el entramado institucional que sustancia ese desarrollo. En todas las variantes típicas de capitalismo de bienestar (el anglosajón, el escandinavo o el continental), el pilar público, el llamado estado del bienestar, es su componente fundamental. La suma de servicios en especie (educación, salud y servicios sociales, principalmente), de transferencias sociales monetarias y de beneficios fiscales vinculados a objetivos sociales, sigue siendo el componente central del bienestar social en todo el mundo desarrollado. En las tres últimas décadas ha habido reformas que ha recalibrado los estados del bienestar, reasignando recursos entre los diferentes riesgos sociales; también con formas de colaboración entre proveedores públicos y privados. Aún con ello, de ningún modo se puede hablar de una tendencia de retirada del pilar público

Las actitudes hacia el bienestar constituyen el núcleo del orden moral que sustenta todo ese complejo institucional de los sistemas de protección social. Las actitudes son propensiones individuales a evaluar un objeto favorable o desfavorablemente, sea ese objeto, las acciones, las personas o grupos y las

instituciones. Las actitudes pueden configurarse como códigos de emociones (gusto o disgusto), creencias (imágenes típicas), valores (bueno malo) o normas (correcto o incorrecto). Las actitudes hacia el bienestar, construidas socialmente e interiorizadas individualmente, son el esqueleto observable de la economía moral del capitalismo de bienestar. La copiosa y prolongada demoscopia sobre esas actitudes, junto a la investigación sociológica y politológica que le ha seguido, confirman que son un determinante básico de las diferentes variantes institucionales del bienestar, y también que pueden jugar un papel de barrera o de estímulo en cualquiera de sus opciones de mejora.

El sistema español de bienestar se ha extendido de manera extraordinaria en las últimas cuatro décadas. Y lo ha hecho yendo hacia cotas más altas de desmercantilización y universalismo; la dirección de la admirada variante socialdemócrata en los regímenes de bienestar. Con todos los matices que se puedan poner a su calidad comparada, el sistema español ha ido completando las principales piezas de esa variante desde mediados de los años ochenta. Dispone de un sistema universal de salud, de un sistema de pensiones contributivas y no contributivas entre las más generosas del entorno europeo, y de una protección por desempleo, también con prestaciones contributivas y no contributivas, que se comparan bien en ese entorno. A esas prestaciones se ha añadido, en este siglo, el sistema de cuidados de larga duración de mayores y, recientemente, un programa estatal de ingresos mínimos. Las comunidades autónomas han desplegado también un sistema propio de servicios sociales. Si se estima el valor monetario de los servicios en especie que provee el bienestar público, sumado a las transferencias monetarias, España sale mucho mejor parada en las comparaciones internacionales de desigualdad y pobreza que si se toma solo la renta disponible, como se hace habitualmente.

Con ese despliegue del bienestar público, no sonará extraño que España sea uno de los países europeos en los que su población muestra actitudes más favorables y más estables hacia el sistema público de bienestar. Le demoscopia comparada lo confirma con pocas dudas. Los datos de la *European Social Survey* (ESS) y los del *International Social Survey Programme* (ISSP) han venido mostrando una de las frecuencias más altas de actitudes de atribución a los gobiernos de la responsabilidad en asegurar la provisión de las prestaciones sociales, principalmente las de pensiones, sanidad y desempleo.

De todos modos, ese patrón de actitudes estables y consistentes de apoyo al bienestar público enfrenta nuevos escenarios. Las tensiones sobre la capacidad protectora del sistema o sobre su sostenibilidad han aumentado recientemente. Por un lado, está ya bien diagnosticado que el sistema español va retrasado en su adaptación

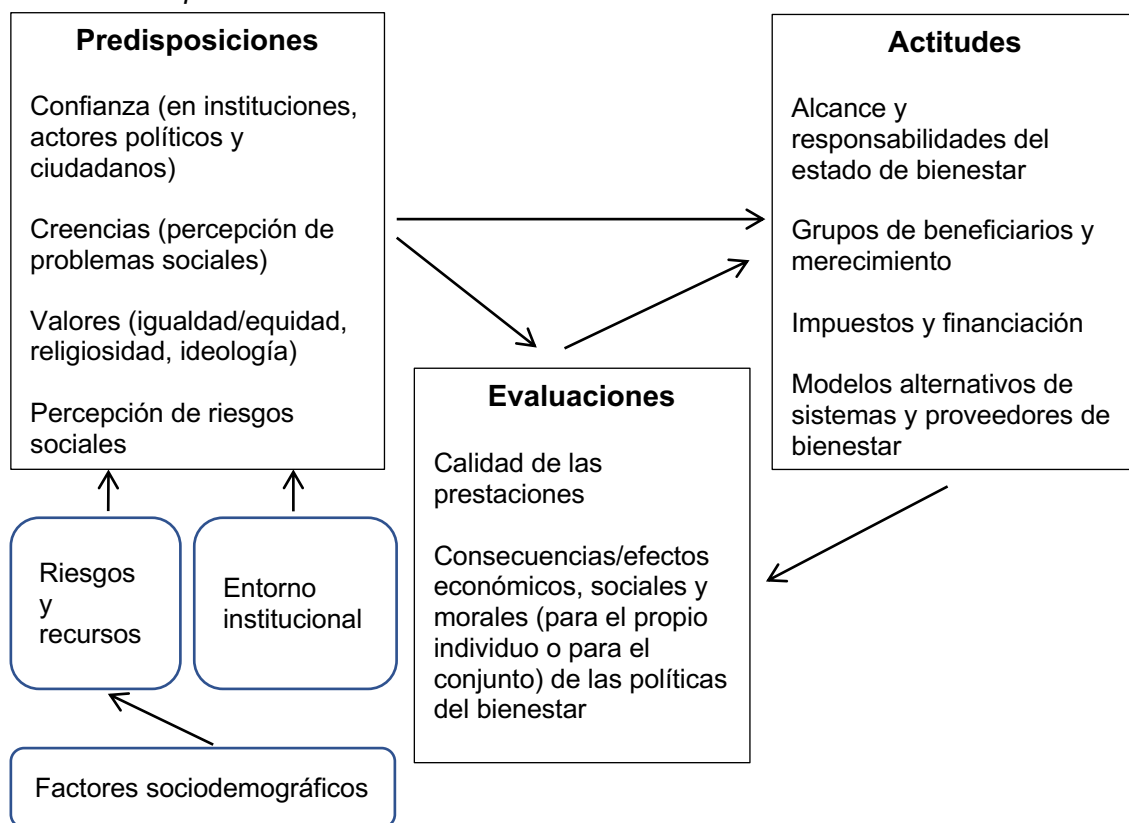
a los nuevos riesgos sociales propios de la sociedad postindustrial, como son los relativos a la conciliación entre vida laboral y familiar, a la empleabilidad a lo largo de la vida o la exclusión social; a ese retraso, se suman los nuevos riesgos sociales traídos por la digitalización de la economía. Por otro lado, se han intensificado las tensiones en la protección de algunos viejos riesgos sociales. El desequilibrio entre ingresos y gastos en las cuentas del sistema de pensiones alcanza cifras que comprometen seriamente su sostenibilidad, mientras que múltiples intentos de reforma se han visto bloqueados o han tenido efectos muy limitados. La sanidad pública está sometida a tendencias de incremento de costes derivados del aumento de la población, el envejecimiento, el cambio tecnológica; ahora, se espera un reforzamiento del sistema sanitario tras la pandemia COVID-19. La austeridad impuesta por la Gran Recesión ha amplificado la mayoría de esas tensiones.

Es un buen momento, por tanto, para preguntarse si ese patrón de estabilidad y consistencia en las actitudes hacia el bienestar en España se mantiene o se ha modificado. Las actitudes hacia el bienestar público no son un conjunto sólido y estable; forman un cuadro móvil, que puede variar en diferentes ciclos, y complejo en sus dimensiones y en sus determinantes. Si como, se argumentará más adelante, los intereses y las pasiones son parte fundamental del entramado de las actitudes, la manera en que se combinan unos y otras es crucial para entender su papel de orden moral del sistema de protección y, lo que es más importante, su capacidad para facilitar o impedir su adaptación a esos nuevos escenarios.

1. Las actitudes hacia el bienestar: dimensiones y determinantes

La abundante investigación sobre actitudes hacia el bienestar ha ido acumulando un copioso repertorio de desarrollos conceptuales y de propuestas teóricas. Los desarrollos conceptuales han permitido caracterizar las múltiples dimensiones que pueden alojarse bajo el término genérico de “actitudes hacia el bienestar”, las relaciones entre ellas y su posible consistencia. El esquema conceptual más completo es el proporcionado por los investigadores que han diseñado y pilotado los módulos sobre bienestar de la Encuesta Social Europea (Svalfors 2012), que se recoge en el Gráfico 1. Ese esquema y esos datos han nutrido la principal colección de análisis empíricos realizados en el ámbito europeo y en otras comparaciones internacionales.

Gráfico 1. *Esquema multidimensional de las actitudes hacia el bienestar*



Fuente: Svalfors (2012), pág. 12.

Este modelo analítico identifica tres conjuntos de dimensiones que componen ese conjunto que suele denominarse genéricamente como actitudes hacia el bienestar, junto con las interacciones entre ellas y los principales factores determinantes. En primer lugar, hay un grupo de *predisposiciones*, que son el componente más estable y que actúan como variables independientes en el modelo. Ese conjunto se compone de la confianza institucional e interpersonal, la percepción de riesgos sociales, y la variada gama de las creencias y los valores hacia el bienestar. Esas predisposiciones vendrían determinadas, principalmente, por los riesgos sociales a los que individuos y grupos se ven expuestos, y por los recursos de que disponen para enfrentar esos riesgos. Riesgos y recursos se ven influidos, a su vez, por las características sociodemográficas, al nivel individual, y por el entorno institucional a nivel meso y macro-social.

El segundo conjunto es el que más habitualmente suele referirse como el grupo restringido de las *actitudes*. Es un componente menos estable que las predisposiciones, de las que depende, pero más cercano a las preferencias o las acciones. Se compone de las actitudes que definen el alcance y las responsabilidades del estado de bienestar, las que perfilan las imágenes sociales de sus grupos de beneficiarios y sus derechos de las prestaciones, las normas sobre cómo proveer de recursos al sistema (impuestos y

otros) y las preferencias sobre variantes alternativas de modelos de bienestar o proveedores de sus servicios.

El tercer conjunto de ese esquema toma la forma de *evaluaciones* del bienestar. Incluye los balances emocionales, habitualmente en la forma de satisfacción, con la calidad del conjunto del sistema y de los diferentes servicios; satisfacción que puede referirse atribuirse al balance para el propio individuo o para el conjunto de potenciales beneficiarios. También las evaluaciones sobre los efectos percibidos de las políticas de bienestar, tanto en el orden económico (riqueza, crecimiento), social (igualdad, cohesión) y moral (equilibrios entre derechos y deberes). Este conjunto toma una posición analítica más ambigua, por cuanto puede resultar dependiente tanto de predisposiciones como de actitudes, pero también puede tomar el papel de variable intermedia, modulando la influencia que las predisposiciones ejercen sobre las actitudes.

Ese esquema puede considerarse completo, o casi completo, en su capacidad para captar el complejo carácter multidimensional de las actitudes hacia el bienestar. Pero es insuficiente en términos de precisión conceptual, de afinar el modo en que las actitudes se conectan con sus variables independientes, riesgos y recursos, por un lado, y entorno institucional, por otro. Se puede decir que faltan los mecanismos que unen actitudes individuales riesgos sociales, entornos institucionales y características sociodemográficas. No son pocos los trabajos que han señalado, desde perspectivas cualitativas y cuantitativas, que las actitudes hacia el bienestar pueden resultar imprecisas o ambivalentes en su propio significado e, incluso, inconsistentes entre sus dimensiones. Nada extraño, ya que el bienestar social es un territorio institucional de obligaciones y derechos con perfiles borrosos y móviles.

La probabilidad de inconsistencias se puede entender mejor con una distinción, con valor conceptual y teórico, entre dos tipos de actitudes según su función: hay actitudes que funcionan como mecanismos “normativos” del bienestar y otras como mecanismos “termostáticos”, expresando dos formas típicas de la relación del entorno institucional con las actitudes individuales (Rothstein 1998; Wlezien 1994; Foster y Kaminka 2012) Las del primer tipo reflejan interiorizaciones de las creencias, valores y normas que soportan o legitiman un orden institucional del bienestar; son las actitudes que sustancian esa función de orden moral. Pero hay otro tipo de actitudes, que tienen una función de control de los rendimientos de ese orden, de sus prestaciones, de sus recursos y de sus consecuencias. El que una dimensión actitudinal funcione como uno u otro mecanismo depende más de su definición operativa que su objeto; un actitud hacia el estado del bienestar puede formularse como códigos normativos (por ejemplo, el reconocimiento de su legitimidad) o como un juicio sobre su calidad o sus

consecuencias (por ejemplo, la creencia de los derechos a una prestación y las obligaciones de los beneficiarios están desequilibrados).

La distinción entre esos dos tipos de actitudes tiene una interesante virtualidad teórica, porque identifica los principales mecanismos de relación entre instituciones de bienestar y actitudes individuales. Resulta, por eso, imprescindible para entender las frecuentes inconsistencias empíricas entre diferentes dimensiones actitudes. Es muy habitual que una población combine actitudes muy favorables hacia el pilar público del bienestar con actitudes mucho menos favorables de control de su rendimiento.

El otro de los desarrollos que afinan el esquema conceptual de las actitudes hacia el bienestar es ya muy clásico y se conecta con uno de los principales ejes de discusión teórica. Hay una distinción, que opera sobre todo en la esfera de las predisposiciones, entre aquellas que se configuran con la lógica del auto-interés y las que se configuran como valores culturales. Esta distinción marcaba tradicionalmente los territorios de la perspectiva económica, centrada en el auto-interés, y la perspectiva sociológica, centrada en la cultura. Con el tiempo, esos perímetros se han hecho más porosos y el estudio de las actitudes hacia el bienestar es ahora un diálogo abierto entre la economía pública, la sociología y la ciencia política.

Los enfoques centrados en el auto-interés y los centrados en los valores vienen protagonizado los debate teóricos sobre el funcionamiento de las actitudes hacia el bienestar desde los años ochenta. Según el enfoque del auto-interés, las preferencias de los individuos sobre los bienes públicos se conforman como evaluaciones racionales de costes y beneficios para ellos mismos, teniendo en cuenta sus riesgos sociales y sus recursos (Sears y Funk 1991; Rehm 2007) El enfoque de los valores pone el foco explicativo en el conjunto de significados (perceptivos, emocionales y morales), individualmente interiorizados pero socialmente compartidos, que proporcionan los códigos normativos de relación con el bienestar (Schwart 1994; Mau 2004; van Oorschot 2007; Kulin y Meuleman 2015)

Las investigaciones empíricas han legado algunas evidencias bastante consolidadas. En primer lugar, no se encuentra una superioridad rotunda de ninguno de estos dos enfoques en la explicación de las actitudes hacia el bienestar, ni en los estudios transversales ni en los que siguen las tendencias de largo recorrido ((Linós y West 2003; Jaeger 2006; Rehm *et al* 2012; Wlezien y Soroka 2013). La superioridad explicativa de uno u otro enfoque solo se confirma bajo contextos sociales o institucionales específicos, en la investigación comparada de países, o para explicar las actitudes hacia esferas específicas de las políticas sociales. En segundo lugar, los ciclos de crisis económica, con presiones sobre los recursos y riesgos más desiguales de desprotección, suelen modificar la combinación anterior de auto-interés y valores. La

orientación más habitual de esos cambios parece ir en la dirección de reforzar el auto-interés, particularmente entre los grupos más sometidos a los riesgos de desprotección. Esa parece la tendencia más observada hasta ahora para las consecuencias de la Gran Recesión (Diamond y Lodge 2013; Magalit 2013). Ese refuerzo del auto-interés suele causar una polarización de las actitudes: se reducen los consensos, porque los grupos de los más y los menos afectados por la crisis distancian sus actitudes hacia el bienestar.

La dualidad entre intereses y valores como lógicas dominantes de la acción humana tiene un muy largo recorrido en la ciencia sociales y evoca una dualidad paralela: la que Hirschman (1977) escudriñó magistralmente en el pensamiento social de los siglos XVII y XVIII como la tensión entre las pasiones y los intereses. Esa contribución ha sido de singular valor. No solo por la eficacia con la que discute la preponderancia del interés propio en la explicación de las acciones humanas; también por mostrar como, en la formación del orden moral del naciente capitalismo, algunas motivaciones humanas, al configurarse como intereses, adoptan un papel moderador y se transforman en “pasiones calmantes sobre otras motivaciones (las pasiones) que resultan menos constantes, predecibles y negociables. En ese sentido, se podría conjeturar, que un cuadro de actitudes hacia el bienestar dominado más por valores “de orden pasional” que por intereses, representa un orden moral más resistente a nuevos equilibrios institucionales, en definitiva a arreglos que reequilibren derechos y contribuciones sin alterar básicamente sus rendimientos.

2. Estabilidad y cambio de las actitudes en España

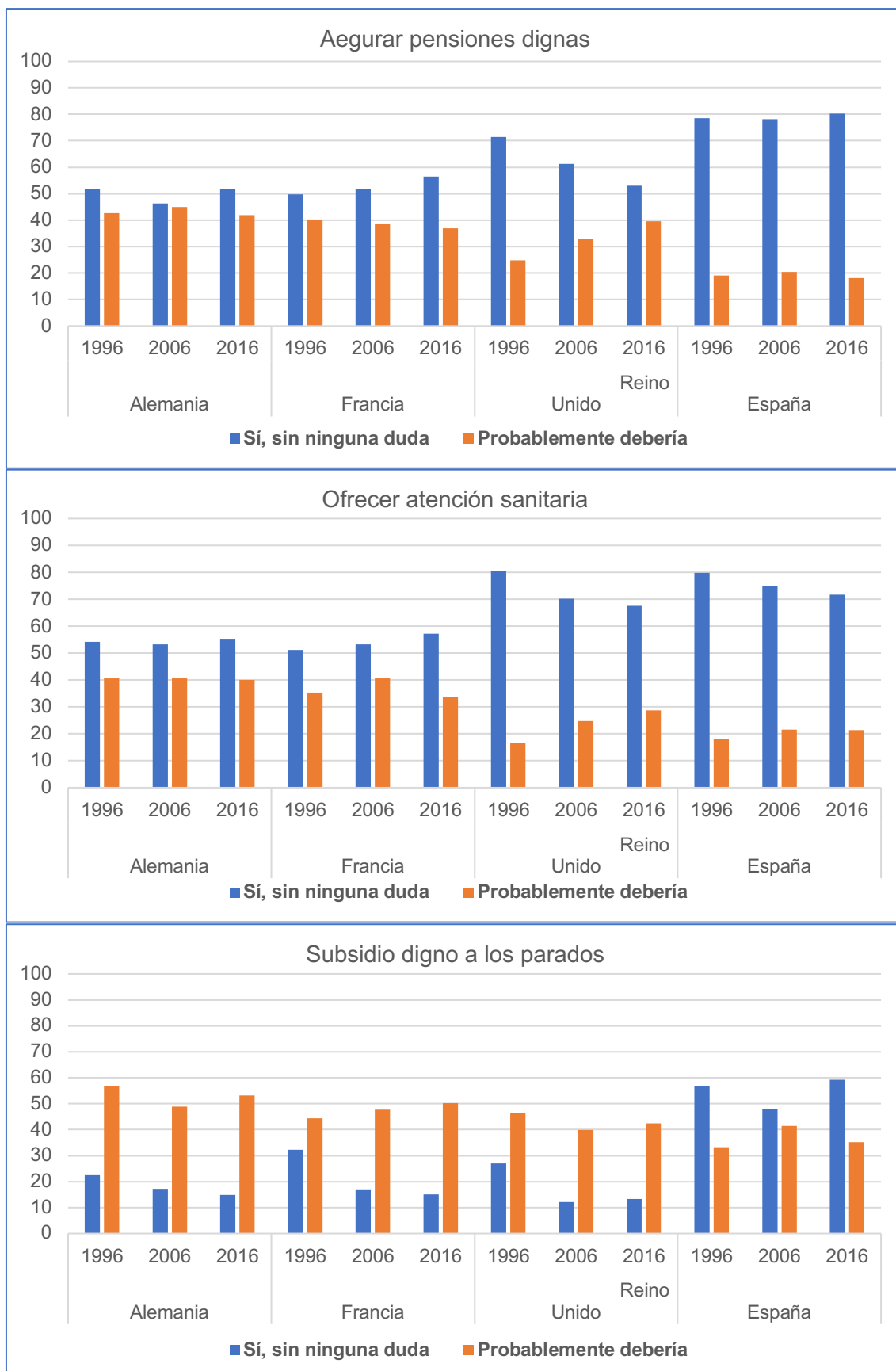
El consenso favorable de las actitudes hacia el bienestar público en España y su estabilidad son una constante en los resultados de la investigación existente (Arriba, *et al.*, 2006; Arriba 2014; Calzada y Del Pino, 2013). Ese consenso se alarga, incluso, hasta los primeros años de la Gran Recesión (Cicuéndez 2017; Calzada y Del Pino, 2019).

La consistencia entre diferentes dimensiones de las actitudes ha sido, sin embargo, bastante menos explorada (Del Pino y Calzada 2013). La distinción entre actitudes “normativas” y “termostáticas es particularmente interesante para el caso español. El consenso y la estabilidad son rasgos muy acusados de las primeras, pero no se confirman en las segundas. En el Gráfico 2 se recogen los resultados de la actitud normativa de la que se tienen datos comparados entre países para un periodo más largo de tiempo: el grado de acuerdo con la responsabilidad del gobierno en la protección de

los principales riesgos sociales: (jubilación, salud y desempleo), que ha proporcionado el *International Social Survey Programme (ISSP)*.

La comparación de España con las tres principales economías europeas (Alemania, Francia y Reino Unido) deja poco lugar a las dudas. España es el país con frecuencias más altas de quienes atribuye, de manera más rotunda, la responsabilidad del gobierno sobre el bienestar: la que recoge la respuesta formulada como un “Sí, sin ninguna duda” y que se refleja en la barra azul del gráfico. El extenso e intenso consenso actitudinal a favor del pilar público cubre las tres prestaciones y es aún más marcado en la protección por desempleo cuando se compara con los otros países. Y lo que es todavía más relevante, ese consenso se mantiene en las tres oleadas de esa encuesta (1996, 2006 y 2016), lo que añade la prueba de que la Gran Recesión, con sus tensiones de austeridad, apenas parece haber alterado ese consenso; en 2016 el apoyo a los pilares públicos de la sanidad y del desempleo era el más alto de los tres años observados.

Grafico 2. Porcentaje de personas que creen que debería ser responsabilidad del gobierno la protección social en cuatro países europeos, 1996, 2006 y 2016



Fuente: ISSP, "The Role of Government", 1996, 2006, 2016.

La investigación sobre actitudes normativas hacia el bienestar ofrece dos posibles explicaciones para el alto consenso a favor del pilar público del bienestar. Puede asociarse positivamente con su desarrollo, en el sentido de que un estado de bienestar más extenso genera actitudes más favorables al mismo. Pero también se encuentran países en los que actitudes favorables altas se combinan con niveles más bajos de su desarrollo y, se entiende que expresan una reclamación de una mayor extensión del bienestar público. Si se toma en cuenta el principal indicador agregado de la extensión del estado de bienestar, el porcentaje sobre el PIB que representa el gasto social público, el caso español resulta aún más interesante en la comparación europea: esas actitudes son más favorables en España (con un gasto del 24,7 por ciento del PIB en 2018 según la OCDE), que en países con un mayor gasto social, como Francia y Alemania (un 32 y un 24,9 por ciento del PIB, respectivamente), pero también más favorables que en un país con menor gasto social, como el Reino Unido (21,6 por ciento).

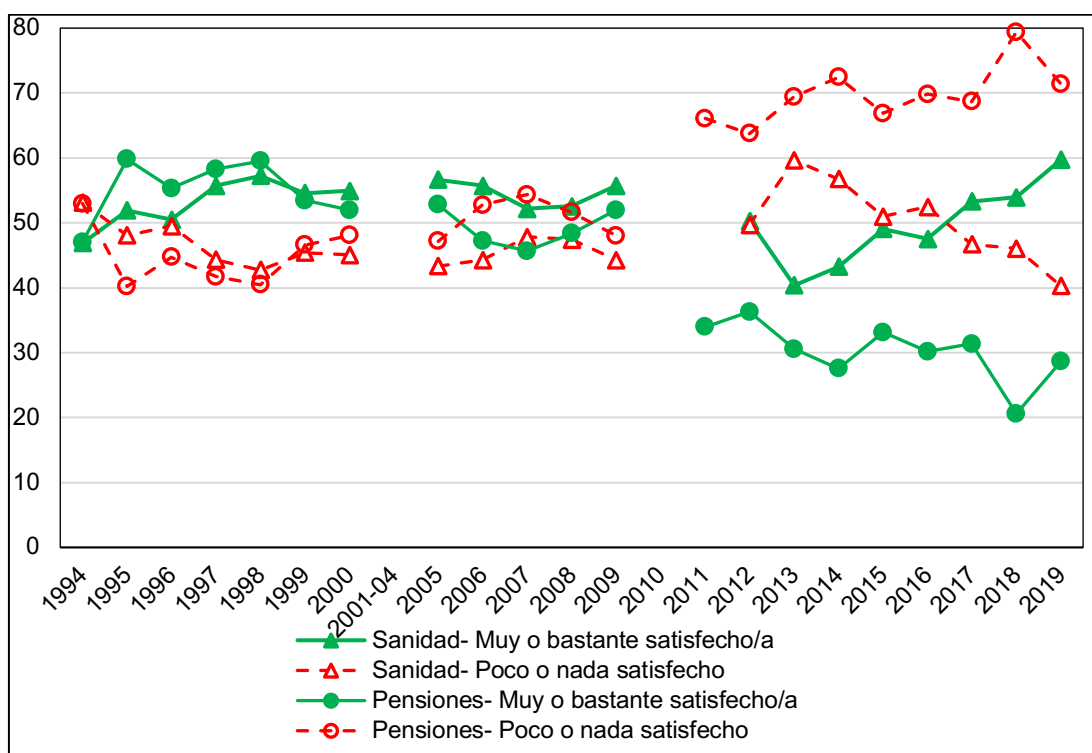
Sin embargo, ni el consenso favorable ni la estabilidad son rasgos de las actitudes de carácter “termostático”. Hay dos actitudes que representan perfectamente esa modalidad de “control de la temperatura” del estado de bienestar: la satisfacción con las pensiones y la sanidad pública y la evaluación de la suficiencia del gasto realizado en las mismas. Se cuenta con la ventaja de que esas actitudes pueden observarse en España en un tiempo largo, desde la mitad de los años ochenta, a partir de los datos del Barómetro de Opinión Pública y Política Fiscal (BOPF) del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En los Gráficos 3 y 4 se recoge la evolución de esas actitudes, desde 1994 para la satisfacción con las prestaciones y desde 1985 para la evaluación del gasto.

La satisfacción con las pensiones públicas se mantuvo en una pauta muy estable y dual durante todo el ciclo de crecimiento económico que va de mediados de los años noventa hasta el inicio de la Gran Recesión: un 40-45 por ciento de españoles se mostraban satisfechos con las pensiones, mientras que entre 30-35 por ciento se mostraban insatisfechos. Ese patrón era también muy similar para la valoración del gasto en esa prestación; aunque venía de una fase muy diferente en los primeros noventa, con valoraciones mucho más negativas. Desde los años iniciales de la Gran Recesión, tanto satisfacción como valoración han empeorado muy notablemente: las actitudes negativas, de insatisfacción con las prestaciones o de insuficiencia del gasto, alcanzaron a dos tercios de la población, mientras que las positivas han caído hasta una quinta parte. Los datos de 2019 apuntan un repunte hacia actitudes más positivas tanto de satisfacción como de evaluación del gasto en pensiones. Será interesante ver si el

en el barómetro de 2020, ya con los efectos de la pandemia del COVID-19, se confirma o no que ese repunte es un cambio de tendencia

La satisfacción con la sanidad pública partía también de ese reparto dual al inicio de la última década del siglo pasado. Durante la Gran Recesión, esa satisfacción empeoró mucho menos que la satisfacción con las pensiones y durante menos tiempo: la cifra de satisfechos nunca descendió por debajo del 40 por ciento) y ha mejorado de manera constante desde 2013, hasta llegar a un 59 por ciento de población satisfecha en 2019. Sin embargo, la valoración de la suficiencia del gasto presenta el mismo patrón fuertemente cíclico de la valoración con el gasto en pensiones. Ha sido muy negativa entre mediados de los ochenta y los noventa, y también durante la Gran Recesión; mientras que se mantuvo muy estable en ese reparto en dos mitades de población, que ven cada una como suficiente o insuficiente el gasto, durante el largo ciclo de crecimiento económico entre los dos siglos.

Gráfico 3: Satisfacción con el funcionamiento de la sanidad pública (2012-2019) y las pensiones públicas (1994-2019) en España

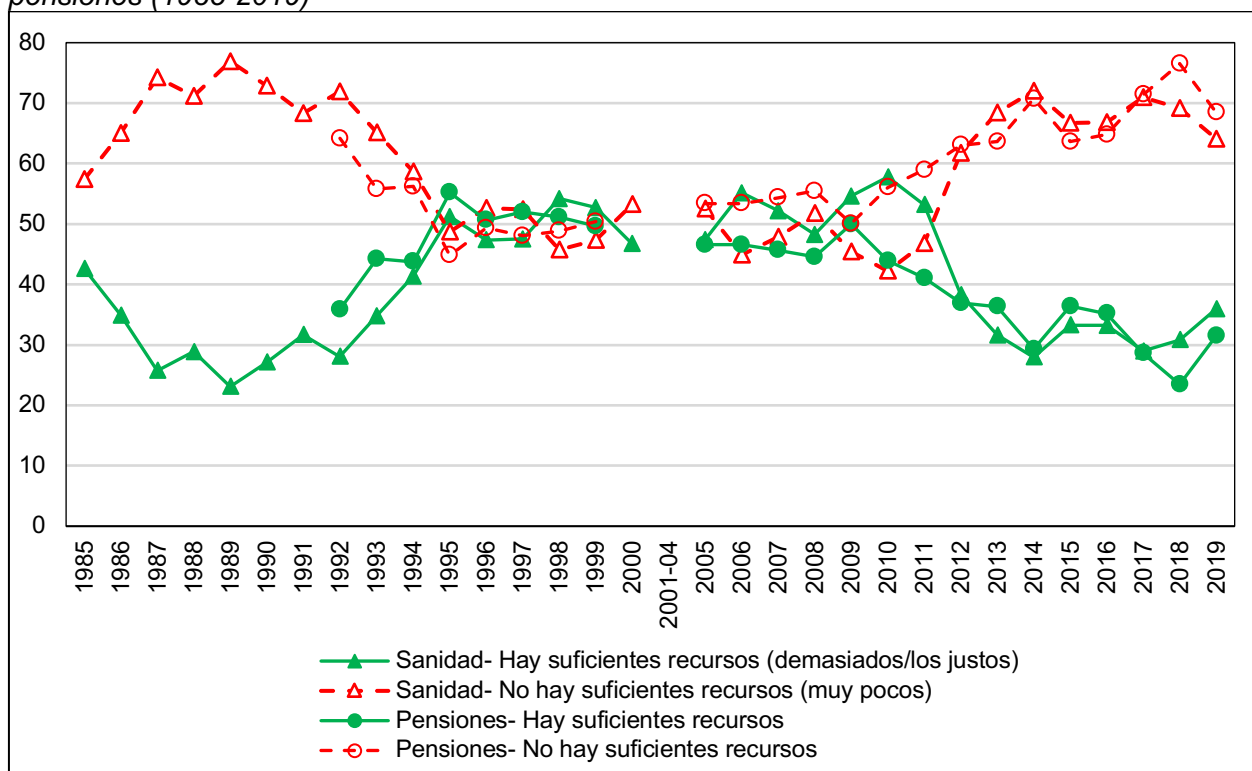


Fuente: CIS, *Barómetro de Opinión Pública y Política Fiscal*.

Formulación pregunta: *¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, ¿diría que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona satisfactoriamente? (ítems: asistencia sanitaria/ gestión pensiones).*

Nota metodológica: Para la satisfacción con la sanidad se usan las series A.08.03.01.018 (hospitales) y A.08.03.01.019 (ambulatorios) ponderadas a partes iguales para el período 1994-2009, junto con la A.08.03.01.057 para el período 2012-2019. Para la satisfacción con la gestión de las pensiones se utiliza la serie A.8.03.01.023. Porcentajes calculados sobre el total, excluyendo indecisos y las no respuestas.

Gráfico 4: *Evaluación de la suficiencia gasto realizado en sanidad (1985-2019) y pensiones (1985-2019)**



Fuente: CIS, *Barómetro de Opinión Pública y Política Fiscal*.

*Formulación pregunta: *Como Ud. sabe, las distintas AA. PP destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos (...). Dígame, por favor, si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar (ítems: sanidad/ pensiones).*

Nota metodológica: Para la valoración de la suficiencia del gasto en sanidad se utiliza la serie K.3.01.03.011 y para la valoración del gasto en pensiones la serie K.3.01.03.016. Porcentajes calculados sobre el total, excluyendo indecisos y las no respuestas.

3. El análisis del cambio en la satisfacción: auto-interés y valores

El cambio y la consistencia de las actitudes son aspectos muy interesantes por sí mismos, pero insuficientes para conocer todo su significado social. Las actitudes tienen muchos determinantes y la aproximación descriptiva no permite identificar los que efectivamente están causando esos cambios.

Las variables de carácter “termostático” son más apropiadas que las “normativas” para intentos analíticos en un solo país. Como se ha visto, las actitudes sobre el alcance y la responsabilidad del estado de bienestar se expresan con un grado de consenso y estabilidad que limitan los análisis sobre la influencia de las características individuales, ya que estas resultan muy poco discriminantes. Sin embargo, como también se ha visto, las actitudes que evalúan la satisfacción con el estado de bienestar son menos estables y también varían más en relación a las principales características de los individuos. Es por ello, que se ha escogido esa actitud

de satisfacción para con pensiones y sanidad pública en España para realizar este intento analítico. Esta elección tiene la ventaja, además, de que el BOPPF, ofrece datos con series anuales largas sobre esa actitud, con lo que hay mejores opciones de analizar los cambios en el tiempo.¹

Con ese objetivo analítico, se ha tomado la satisfacción con pensiones y con sanidad como variable dependiente, clasificando a los individuos en una u otra de estas categorías de respuesta: 1 significa que hay satisfacción (“muy satisfecho” o “bastante satisfecho” en las categorías de respuesta del barómetro) con la sanidad o con las pensiones y 0 significa insatisfacción (“poco satisfecho” o “nada satisfecho” en las respuestas). Se ha tomado la satisfacción para los años 2009 y 2018, que representan, respectivamente, los años de mayor y menor satisfacción de la población española con pensiones y sanidad. Se han llevado a cabo cuatro modelos de regresión logística binaria, para ambos años y ambas actitudes de satisfacción.

La elección de las variables independientes responde al objetivo de conocer si las actitudes de satisfacción y sus cambios recientes en España responden de manera predominante a la lógica de los intereses o a la lógica de los valores. Yendo un poco más allá en el análisis de la influencia de los valores: se distinguen los valores “normativos” de los valores “termostáticos”, para conocer, también, cuáles de ellos resultan más influyentes en los cambios recientes. El que lo sean unos u otros tiene su importancia en relación a ese evocado par de intereses y pasiones. Del conjunto de valores potencialmente influyentes, los “normativos” se acercarían más a la “lógica de las pasiones”, de valores que son menos “menos moderadores” que los valores “termostáticos”.

Con ese foco analítico, se han escogido los siguientes tres grupos de variables independientes con sus respectivos valores, indicando en cursiva el valor de referencia en la regresión:

- a) De auto-interés: sexo (*hombre* y mujer), edad (16-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65 y más años)), nivel educativo (*secundaria inicial o menos*, secundaria, formación profesional, universitaria), situación laboral (*ocupación*, paro, jubilación, trabajo doméstico, otras), tipo de empleo (*no ocupación*, sector público, sector privado) estatus socioeconómico (*obrero no cualificado*, clase

¹ Se recogen algunos resultados de los análisis realizados sobre actitudes hacia el bienestar junto a Fermín López y Aroa Tejero en el contexto del proyecto de investigación BIOCES (Bienestar Ocupacional en España: situación, determinantes y efectos), financiado por le Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO-18-CSO-82648).

alta/media-alta, nuevas clases medias, viejas clases medias, obrero cualificado).

- b) De valores “normativos”: religiosidad (*no creyente*, católico, otra religión) justicia de los impuestos (“*son justos*”, “no son justos”) e auto-ubicación ideológica izquierda/derecha (*no respuesta*, izquierda, centro, derecha).
- c) De valores “termostáticos”: suficiencia de gastos en pensiones y sanidad (*insuficientes recursos*, demasiado o suficientes recursos), equilibrio entre prestaciones y contribuciones (“*recibe más de lo que paga*”, “más o menos lo que paga”, menos de lo que paga”) y predisposición a aumentar las prestaciones y los impuestos (*no predispuesto*, predispuesto).

Los resultados de los modelos logísticos confirman que los cambios en la satisfacción con pensiones y sanidad observados en ese periodo, importantes en su magnitud y su dirección, son también muy significativos en sus determinantes (Tabla 1).

En 2009, la satisfacción con las pensiones se veía influida más por los intereses y por los valores “termostáticos”, que por los valores “normativos”. Respecto a los intereses, el pertenecer al grupo de edad de los de 65 años y más era el rasgo que más claramente favorecía la satisfacción, con influencia también positiva, aunque mas débil, en todos los grupos mayores de 35 años. El nivel de estudios universitarios y la pertenencia a las clase alta y media alta ofrecían una débil relación positiva con la satisfacción, mientras que los intereses relativos a la situación laboral no ofrecían ninguna relación. Entre los valores “normativos”, solo la ideología política mostraba alguna influencia, haciendo que las personas situadas en la izquierda tuvieran niveles más altos de insatisfacción, mientras que la religiosidad y la justicia de los impuestos no resultaban influyentes para esa satisfacción. Más influyentes eran los valores “termostáticos”: sobre todo la percepción de suficiencia de los recursos, que elevaba de manera especialmente intensa esa satisfacción; la percepción de un equilibrio desfavorable prestaciones-impuestos (se recibe menos de lo que se paga) rebajaba ligeramente la satisfacción.

En 2018, ese cuadro de influencias se había modificado en casi todos sus rasgos. En primer lugar, la satisfacción con las pensiones mantiene, algo más debilitada, la influencia de las características sociodemográficas asociadas a los intereses (sexo y edad), al tiempo que se había difuminado la influencia de los intereses que se vinculan a características de estratificación (nivel educativo y clase social). El efecto favorable de la edad se había debilitado algo; ahora ya no se extendía a todos los grupos de adultos, sino que se concentraba en los dos grupos por 55 años. Y la condición de mujer se

asociaba negativamente con la satisfacción, aunque de modo no muy intenso. En segundo lugar, no se observaba ninguna influencia significativa de los intereses ubicados en las desigualdades sociales, de nivel educativo, situación laboral o clase social; tan solo los obreros cualificados empeoraban algo su satisfacción con las pensiones. En tercer lugar, los valores “termostáticos” afectaban mucho más que en 2009 la satisfacción con las pensiones, al tiempo que los “normativos” no habían rebajado la suya: la percepción de suficiencia de recursos elevaba muy intensamente la satisfacción, mientras que el desfavorable desequilibrio prestaciones/impuestos aumentaba la insatisfacción aún más que en 2009; al tiempo, la ideología política cambiaba el patrón de su influencia, con un efecto favorable de la ideología de centro sobre la satisfacción, y la percepción de la injusticia de los impuestos aparecía como factor influyente en una dirección de insatisfacción con las pensiones.

El panorama de satisfacción con la sanidad pública de 2009 era muy poco sensible a los intereses y a los valores “normativos”; ninguna de las variables que median esos factores mostraba influencias significativas. Tan solo se encontraban efectos débiles y favorables a la satisfacción en el grupo de edad de los más mayores, junto a efectos desfavorables y no muy intensos en la condición de mujer y entre quienes estaban ocupados en el sector público. Ni el nivel educativo, ni la situación laboral, ni la clase social afectaban la satisfacción con la sanidad. Igual ausencia de efectos se observaba con los valores de religiosidad, ideología política y justicia de los impuestos. Sin embargo, las tres variables que miden valores “termostáticos” tenían en 2009 una influencia muy clara sobre la satisfacción con la sanidad: con un efecto positivo muy intenso de la percepción de suficiencia de los recursos; con efectos de aumento de la insatisfacción de las variables que informan, por un lado, de beneficios inferiores a las contribuciones y, por otro lado, de la predisposición a más prestaciones con más impuestos.

En 2018, había cambiado el conjunto de factores más influyentes sobre la satisfacción con la sanidad, hacia un patrón bastante similar al que operaba en la satisfacción con las pensiones en tres de sus rasgos. En primer lugar, se mantiene, incluso reforzada, la influencia que ya se observaba en 2008 en favor de la satisfacción del grupo de mayor edad. En segundo lugar, también en la sanidad aparece la influencia desfavorable del valor de la injusticia percibida de los impuestos, que no era influyente en 2008. En tercer lugar, el intenso efecto del valor sobre la suficiencia de los recursos económicos se incrementa. Sin embargo, hay otros rasgos que modifican de manera sensible la influencia de otras variables respecto a 2008. Por un lado, los intereses de clase toman una importancia y una dirección que no tenían en ninguno de los otros tres modelos: ahora hay un patrón muy claro de polarización de la satisfacción en relación

con la clase, al evidenciarse que la clase alta y los obreros cualificados son los menos satisfechos con la sanidad. Por otro lado, la ideología política muestra una influencia también diferente, con un efecto de insatisfacción de quienes se posicionan en la derecha. Además, y también a diferencia de las pensiones, los otros dos valores “termostáticos” cambian la intensidad y el signo de su influencia: el valor sobre el equilibrio impuestos/prestaciones deja de influir y la predisposición a pagar más impuestos cambia la influencia negativa hacia una influencia positiva, aunque débil, sobre satisfacción con la sanidad.

Tabla 1. Razón de probabilidades para variables explicativas de la satisfacción con pensiones y sanidad en España

		Pensiones		Sanidad		
		2009	2018	2009	2018	
Sexo- Referencia: hombre	Mujer	1,02	0,71**	0,77**	0,99	
Edad- Referencia: 16 a 24	25 a 34	1,26	0,81	0,75	0,77	
	35 a 44	2,07**	1,13	0,96	0,92	
	45 a 54	1,98**	1,63	1,26	1,38	
	55 a 64	2,19**	2,22*	1,45	1,28	
	65 y más	2,78***	2,56**	1,72*	2,39***	
Nivel educativo- Referencia: Secundaria inicial o menos	Secundaria (bachillerato / fp inicial)	1,15	1,18	1,18	0,94	
	Formación profesional superior	0,83	1,12	0,87	1,06	
	Estudios universitarios o más	1,68**	1,22	1,22	1,16	
Situación laboral- Referencia: Ocupado/trabaja	Parado/desempleado	0,80	1,09	0,78	1,09	
	Jubilado o pensionista	1,20	1,34	0,91	0,92	
	Trabajo doméstico no remunerado	0,71	1,01	1,19	0,55**	
	Otras situaciones (inactividad)	0,95	0,53	0,75	1,05	
Tipo de empresa- Referencia: no trabaja	Sector público	0,78	0,75	0,70**	1,04	
	Sector privado	0,71	0,76	0,74	1,00	
Clase social- Referencia: obreros no cualificados	Clase alta/media-alta	1,73**	1,05	1,02	0,68**	
	Nuevas clases medias	1,46	0,95	1,29	0,96	
	Viejas clases medias	1,33	0,94	0,96	0,70*	
	Obreros cualificados	1,15	0,56*	1,05	0,55***	
Religiosidad- Referencia: no creyente/ ateo	Católico	1,00	0,91	1,06	0,82	
	Creyente de otras religiones	1,50	0,92	0,79	1,32	
Cree que impuestos son justos- Referencia: se cobran con justicia	Los impuestos no son justos	0,84	0,58**	0,82	0,65**	
Ideología- Referencia: No sabe/no contesta	Izquierda	0,71**	1,27	1,06	1,07	
	Centro	0,65*	1,67**	0,86	0,98	
	Derecha	0,89	1,04	0,98	0,72**	
Suficiencia de recursos- Referencia: no hay bastantes	Hay bastantes recursos para ese servicio público	3,99***	4,94***	3,64***	5,28***	
Beneficio percibido prestaciones- Referencia: recibe más de lo pagado	Recibe más o menos lo que paga	1,16	0,82	0,73	1,44	
	Recibe menos de lo que paga	0,62**	0,46***	0,54***	0,87	
Predisposición al aumento del gasto- Referencia: no aumentar prestaciones, si eso supone más impuestos	Quiere aumentar prestaciones, aunque suponga pagar más	0,79	1,17	0,74**	1,23*	
Ajuste del modelo y muestra utilizada						
		Pseudo R2	0,13	0,17	0,11	0,14
		N	1.414	1.719	1.802	1.913

Nota: los asteriscos indican niveles de significatividad del coeficiente asociado a cada variable, *p-valor <0.1, **p-valor<0.05 y ***p-valor<0.01

Nota para la interpretación de la tabla: razones de probabilidad por encima de 1 y significativas indican efectos positivos de la variable explicativa; mientras que por debajo de 1 y significativas indican una menor probabilidad de satisfacción con respecto a la categoría de referencia.

4. ¿Una economía moral del bienestar más dominada por las pasiones?

El grueso de la literatura sobre actitudes el bienestar social en España venía ofreciendo un panorama de actitudes en el que el consenso favorable hacia el pilar público del bienestar resultaba muy estable y muy consistente. La comparación internacional reforzaba esa imagen, al ser España uno de los países europeos con actitudes más extendidas de atribución al pilar público de las responsabilidades básicas sobre el bienestar.

En este trabajo se ha partido de la idea de que las actitudes hacia el bienestar no son un conjunto sólido y estable; más bien forman un cuadro móvil, que puede variar en diferentes ciclos, y complejo en sus dimensiones y en sus determinantes. Solo analizando esa complejidad y su movilidad se puede entender la función de las actitudes como parte observable del orden moral del bienestar social. La distinción entre actitudes con función “normativa” y actitudes con función “termostática” es muy pertinente al respecto.

En el caso español, se ha evidenciado que la estabilidad y el consenso en la actitud sobre responsabilidad del pilar público en el bienestar, una actitud “normativa” típica, convive con actitudes de control de sus rendimientos que son menos estables y menos positivas. La satisfacción con el funcionamiento de los sistemas públicos de pensiones y de sanidad, por un lado, y la percepción de suficiencia del gasto realizado, por otro, son típicas actitudes “termostáticas”, que se han comportado en las décadas recientes con mucho menos consenso y menos estabilidad. La satisfacción positiva y la insatisfacción, así como la percepción de suficiencia o insuficiencia del gasto, son actitudes que han repartido a la población en dos mitades en los ciclos de crecimiento, pero que se mueven a repartos menos favorables en los ciclos de crisis, como ha ocurrido durante la Gran Recesión.

El análisis de los determinantes de esas actitudes es fundamental para entender las bases de ese orden moral. El auto-interés y los valores constituyen los determinantes básicos, en la esfera individual, de las actitudes hacia el bienestar. El análisis realizado sobre los cambios en la actitud de satisfacción con pensiones y sanidad durante la Gran Recesión muestra una interesante combinación de intereses y valores. No es rotundamente concluyente en favor de uno u otro factor, pero sí refleja cambios que van algo más en la dirección de los valores que en la de los intereses.

El juego de los intereses se ha debilitado algo como factor explicativo de la satisfacción con las pensiones y la sanidad. Se comprueba que los intereses vinculados a la situación laboral, al nivel educativo y al género eran ya de influencia débil en 2009 y no han reforzado su influencia en 2018. Sin embargo, los intereses relacionados con la

edad refuerzan su influencia en una dirección muy clara: los de más edad se distancian mucho como el grupo que con más probabilidad está satisfecho con los sistemas de pensiones y sanidad. Los intereses de clase cambian sensiblemente su influencia en ese periodo, pero lo hacen de una manera mucho más clara en la satisfacción con la sanidad: ahora se observa una pauta más polarizada, en la que la probabilidad de insatisfacción es más alta entre la clase alta y la clase obrera que entre las clases medias.

El cuadro de valores se también se mueve significativamente en sus influencias, con diferencias significativas para las pensiones y la sanidad. Hay un valor “termostático” que permanece e intensifica su efecto favorable sobre la satisfacción: es la percepción de la suficiencia de los recursos en ambos servicios públicos. Sin embargo, otro valor de este tipo, la percepción de que las prestaciones son inferiores a las contribuciones, se ha convertido en un potente factor de insatisfacción con las pensiones, mientras que ha desaparecido como tal factor respecto a la sanidad. La predisposición a pagar más impuestos a cambio de más prestaciones importa también para la satisfacción con la sanidad, pero no para la satisfacción con las pensiones.

Entre lo valores normativos que más podrían asociarse a pasiones, la religiosidad no muestra influencia alguna, mientras que la ideología política y la percepción de justicia de los impuestos sí que condicionan la satisfacción, y lo hacen ahora de una manera diferente a como lo hacían antes de la Gran Recesión. La ideología política ha derivado en una influencia diferente para cada prestación: para las pensiones, son las personas que se ubican en el centro político las que tienen una mayor probabilidad de satisfacción; para la sanidad, por el contrario, son personas que se ubican en la derecha las que tienen mas probabilidad de insatisfacción.

Hay pocas dudas de que el sistema de bienestar social necesita reformas en España, algunas muy urgentes como la de las pensiones. En el panorama de reformas que han llevado a cabo en Europa hay dos denominadores bastante comunes. Por un lado, una extensión de la protección hacia nuevos riesgos sociales (empleabilidad a lo largo de la vida, conciliación y políticas en favor de la familia, como los más habituales), que en algunos casos ha supuesto no una extensión, sino una recalibración del pilar público con ajustes entre la protección de viejos y de nuevos riesgos. Por otro lado, la entrada en juego de otros actores del bienestar, bien a través del desarrollo de un pilar ocupacional (de prestaciones de las empresas a sus empleados) que complementa al pilar público, o bien a través de fórmulas de cooperación entre actores públicos y privados en la provisión o la gestión de algunas prestaciones.

Para recorrer con éxito cualquiera de esos caminos de reforma es imprescindible tomar en cuenta el cuadro moral de las actitudes hacia el bienestar. Se puede conjeturar que un cuadro moral dominado por ciertos intereses o por ciertos valores es más favorable a las reformas. Dicho de otro modo, la influencia de los intereses relacionados con los grupos de edad puede ser más propicia a nuevos equilibrios de contribuciones y prestaciones que la influencia de la clase social o de la ideología política. Del mismo modo, es un entorno moral más favorable a los cambios si la percepción de suficiencia de los recursos es más influyente que la percepción de injusticia de los impuestos. Si eso es así, es porque esos factores menos favorecedores se acercan más a las pasiones que a los intereses: son más resistentes a la información sobre su realidad y menos negociables en términos de intereses.

Referencias

- Arriba *et al*, Ana (2006). *Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: CIS.
- Arriba, Ana (2014), "La opinión pública sobre las políticas sociales", *Documento de Trabajo de la Fundación FOESSA*, 5.3.
- Calzada, Inés y Pino, Eloísa del (2013). "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)", *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 165-186.
- Calzada, Inés y del Pino, Eloísa (2019). "En lo bueno y en lo malo. La opinión pública de los españoles hacia las políticas sociales durante la crisis y más allá", *Documento de Trabajo de la Fundación FOESSA*, 5.4.
- Cicuéndez, Ruth (2017). "Las preferencias de gasto público de los españoles: ¿interés propio o valores?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 160: 19-38.
- Del Pino, Eloísa y Calzada, Inés (2008). "Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74(4), pp.555-574.
- Diamond, Patrick and Lodge, Guy (2013). "European Welfare States after the Crisis", *Policy Network/ IPPR Paper*:
<https://www.ippr.org/research/publications/european-welfare-states-after-the-crisis>
- Ferry Koster & Monika-Ewa Kaminska (2012). "Welfare state values in the European Union, 2002–2008. A multilevel investigation of formal institutions and individual attitudes" *Journal of European Public Policy*, 19 (6), 900-920.
- Hirschman, Albert O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumphs*. Princeton-NJ, Princeton University Press (edición española: Barcelona, Península, 1999).

- Jæger, Mads (2006). "Whats Makes People Support Public Responsibility for Welfare Provision: Self- interest or Political Ideology?", *Acta Sociológica*, 49 (3): 321-338.
- Kulin, Joakim y Meuleman, Bart (2015). "Human values and welfare support in Europe: an East-West divide?", *European Sociological Review*, 31 (4), 416-432.
- Linos, Katerina y West, Martin (2003). "Self-interest, Social Beliefs and Attitudes to the Redistribution: Readresing the Issue of Cross-national Variations", *European Sociological Review*, 19(4): 393- 409.
- Margalit, Yotam (2013). "Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession", *American Political Science Review*, 107(1): 80-103.
- Mau, Steffen. (2004). "Welfare Regimes and Norms of Social Exchange", *Current Sociology*. 52, 53-74.
- Rehm, Philip. (2007). "Who Supports the Welfare State? Determinants of Preferences Concerning Redistribution". En *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*, editado por S. Mau, y B. Veghte, 47-72. Hampshire, UK; Ashgate Publisher.
- Rehm, Philip, Haker, Jakob, y Schlesinger; Mark (2012). "Insecure Alliances: Risk, Inequalities and Support to the Welfare Sates", *American Political Science Review*, 106 (2), 386-406.
- Rothstein, Bo. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sears, David and Funk, Carolyn (1991). "The Role of Self-Interest in Social and Political Attitudes". *Advances in Experimental Social Psychology*, 24(1): 1-91.
- Schwartz, Shalom H. (1994). "Are there universal aspects in the structure and contents of human values?", *Journal of Social Issues*, 50, 19-45.
- Svalfors, Stefan (2012). *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*. Stanford, Stanford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (1983). "Moralism, Self-interest and Attitudes to Welfare", *Policy and Politics*, 11(2): 145-160.
- Van Oorschot, Wim (2007). "Culture and social policy. A developing field of study", *Interntional Journal of Social Welfare*, 16, 129-139.
- Wlezien, Christopher (1994) 'The public as thermostat: dynamics of preferences for spending', *American Journal of Political Science* 39(4): 981–1000.
- Wlezien, Christopher y Soroka, Stuart N. (2012). "Political institutions and the opinion-policy link", *West European Politics*, 35(6), 1407– 1432.