

# Opinión pública sobre gasto público: una cuestión clave para las estrategias de comunicación política en períodos de crisis económica

*Public opinion on public spending: a key issue for political  
communication strategies in periods of economic crisis*



**Ruth Cicuéndez Santamaría**  
Doctora en Ciencia Política por la  
Universidad Complutense de Madrid.  
Profesora de Ciencia Política y de la  
Administración en la Universidad Rey  
Juan Carlos.  
ruth.cicuendez@urjc.es  
ORCID: 0000-0002-1776-618X

## Resumen

¿Cambian las preferencias políticas de la opinión pública durante las crisis? ¿En qué sentido? La literatura especializada sugiere que las recesiones influyen en la opinión pública, pero hay poca evidencia empírica de que las preferencias fiscales cambien de forma significativa y perdurable en estas coyunturas. En este artículo se analiza la evolución de las preferencias de gasto público de los españoles en ocho políticas públicas durante la Gran Recesión y durante la pandemia. Para ello, se utilizan datos de encuestas del CIS realizadas entre 2006 y 2023. La investigación también indaga en las narrativas de los gobiernos sobre las medidas adoptadas para hacer frente a las recesiones. Los resultados apuntan a que las crisis afectan a la opinión pública, y que una mayoría apoya el incremento del gasto para las políticas sociales, no así en otras áreas. Estos cambios serían temporales y, superada la situación, se vuelve a las tendencias habituales. Si bien las preferencias son relativamente homogéneas entre los distintos grupos sociales, se aprecian diferencias que se agudizan en épocas de contracción. Las distintas estrategias discursivas gubernamentales no parecen tener una influencia determinante en las preferencias de la opinión pública.

### Palabras clave

Opinión pública; crisis; preferencias de gasto; comunicación política; demandas sociales; pandemia; Gran Recesión.

## Abstract

*Do public policy preferences change during crises? In what way? The literature suggests that recessions influence public opinion, but there is little empirical evidence that fiscal preferences change in a significant and lasting way during crises. This paper analyzes the evolution of Spaniards' public spending preferences on eight public policies during the Great Recession and the economic collapse of the pandemic. It uses data from CIS surveys conducted between 2006 and 2023. The research also explores government narratives about the measures taken to deal with recessions. The results indicate that crises affect public opinion and that most respondents support increased spending on social policies, but not in other areas. These changes would be temporary, and once the situation is over, it returns to the usual patterns. It has been discovered that preferences are generally consistent across social groups, but there are discernible variations during times of economic decline. There is no evidence that different government discourse strategies have a significant impact on public opinion preferences.*

### Keywords

*Public opinion; crisis; public spending preferences; political communication; social demands; pandemic; Great Recession.*

## 1. Introducción

¿Qué impacto tienen las crisis económicas en las preferencias políticas de los ciudadanos y, concretamente, en sus preferencias fiscales? En estos contextos, ¿juega un papel relevante la comunicación política en la formación de tales preferencias? Las dos últimas crisis, muy graves y casi concatenadas, proporcionan un marco idóneo para investigar estas cuestiones. Conocer si la opinión pública cambia durante las recesiones, qué tipo de intervención se demanda al Estado a través de las políticas de gasto público y cómo reacciona ante la retórica de las élites, resulta de interés a la hora de comprender el funcionamiento de los sistemas políticos en coyunturas críticas (Barnes y Hicks, 2021; Kelsey *et al.*, 2016). Adicionalmente, estudiar cómo varían las preferencias políticas y las prioridades de gasto en estas circunstancias permite indagar sobre los efectos tanto de la economía como de las estrategias de comunicación política en el comportamiento político (Jurado y Kuo, 2023; Marx y Schumacher, 2016).

La literatura científica se viene interesando desde hace décadas por la influencia del contexto económico en la opinión pública (Soroka y Wlezien, 2014; Svallfors, 2012), principalmente por el impacto de las crisis sobre las preferencias políticas (Fernández-Albertos y Kuo, 2016; Brunner *et al.*, 2011). Este tema cobra nueva relevancia a raíz de la Gran Recesión, publicándose numerosos estudios relativos a las consecuencias de los *shocks* económicos en las actitudes sociopolíticas (Bremer y Bürgisser, 2022; Bansak *et al.*, 2021; Anderson y Hecht, 2014). Asimismo, el colapso de la economía originado por la COVID-19 da lugar a una plétora de trabajos en esta misma línea (Orton y Sarkar, 2023; Asano *et al.*, 2021; Bol *et al.*, 2021; Reeskens *et al.*, 2021).

Pese a la abundancia de investigaciones, la evidencia empírica acerca de los cambios que provocan las crisis no es concluyente. Buena parte de esas investigaciones han constatado que la situación económica influye significativamente sobre las actitudes políticas en general, y sobre las actitudes hacia el gasto público en particular (Soroka y Wlezien, 2014; Giger y Nelson, 2013). Otras publicaciones determinan que la repercusión es insignificante (O'Grady, 2019; Van de Walle y Jilke, 2014) y que los efectos son transitorios (Margalit, 2013).

Distintos estudios indican que las preferencias hacia las políticas y el gasto público son notablemente estables (Laenen y Van Oorschot, 2020; Svallfors, 2012), si bien determinadas perturbaciones en el contexto de los sistemas políticos, como los *shocks* económicos, pueden producir alteraciones. Pero, ¿cómo cambia la opinión pública en etapas de crisis? De acuerdo con las tesis «contra-cíclicas» (Barnes y Hicks, 2021; Brunner *et al.*, 2011), los ciudadanos favorecerían el incremento de la intervención estatal y del gasto para ampliar las prestaciones públicas. Según las tesis «pro-cíclicas» (Marx y Schumacher, 2016; Ervasti *et al.*, 2013), abogarían por la austeridad presupuestaria.

La realidad suele ser más compleja que las expectativas teóricas. Las posturas varían en función de la política analizada, de forma que serían contra-cíclicas en algunas áreas y pro-cíclicas en otras (Diamond y Lodge, 2013) e, incluso, podrían ser contra-cíclicas en una fase de la recesión y pro-cíclicas en otra (Barnes y Hicks, 2021). De igual modo, las preferencias de gasto

varían entre los distintos grupos sociales, ya que las crisis no tienen el mismo impacto en todos los colectivos, y sus reacciones evolucionan en diferentes sentidos (Soroka y Wlezien, 2014; Margalit, 2013).

Otra línea de investigación se ha centrado en analizar el impacto de la comunicación política, especialmente del discurso de las élites políticas, en la opinión pública (Druckman, 2014). La literatura sobre el papel del relato político y la retórica de las élites en la formación de la opinión también puede resultar de interés para comprender los cambios en las preferencias de gasto público, considerando las narrativas y estrategias discursivas de los diferentes gobiernos para legitimar sus decisiones económico-presupuestarias en situaciones de crisis (Borrielo, 2017; Jones *et al.*, 2014).

En España, los datos de opinión pública revelan que, hasta mediados de los años dos mil, existía un fuerte apoyo social al gasto en prácticamente todas las políticas públicas, y que estas actitudes eran compartidas por la mayoría de segmentos sociodemográficos (Cicuéndez, 2018). Cabe preguntarse qué ha sucedido durante la Gran Recesión y la crisis de la COVID-19, si se ha mantenido, o no, ese elevado apoyo al gasto y en qué áreas. Otra cuestión significativa es si el efecto de ambas recesiones es similar. Se trata de fenómenos diferentes (Jurado y Kuo, 2023), la pandemia es un *shock* exógeno de origen sanitario que da lugar a un escenario inédito (Breznau, 2021). Además, estas dos coyunturas críticas permiten poner en relación, de forma tentativa, los cambios en la opinión pública sobre gasto con las narrativas y estrategias de comunicación de los diferentes gobiernos sobre los problemas económico-presupuestarios.

En este marco, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo han afectado las dos últimas crisis a las preferencias políticas de los españoles?; ¿los efectos han sido similares en todos los grupos sociales? ¿la opinión pública ha sido receptiva a los discursos de las élites políticas? Para tratar de contestar a estas preguntas, el artículo analiza la evolución de las preferencias de gasto en ocho políticas públicas a lo largo de casi dos décadas, desde el período inmediatamente anterior a la depresión de 2008 hasta la actualidad, examinando las demandas de los ciudadanos en los momentos más duros de la Gran Recesión y la pandemia. Se pretende constatar si, durante recesiones graves, se fortalece o se socava el apoyo de la opinión pública a la intervención del Estado y a la financiación de las principales políticas, y si este nivel de apoyo guarda alguna relación con el discurso político predominante en cada momento sobre la crisis y el gasto público. El artículo también examina las preferencias de distintos grupos de población, entendiendo que no todos los colectivos tienen las mismas prioridades presupuestarias, y que el relato político no cala de la misma forma en los distintos segmentos. Para ello, se exploran las diferencias en la demanda de gasto en función de determinadas características socioeconómicas, demográficas e ideológicas de los individuos.

La investigación utiliza un enfoque descriptivo, que resulta pertinente para identificar las tendencias y la evolución en la opinión pública, comparar el nivel de demanda de gasto entre diferentes políticas y entre diferentes grupos sociales, así como explicar la congruencia entre el relato informativo de los gobiernos y los cambios en las preferencias de gasto. El estudio empírico se basa fundamentalmente en el análisis de los datos demoscópicos

procedentes de dieciocho estudios anuales del CIS, realizados entre los años 2006 y 2023.

En el siguiente epígrafe, se realiza una breve revisión de la literatura científica. A continuación, se explica el diseño de investigación utilizado para responder a las preguntas formuladas. Después se presentan los resultados, y se analiza la evolución de las preferencias de gasto en las distintas políticas y del relato político. En el último apartado, se discuten las implicaciones de los resultados sobre el conocimiento de las preferencias políticas de los españoles para, posteriormente, exponer las conclusiones que cierran el artículo.

## 2. La opinión pública y las crisis económicas

El análisis de los efectos del contexto económico, y específicamente de las crisis, sobre la opinión pública suscita el interés de los científicos sociales desde los años 50 del pasado siglo. La Gran Recesión reavivó ese interés por investigar cómo afectan las crisis a las actitudes hacia el Estado y hacia el sistema de bienestar (Diamond y Lodge, 2013; Margalit, 2013; Ervasti *et al.*, 2013). La literatura empírica focalizada en el impacto sobre las preferencias de política pública y de gasto público es más escasa, no obstante, el tema fue adquiriendo creciente relevancia, a nivel internacional (Lee, 2023; Alesina *et al.*, 2019; Marx y Schumacher, 2016) y en España (Cicuéndez, 2023; Fernández-Albertos y Kuo, 2016; Calzada y Del Pino, 2013b). La pandemia supone una nueva oportunidad para estudiar las consecuencias de los *shocks* económicos en las preferencias políticas (Jurado y Kuo, 2023; Ebbinghaus *et al.*, 2022; Busemeyer, 2021; Ferragina y Zola, 2021).

En general, esta producción científica confirma que las crisis influyen en la opinión pública (Lee, 2023; Laenen y Van Oorschot, 2020) y, particularmente, en las preferencias de gasto público (Soroka y Wlezien, 2014; Swallfors, 2012). Con todo, algunos estudios cuestionan que tales repercusiones sean significativas (Bellani y Scervini, 2020; O'Grady, 2019; Van de Walle y Jilke, 2014), o argumentan que las fluctuaciones que provocan son temporales (Margalit, 2013).

Otro tema sujeto a debate es el efecto concreto del contexto económico sobre las preferencias de gasto. Conforme a las teorías «contra-cíclicas» y la hipótesis de la protección gubernamental (Blekesaune, 2013), en épocas de recesión los ciudadanos demandan el aumento de la intervención estatal, y de los recursos consignados a financiar numerosas políticas, para paliar las crecientes necesidades de la población; en épocas de crecimiento, valoran que debe moderarse tanto el papel del Estado como el presupuesto, porque esas necesidades disminuyen (Bremer y Bürgisser, 2022; Barnes y Hicks, 2021; Brunner *et al.*, 2011).

Según las teorías «pro-cíclicas» y la hipótesis de la responsabilidad económica (Ervasti *et al.*, 2013), con condiciones económicas estables, los individuos son partidarios de que el Estado ayude a los más desfavorecidos y financie múltiples prestaciones públicas pero, en crisis, respaldan la reduc-

ción de la intervención pública y de casi todas las partidas de gasto (Marx y Schumacher, 2016; Giger y Nelson, 2013). Aunque esta hipótesis cuenta con menor soporte empírico, continúa investigándose si la mayoría de la sociedad, o aquellas personas menos afectadas, apoyan la austeridad en etapas de declive económico (Alesina *et al.*, 2019; Anderson y Hecht, 2014). Recientemente, se constata que parte de la ciudadanía acepta la austeridad como opción «dolorosamente necesaria» en tiempos difíciles (Bansak *et al.*, 2021). Barnes y Hicks (2021) explican que los ciudadanos experimentan fases de preferencias contra-cíclicas y otras de preferencias pro-cíclicas.

Resulta extremadamente complejo evaluar la incidencia de los factores contextuales –como las crisis– sobre las actitudes individuales. A esto se añade que las preferencias varían sustancialmente de una política a otra, y es lógico suponer que no evolucionarán en el mismo sentido cuando se produce una recesión (Laenen y Van Oorschot, 2020). El apoyo al gasto público es mayoritario en prácticamente todos los programas, tanto en los países de nuestro entorno (Van Oorschot *et al.*, 2022) como en España (Cicuéndez, 2023 y 2018; Calzada y Del Pino, 2013b), si bien ese respaldo es superior en determinados sectores. Las políticas sociales son las más apreciadas (Neimanns *et al.*, 2018), existiendo prioridades dentro de este grupo (Bremer y Bürgisser, 2022): pensiones, educación y sanidad son muy valoradas, las políticas de familia generan un interés medio, y la importancia de las políticas de empleo fluctúa.

En situaciones de crisis se favorece el incremento de recursos para programas de protección social y de crecimiento económico (Margalit, 2019), frente a otras áreas que puedan considerarse menos paliativas, como seguridad ciudadana o cultura (Brooks y Manza, 2013; Diamond y Lodge, 2013). Estas tendencias suelen ser transitorias (Van Oorschot *et al.*, 2022; Laenen y Van Oorschot, 2020).

El estudio del impacto de la crisis sanitaria de 2020 arroja resultados dispares. Algunos trabajos sugieren que creció la demanda de intervención del Estado a través del gasto, esencialmente de aquel destinado a las políticas sociales y de solidaridad (Bol *et al.*, 2021; Breznau, 2021). Otros concluyen que la incidencia fue marginal (Jurado y Kuo, 2023), pese al fuerte aumento de la demanda de recursos para sanidad y para protección a los trabajadores (Ebbinghaus *et al.*, 2022).

Las prioridades de gasto público también varían entre grupos sociales. En períodos de recesión, los colectivos más perjudicados respaldan la mejora de la financiación de numerosas políticas (Brunner *et al.*, 2011). Simultáneamente, los colectivos menos perjudicados podrían volverse más reacios al incremento presupuestario porque perciben que, pese a no beneficiarse, tendrán que financiarlo mediante impuestos (Margalit, 2013). En este marco, el estatus socioeconómico, la edad, la situación laboral o el nivel de estudios contribuyen a explicar las distintas preferencias de gasto (Bremer y Bürgisser, 2022; Barnes y Hicks, 2021). Los individuos de clase baja –con empleos precarios y bajos salarios–, los jóvenes y los ancianos, y las personas con menor nivel de estudios, resultan más afectados y tienen más probabilidades de recibir prestaciones públicas, por lo que apoyarán el aumento del gasto en aquellos programas que les favorecen (Ferragina y Zola, 2021). El lugar de re-

sidencia es otro factor condicionante, de forma que los habitantes de ciudades medias y grandes, que pueden utilizar numerosos servicios públicos, son más partidarios de mejorar determinadas partidas (McGrane *et al.*, 2017).

La ideología es una característica igualmente relevante (Reeskens *et al.*, 2021; Fernández-Albertos y Kuo, 2016; Van de Walle y Jelke, 2014). Los ciudadanos de izquierda defienden el aumento de los servicios públicos y del gasto destinado a financiarlos, sobre todo en fases de crisis, oponiéndose a la austeridad; los ciudadanos de derecha suelen inclinarse por Estados poco intervencionistas, propugnan la reducción del gasto y la austeridad (Margalit, 2013 y 2019).

En un marco analítico sobre la opinión pública en materia de gasto público en tiempos de crisis, es necesario considerar qué factores contribuyen a que los ciudadanos centren su atención sobre determinadas políticas de gasto y modulen sus preferencias. Una teoría pertinente a estos efectos es la «*agenda building*» que analiza el esfuerzo colectivo de los diferentes grupos (el gobierno, los medios u otro actor) por influir en la agenda temática de la ciudadanía e indicar a la opinión pública qué temas son importantes y cuáles son sus consecuencias (Druckman, 2014). A efectos de esta investigación, interesa especialmente la influencia de aquello sobre lo que informan las élites políticas y de sus estrategias de comunicación (Marx y Schumacher, 2016).

Uno de los objetivos de la comunicación política es encontrar argumentos con los que persuadir a la opinión pública, favoreciendo la conformidad con las decisiones adoptadas o, al menos, atenuando las resistencias (Jones *et al.*, 2014). La crisis financiera de 2008 puso en evidencia la importancia de las narrativas y las estrategias de comunicación gubernamentales para ganarse el apoyo de la opinión pública y/o evitar su oposición a las políticas de austeridad (Kelsey *et al.*, 2016).

A continuación, se exponen brevemente algunas de las estrategias discursivas, narrativas y argumentos esgrimidos por los gobiernos para legitimar las decisiones adoptadas durante la Gran Recesión y paliar la posible resistencia de la opinión pública hacia las medidas presupuestarias restrictivas, que identifica la literatura (Borriello, 2017; Kelsey *et al.*, 2016; Calzada Del Pino, 2013a):

- La construcción de un «sentido común económico» (Borriello, 2017): utilizar argumentos supuestamente técnicos y despolitizados para justificar estrictas decisiones presupuestarias, argumentando que no hay alternativa, que son ineludibles ante la situación objetiva de la economía.
- Las exigencias económicas externas (Calzada y Del Pino, 2013a): la presión externa, sobre todo los requerimientos de la Unión Europea (UE), así como la necesidad de competir en un mundo globalizado es una de las narrativas recurrentes para reducir el gasto.
- La estrategia de la elusión o evitación de la culpa (*blame avoidance*) (Von Scheve *et al.*, 2017): incluye mecanismos como trasladar/repartir la culpa con otros actores (la UE, las comunidades autónomas (CC.AA.) u



otros Estados) y ofrecer explicaciones alternativas que exculpen al gobierno actual.

- La narrativa de «hacer de la necesidad virtud»: convencer de la necesidad del cambio, basándose en hechos concretos y ofreciendo una decisión como salida forzosa.
- La estrategia de «no hay mal que por bien no venga»: redefinir el tema, de manera que las pérdidas por la reducción del gasto se presenten como ganancias.
- El argumento de que las restricciones del gasto afectan a políticas que benefician solo a unos pocos, a minorías o a grupos que se aprovechan del Estado de bienestar.
- La utilización de metáforas como instrumento fundamental en la creación de narrativas para justificar las decisiones políticas (Borriello, 2017): comparar los problemas económicos con problemas de salud, catástrofes, sequías financieras, etc.

### 3. Diseño de investigación

La investigación, centrada en el caso español, analiza las preferencias agregadas de gasto público en ocho áreas de política. El período de estudio, que abarca desde 2006 a 2023, comprende la situación previa a la Gran Recesión, su inicio y desarrollo, la posterior recuperación de la economía y el curso de la crisis originada por la pandemia. Esta serie temporal permite examinar los cambios en la opinión pública durante los dos *shocks* económicos más graves del presente siglo.

Se ha seleccionado un amplio abanico de políticas públicas con la finalidad de indagar sobre las preferencias en diferentes sectores. Se incluyen políticas sociales de consumo y de inversión, tanto distributivas como redistributivas, además de políticas de soberanía y de intervención en la economía: protección al desempleo, seguridad social/pensiones, educación, sanidad, cultura, defensa, seguridad ciudadana y obras públicas.

En el análisis descriptivo se utiliza una compilación de datos de encuesta de dieciocho estudios anuales del CIS titulados *Opinión pública y política fiscal*. Se trata de estudios cuantitativos de ámbito nacional, con una muestra de 2.500 a 3.500 entrevistados, que se aplican en el mes de julio.

El apoyo al gasto público en cada política se mide a través de dos indicadores que miden las preferencias de gasto público de forma complementaria. Se elaboran a partir de la siguiente pregunta del cuestionario: «Las administraciones públicas destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar servicios públicos y prestaciones. Dígame si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que se mencionen». El primero, basado en el «índice de diferencia porcentual» propuesto por Citrin (1979) y utilizado por distintos autores (Soroka y Wlezien,



2014), registra el porcentaje de acuerdo neto sobre la suficiencia del gasto público o el nivel agregado de demanda de gasto en un programa. Un porcentaje positivo indica que el entrevistado considera que el gasto asignado es insuficiente; un porcentaje negativo, significa que evalúa que el gasto asignado es excesivo. Se calcula de la siguiente manera:

$$IP_x = MPR_x - DR_x$$

- $IP_x$  = índice de diferencia porcentual de la política x.  
 $MPR_x$  = porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica muy pocos recursos a la política x  
 $DR_x$  = porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica demasiados recursos a la política x

El segundo indicador, más simple, establece el porcentaje de individuos que valoran que los recursos destinados a financiar cada política son «muy pocos».

En el análisis descriptivo se presentan los resultados poniéndolos en relación con las estrategias discursivas y narrativas de los diferentes gobiernos sobre la crisis y el gasto público, para explorar si la sociedad ha sido receptiva a la comunicación gubernamental (Soroka y Wlezien, 2014). Con este propósito, se recurre a bibliografía especializada que analiza los discursos de los presidentes españoles durante las dos crisis (véase, Crespo y Garrido, 2020; Mateos y Gaona, 2018; Borriello, 2017). Tentativamente, se examinan algunos de los discursos de Zapatero, Rajoy y Sánchez, en debates parlamentarios o declaraciones del gobierno, relacionados con cuestiones presupuestarias o referidos a la crisis.

Por último, se indaga sobre la relación entre estas opiniones y determinadas características demográficas, socioeconómicas o ideológicas de los entrevistados. Con esta finalidad, se han cruzado los datos sobre preferencias de gasto en cada política con las siguientes variables: edad, nivel de estudios, estatus socioeconómico, autoubicación ideológica y tamaño del municipio de residencia.

## 4. La evolución de la opinión pública sobre gasto público durante la Gran Recesión y la pandemia: preferencias y comunicación política

En este apartado se analiza la evolución de las preferencias de gasto público en cada política del estudio durante las dos crisis (Tabla I). La serie temporal comienza en 2006, inmediatamente antes de la Gran Recesión. En esta fecha, cuando el presidente J. L. Rodríguez-Zapatero aseguraba que era «el mejor año económico de la democracia» (14/03/2006), la mayoría de los ciudadanos afirmaban que los recursos para financiar las distintas políticas eran suficientes. El índice de demanda de gasto alcanzaba el 45% en seguridad social, y se situaba en torno al 40% en educación, sanidad, seguridad ciudadana y obras públicas. Las cifras más bajas correspondían a desempleo y

cultura, áreas en que no llegaba al 30%. En cambio, la demanda en el ámbito de defensa era negativa, más de un tercio de los entrevistados estiman en todo el periodo que el presupuesto consignado es excesivo.

**Tabla I. Preferencias de gasto público por áreas de política: índice porcentual (IP) de demanda de gasto (2006-2023).**

	Seguridad social	Desempleo	Educación	Sanidad	Cultura	Defensa	Seguridad ciudadana	Obras públicas
2006	45,0	27,7	38,4	38,1	27,7	-22,5	42,5	4,4
2007	44,5	23,9	40,8	39,5	28,8	-20,0	38,9	6,8
2008	46,9	28,7	43,3	46,2	30,4	-20,2	38,1	4,5
2009	41,9	30,9	39,8	39,2	26,9	-22,1	32,4	-2,6
2010	47,9	31,5	36,3	35,7	19,2	-26,3	21,0	-6,5
2011	51,1	42,5	41,8	40,3	25,4	-23,0	20,2	-2,1
2012	56,7	52,0	54,7	56,8	35,4	-30,8	16,7	3,4
2013	56,8	57,9	59,8	63,7	46,7	-28,7	18,5	14,1
2014	63,6	59,6	62,4	67,3	50,4	-24,6	18,8	13,6
2015	56,5	54,2	58,3	62,7	50,2	-29,4	13,8	2,9
2016	57,2	54,0	58,1	62,0	48,2	-25,9	14,0	9,0
2017	63,4	55,5	61,3	66,5	51,5	-23,6	22,6	19,5
2018	68,5	54,8	55,2	62,8	54,5	-16,3	30,3	25,7
2019	60,4	46,5	52,6	58,2	47,0	-14,1	31,8	21,3
2020	54,1	39,8	59,1	71,8	52,0	-15,8	25,6	17,3
2021	57,9	31,5	55,9	68,0	53,7	-9,0	32,4	17,7
2022	51,1	33,6	54,9	69,8	46,8	-0,5	35,3	20,8
2023	43,4	27,2	55,1	71,5	42,4	-7,9	3,4	18,4
$\bar{x}$	53,7	41,8	51,5	56,7	41,0	-20,0	25,4	10,5
TV*	-3,6	-1,8	43,5	87,7	53,1	64,9	-92,0	137,6

\*La tasa de variación(TV) es la variación relativa del índice de demanda entre la primera y última fecha.

Nota: el índice de demanda más alto en cada año aparece sombreado.

Fuente: elaboración propia a partir de las series del CIS K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.019, K.3.01.03.009, K.3.01.03.062 y K.3.01.03.024.

El inicio de la Gran Recesión vino acompañado de fluctuaciones en las preferencias, pudiendo identificarse dos tendencias en seis años. A principios de 2008, la estrategia discursiva del gobierno del PSOE se fundamentaba en la negación de la crisis, por lo que no se produjo ninguna atribución de responsabilidades y las políticas presupuestarias no experimentaron grandes modificaciones. En este contexto, se observan los primeros cambios en la demanda de gasto: aumenta ligeramente en pensiones, sanidad y educación,

aumento que llega al 5% en desempleo; permanece casi constante en el resto de áreas.

En julio de 2008, el presidente Zapatero pronuncia por primera vez la palabra crisis. Previamente había recurrido a numerosos eufemismos para no mencionarla: frenazo, desaceleración o ajuste fuerte. A finales de ese año, el ejecutivo puso en marcha medidas contra-cíclicas que comportaron el incremento de diversas partidas presupuestarias, aunque mientras aseguraba que la intención era no reducir el gasto social, reconocía que tenían que prepararse para «gobernar con austeridad»<sup>1</sup>. Desde entonces, se contrae la demanda de gasto, con excepción de pensiones y desempleo. El descenso es acusado en cultura y seguridad ciudadana, más aún en obras públicas, pues buena parte de los entrevistados que venían manifestando que la financiación era escasa, pasan a valorar que es suficiente. De acuerdo con la teoría, en esta primera fase, las preferencias serían congruentes con una postura pro-cíclica (Marx y Schumacher, 2016).

A partir de 2010, la situación varía. El gobierno socialista no puede eludir las cifras macroeconómicas ni las presiones de la UE, y el 12 de mayo de 2010 presenta un paquete de medidas de ajuste económico. El discurso de Zapatero apelaba al esfuerzo de la ciudadanía ante la dificultad que suponía adoptar aquellas medidas «imprescindibles» para controlar el déficit y reforzar la confianza en la economía española. Emplea un vocabulario técnico, alude a la brecha de competitividad frente a otros Estados de la UE y a la necesidad de reformas que garanticen el bienestar social y el empleo. Hay una ausencia de relato sobre pérdidas o consecuencias negativas de los recortes (Mateos y Gaona, 2018). En su última intervención parlamentaria antes de la disolución de las Cortes (Diario de sesiones, 21/09/2011) defiende su gestión alegando la obligación de cumplir con la consolidación fiscal para evitar males mayores. El presidente utiliza las estrategias del sentido común económico y las presiones externas, se respalda en las ideas de la inevitabilidad y en la oportunidad para salvar al Estado de las turbulencias de los mercados (Borriello, 2017).

El ascenso al poder del PP, en diciembre de 2011, marca un giro drástico hacia la vía de la austeridad. El discurso de M. Rajoy se orienta, desde la sesión de investidura, a la legitimación de dicha austeridad: «pondremos en marcha un paquete de reformas económicas, empezando por la del Sector Público, para primar la austeridad» (10/12/2011). A lo largo de la legislatura se sirve de numerosas estrategias discursivas. Primero, recurre a las presiones económicas externas, afirmando que «vamos a cumplir con la senda fiscal a la que nos hemos comprometido con nuestros socios europeos» (Diario de sesiones, 11/07/2012). Segundo, se refiere al argumento «no hay mal que por bien no venga» (Mateos y Gaona, 2018): las medidas restrictivas, como la reforma de las pensiones o la reforma laboral, se ofrecen como soluciones beneficiosas sin fundamentación, sosteniendo que proporcionarán un ahorro, garantizarán las pensiones y el empleo. Tercero, la táctica de la elusión de la culpa, articulando el relato en torno al derroche del gasto público (sobre todo por las CC.AA.), la culpabilización de la sociedad por haber vivido por

---

1. [https://elpais.com/diario/2008/07/23/espana/1216764011\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/07/23/espana/1216764011_850215.html)

encima de sus posibilidades y las exigencias de la UE para no intervenirlos. Se reiteran constantemente las excelencias de la austeridad: las reducciones del gasto público son necesarias y positivas para la producción y el empleo.

La opinión pública no da muestras de interiorizar el discurso. Se extiende la percepción de que los recursos son muy pocos en prácticamente todas las políticas, salvo en orden público e infraestructuras. En la Tabla I pueden observarse incrementos del indicador superiores a los diez puntos entre 2010 y 2012. Son igualmente ilustrativas las cifras correspondientes a 2014: el índice se sitúa en el 50% en cultura, alcanza el 60% en desempleo, llega al 63% en pensiones y educación, y supera los dos tercios en sanidad. Solo se mantiene la pauta descendente en defensa y seguridad. Estas tendencias coinciden con el movimiento 15-M, y las mareas verde y blanca que protestaban contra los recortes en sanidad y educación, respectivamente. En esta segunda fase, las preferencias corresponden a un comportamiento contra-cíclico, los ciudadanos reclaman un incremento de la inversión en la mayoría de las áreas.

Se advierte una nueva fluctuación desde 2015. La progresiva recuperación económica propicia que el gobierno de Rajoy limite las medidas de austeridad. En noviembre de 2013 usa la metáfora «ya vemos la luz al final del túnel» y en diciembre de 2014 afirma que «la crisis ya es historia»<sup>2</sup>. En esta etapa, desciende moderadamente la demanda de gasto, de forma no homogénea. Entre 2014 y 2015, el índice de demanda se reduce un 5% en seis políticas, en tanto que apenas varía en cultura y defensa. Hasta 2019, los porcentajes se mantienen en cuotas elevadas en sanidad, educación y pensiones. El año anterior a la pandemia, disminuye generalizadamente el porcentaje de entrevistados que juzgan que los recursos son insuficientes.

El colapso económico originado por la COVID-19 tiene repercusión inmediata en la opinión pública. Y en el ámbito político, puesto que el gobierno socialista de P. Sánchez debe realizar inversiones extraordinarias y urgentes en sanidad, desempleo o educación. El discurso gubernamental incluye diversas estrategias ya referenciadas. Por una parte, el tradicional «juego de la culpa» sobre las responsabilidades por la crisis, enarbolando la defensa de la sanidad pública y achacando culpas a determinados ejecutivos autonómicos, dirigidos por la oposición, por los recortes presupuestarios anteriores en asistencia sanitaria (Crespo y Garrido, 2020). Por otra, se introducen nuevos ejes discursivos. La narrativa se desvincula de las políticas de austeridad impuestas por la UE, que ahora apostará cohesionadamente por las políticas contra-cíclicas y por invertir para superar la recesión. El presidente Sánchez, en su declaración institucional del 25/10/2020, plantea medidas que tiendan al equilibrio entre la economía y la salud: «[...] también debemos proteger nuestra actividad económica y laboral...». El relato se centra en el Estado como garante de los derechos sociales y económicos de todos, en la defensa de lo común y lo público, en el papel protector del Estado. El jefe del Gobierno recurre a numerosas metáforas, principalmente de carácter bélico. Una de ellas hace referencia al «plan de choque», que garantizará la protección del empleo, el bienestar de las familias y la atención sanitaria mediante au-

---

2. <https://www.expansion.com/2013/11/17/economia/1384696814.html> y [https://elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418305803\\_331591.html](https://elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418305803_331591.html)

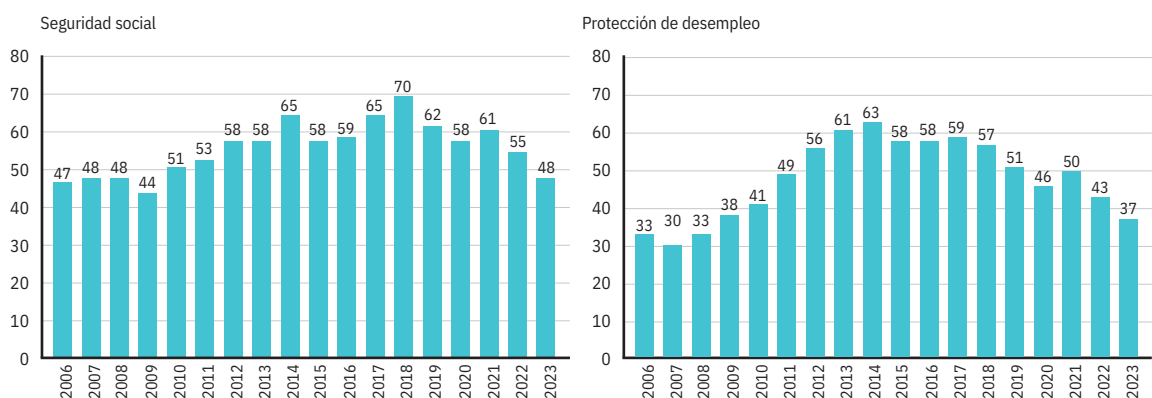
mentos presupuestarios, y a través del Fondo de Recuperación de la UE, que compara con el «Plan Marshall».

Los resultados de la encuesta realizada en julio de 2020 evidencian dos reacciones de la opinión pública: la demanda de gasto se disparó en sanidad –por encima de 13 puntos– a pesar haber asegurado una fuerte mejora de la financiación, y creció también en enseñanza y cultura –aproximadamente 5 puntos–; por el contrario, desciende más del 6% en pensiones, desempleo y seguridad ciudadana.

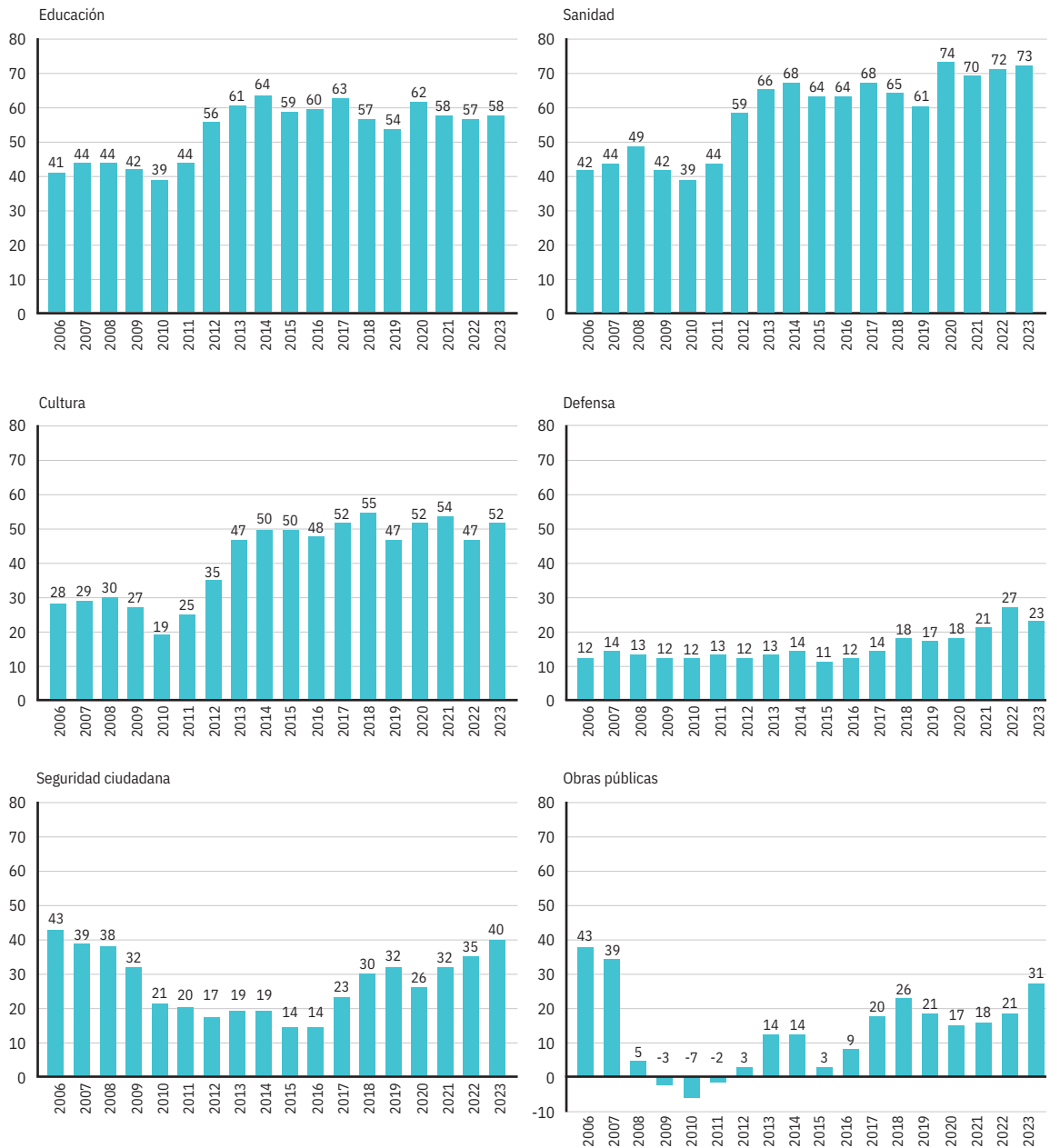
Los años siguientes la pauta es similar, con dos excepciones. Primera, el incremento de la demanda de recursos para defensa, equiparándose el número de entrevistados que cree que los recursos son demasiados y los que creen que son muy pocos, lo que no había sucedido desde que se dispone de datos de encuesta –desde 1985– (Cicuéndez, 2018). Segunda, el incremento en seguridad ciudadana, una política crucial durante el Estado de alarma. En 2023, el índice cae en muchas áreas, únicamente continúa la trayectoria ascendente en sanidad y educación.

Para ofrecer información adicional sobre la evolución de las preferencias de gasto, se presentan en el Gráfico 1 los datos correspondientes al porcentaje de entrevistados que valoran que los recursos destinados a cada una de las políticas del estudio son «muy pocos». Antes de 2008, en línea con el positivo discurso gubernamental sobre la economía, este porcentaje rondaba el 40% en las principales políticas sociales (salvo en desempleo), en seguridad ciudadana y en obras públicas, sin llegar al 50% en ningún programa. En defensa apenas sobrepasaba el 12%.

**Gráfico 1. Valoración de la suficiencia del gasto público en diversas políticas públicas: ciudadanos que creen los recursos destinados a su financiación son «muy pocos», 2006-2023 (porcentaje).**



**Gráfico 1. Valoración de la suficiencia del gasto público en diversas políticas públicas: ciudadanos que creen los recursos destinados a su financiación son «muy pocos», 2006-2023 (porcentaje) (Continuación).**



Fuente: elaboración propia con datos del CIS.

En el momento en que el gobierno admite los problemas financieros a mediados de 2008, asciende vertiginosamente la proporción de ciudadanos que cree que el gasto es insuficiente en desempleo, mientras se reduce en el resto de las áreas, principalmente en infraestructuras. La pauta cambia

en 2011, cuando la narrativa gubernamental incorpora la legitimación de la austeridad. Entonces crece aceleradamente el porcentaje de disconformes con la financiación de todas las políticas públicas, excepto en seguridad y obras públicas. Solo a partir de 2015, coincidiendo con el relato de la superación de la crisis, puede apreciarse que decrecen estos porcentajes.

El discurso en defensa de la sanidad y la educación en pandemia no evita los elevadísimos porcentajes de entrevistados insatisfechos. Las cifras de 2023 apuntan a una vuelta a tendencias previas, paralelamente a la retórica de Sánchez durante 2022 relativa a la «recuperación económica» y «dejar atrás la pandemia». Se reduce el porcentaje de quienes creen que los recursos son muy pocos en desempleo y pensiones. Continúa in crescendo la percepción de escasez presupuestaria en educación, sanidad y cultura.

## 5. Las preferencias de gasto público entre diferentes sectores de la opinión pública

¿Varían las preferencias de gasto entre distintos grupos sociales? En las Tablas II y III, y en el Gráfico 2, se presentan los resultados de cruzar las preferencias con seis variables sociodemográficas, geográficas e ideológicas.

Se ha constatado en el epígrafe anterior que el apoyo al gasto es mayoritario. Sin embargo, se espera que en el período de análisis haya podido debilitarse en algunos grupos e intensificarse en otros, dependiendo de dos factores. De que resulten más o menos perjudicados por las crisis y más o menos beneficiados por las políticas estudiadas (Neimanns *et al.*, 2018). Y de si los discursos políticos hacen referencia, o no, a cómo afectan las medidas adoptadas a ciertos colectivos.

Los datos indican que las diferencias en la demanda de gasto en función de las características individuales no son sustanciales, pero si resultan de interés. El cruce por edad (Tabla II) pone de manifiesto que hay políticas más valoradas por los jóvenes –desempleo–, algunas más apreciadas por los más mayores –seguridad ciudadana–, y otras por los adultos de edades intermedias (35 a 54 años) –sanidad, educación, pensiones y obras públicas–. Este último segmento es el más demandante de gasto. Con todo, no se detecta una pauta clara, pues, por ejemplo, los ancianos no son más exigentes con la financiación para las pensiones, ni los jóvenes para la enseñanza.

Por lo que se refiere al nivel de educación, destacan tres resultados. Primero, las preferencias de las personas con distinto nivel de estudios han evolucionado de manera similar durante las crisis. Segundo, en general, el respaldo al gasto se eleva a medida que aumenta la formación, particularmente en educación y cultura, lo que no sucede en las políticas del área de soberanía. Tercero, la financiación de la protección al desempleo preocupa particularmente a quienes han estudiado formación profesional.



Tabla II. Preferencias de gasto público según edad y nivel de estudios (2006 a 2023).

Entrevistados que afirman que los recursos destinados a financiar las diferentes políticas públicas son «muy pocos» (porcentaje)

		Edad						Nivel de Estudios				
		18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	65 y más	Sin Estudios	Primaria	Secundaria	FP	Universitarios
Pensiones	2006	38,7	42,9	46,7	45,4	51,0	54,2	51,8	48,6	44,9	48,6	43,2
	2012	56,8	56,8	55,1	63,2	58,6	59,0	55,3	61,4	56,1	60,0	53,0
	2020	58,3	60,1	61,2	59,5	58,7	51,2	46,1	55,5	59,8	61,8	55,3
	2023	48,2	51,1	53,5	46,5	50,2	42,9	58,6	62,7	53,3	55,7	40,8
Desempleo	2006	36,2	38,3	36,6	33,4	29,8	22,5	22,5	33,0	34,0	37,6	32,8
	2012	65,8	57,4	56,9	61,1	56,5	45,3	47,2	58,8	57,5	60,8	53,4
	2020	51,1	43,8	47,0	43,8	49,3	44,1	48,0	46,1	49,4	49,6	40,8
	2023	46,5	36,7	33,6	33,1	36,0	39,5	47,7	44,6	45,0	42,7	29,0
Educación	2006	40,4	44,8	47,8	46,4	38,0	27,4	23,7	35,3	49,8	44,5	55,5
	2012	64,9	60,5	58,0	63,9	51,5	41,6	32,9	53,9	61,8	56,9	64,5
	2020	59,6	60,1	68,5	67,2	59,5	54,7	45,1	52,8	61,6	60,9	65,5
	2023	55,2	60,0	63,1	60,4	54,6	54,8	42,8	54,7	57,8	61,1	61,6
Salud	2006	35,1	41,6	45,1	44,4	48,6	35,3	37,8	40,3	42,8	43,4	44,5
	2012	59,5	58,0	59,4	65,7	59,8	50,5	49,1	61,1	55,1	58,4	58,1
	2020	64,6	74,7	80,3	79,9	75,3	65,0	54,9	61,4	73,4	75,9	77,9
	2023	67,6	83,7	82,2	74,1	73,5	63,9	43,7	63,2	73,7	78,8	73,0
Cultura	2006	38,3	32,2	40,0	36,0	33,6	23,7	20,1	28,6	45,3	36,7	46,7
	2012	51,4	47,0	44,7	49,4	42,6	31,0	18,0	39,7	50,2	45,7	52,5
	2020	57,0	59,0	56,8	58,1	63,0	56,5	44,1	49,6	57,5	59,6	61,5
	2023	42,2	52,5	46,9	47,7	53,6	57,1	45,7	47,4	52,2	56,1	50,5
Defensa	2006	12,8	13,0	13,5	9,7	10,6	11,5	8,4	11,2	17,5	14,6	7,9
	2012	12,2	15,2	12,9	11,4	9,8	9,1	11,2	12,5	12,3	12,7	11,5
	2020	22,4	17,9	15,8	18,9	14,5	17,8	25,5	17,3	20,6	18,7	13,3
	2023	27,1	20,6	23,7	23,5	20,9	24,0	42,2	33,0	27,6	23,3	19,2
Seguridad	2006	41,5	46,0	50,1	50,3	53,8	47,4	43,4	49,0	50,9	48,9	45,9
	2012	18,9	26,4	26,7	28,0	32,8	21,3	25,9	23,0	26,6	29,9	23,3
	2020	19,7	24,5	33,9	33,8	36,6	37,3	35,3	38,6	36,2	33,9	27,9
	2023	28,7	32,2	37,4	41,0	44,9	48,9	56,7	60,6	50,0	43,4	31,7
Obras públicas	2006	18,4	22,2	22,9	28,3	26,0	19,8	18,1	22,7	26,0	24,0	22,3
	2012	21,6	23,2	26,5	30,5	28,4	19,1	18,0	26,7	23,3	27,3	22,2
	2020	26,0	20,7	29,7	31,4	33,3	35,4	27,5	37,0	34,5	32,5	25,4
	2023	20,3	19,2	22,6	29,9	36,0	40,5	50,4	44,5	35,1	32,8	25,0

Nota: Aparece en sombreado el porcentaje más alto correspondiente a cada año y cruce de variables.

Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios del CIS: 2.650/2006, 2.953/2012, 3.290/2020 y 3.418/2023.

Tabla III. Preferencias de gasto público según el estatus y la ideología (2006 a 2023).

Entrevistados que afirman que los recursos destinados a financiar las diferentes políticas públicas son «muy pocos» (porcentaje)

		Clase social subjetiva*					Autoubicación ideológica				
		Alta - media alta	Nuevas clases medias	Viejas clases medias	Obreros cualifi- cados	Obreros no cuali- ficados	(Izq.) 1-2	3-4	5-6	7-8	(Der.) 9-10
Pensiones	2006	44,3	43,9	46,1	48,2	51,7	53,3	43,8	50,0	43,6	47,8
	2012	52,6	59,1	51,7	62,0	65,4	66,1	61,3	51,3	50,3	56,7
	2020	15,4	50,0	55,4	62,8	67,2	68,0	58,0	54,4	47,4	59,2
	2023	48,8	44,4	51,3	53,4	62,0	52,0	40,5	45,5	46,3	57,1
Desempleo	2006	32,5	37,3	24,5	33,6	32,8	42,9	35,2	29,3	30,5	34,8
	2012	52,4	55,1	47,8	58,8	68,2	70,1	61,5	50,7	43,6	53,5
	2020	38,5	37,3	42,4	51,5	59,1	53,6	45,8	41,1	37,5	40,0
	2023	25,7	33,1	40,2	40,1	50,4	40,2	30,0	33,0	35,5	45,5
Educación	2006	57,4	44,7	32,5	34,6	37,5	47,3	44,1	42,5	41,9	39,1
	2012	65,2	61,0	45,1	54,1	52,0	75,6	63,1	47,6	48,3	51,0
	2020	84,6	58,9	62,3	62,4	58,2	70,4	63,8	57,9	54,9	59,0
	2023	52,7	56,6	62,4	61,6	59,9	60,4	57,9	58,0	54,5	60,0
Sanidad	2006	43,6	45,1	37,8	40,6	40,8	50,0	42,4	41,9	36,9	45,7
	2012	57,0	61,1	48,0	62,6	59,9	80,2	63,5	52,0	51,6	47,8
	2020	38,5	67,4	74,4	78,6	66,8	81,2	78,9	72,0	65,3	64,2
	2023	69,3	71,1	78,5	80,4	82,1	78,6	78,2	66,8	71,0	68,1
Cultura	2006	45,1	39,1	27,6	28,3	30,2	50,5	37,5	32,0	28,0	23,9
	2012	55,4	46,8	33,2	40,8	38,2	65,0	50,8	38,5	39,8	48,6
	2020	53,8	51,3	58,2	61,3	55,6	72,5	67,8	51,0	45,1	42,7
	2023	51,0	47,5	56,7	61,5	55,6	64,8	57,7	41,5	37,1	50,3
Defensa	2006	9,6	13,4	11,5	12,7	11,4	10,4	9,8	12,0	18,6	19,6
	2012	9,6	13,4	11,1	12,6	11,6	8,5	8,6	12,3	15,4	32,4
	2020	23,1	17,4	16,8	17,0	22,4	8,6	9,5	20,4	26,8	40,3
	2023	25,5	23,2	22,3	16,3	23,9	8,8	7,4	27,6	39,0	61,4
Seguridad	2006	50,4	51,3	47,1	49,4	41,3	43,4	46,9	51,1	53,0	69,6
	2012	22,8	32,4	23,0	23,8	26,9	24,3	24,4	25,9	26,9	38,5
	2020	15,4	22,9	32,4	35,0	38,8	27,0	27,0	36,1	40,3	45,1
	2023	29,7	40,0	42,2	34,0	49,7	24,7	25,1	47,5	55,9	70,1
Obras públicas	2006	24,7	25,9	20,4	21,3	22,0	30,2	21,3	23,7	26,7	19,6
	2012	24,8	27,4	22,7	25,3	23,2	28,0	25,4	19,8	24,9	31,6
	2020	30,8	24,6	30,0	31,3	37,1	29,7	26,4	31,2	38,6	35,4
	2023	20,1	29,2	32,4	30,1	35,4	24,5	24,3	34,4	35,9	37,6

\*En 2020 se recodifican las categorías de esta variable, afectando a los porcentajes de respuesta.

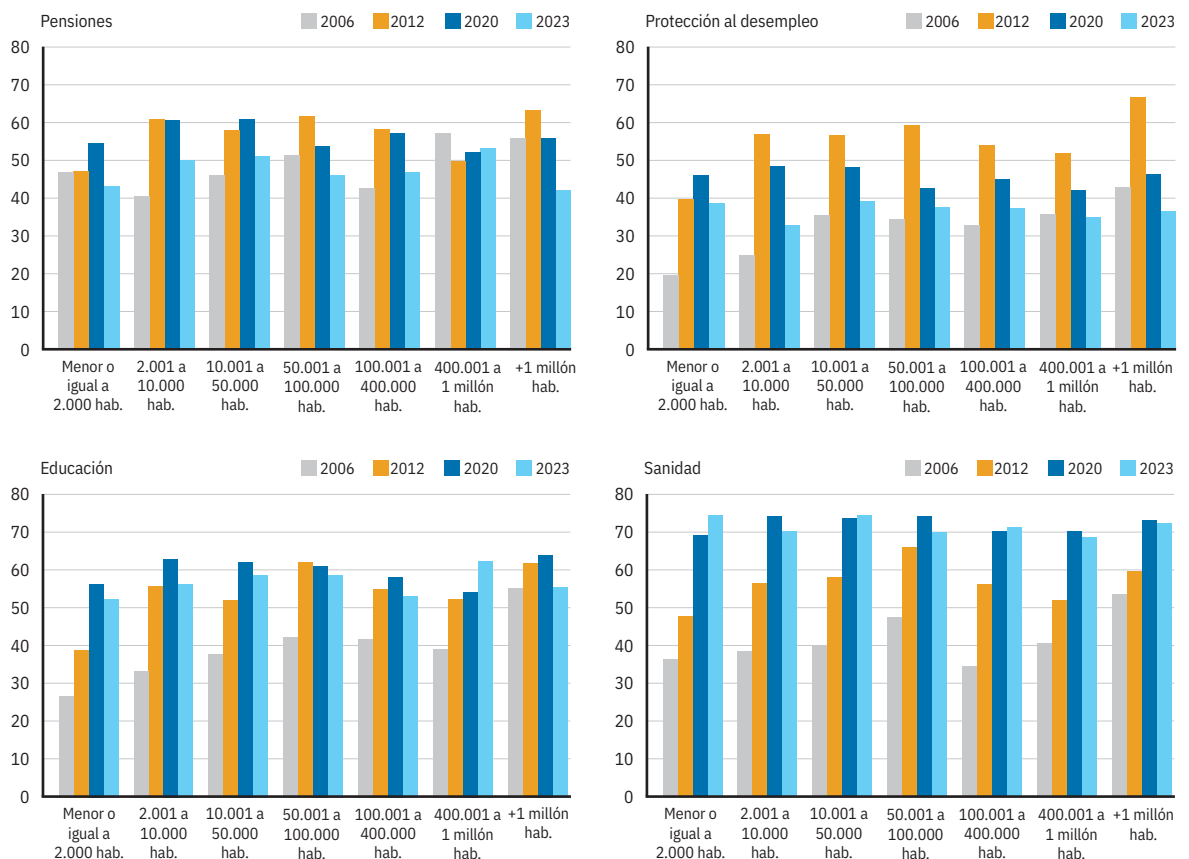
Nota: Aparece en sombreado el porcentaje más alto correspondiente a cada año y cruce de variables.

Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios del CIS: 2.650/2006, 2.953/2012, 3.290/2020 y 3.418/ 2023.

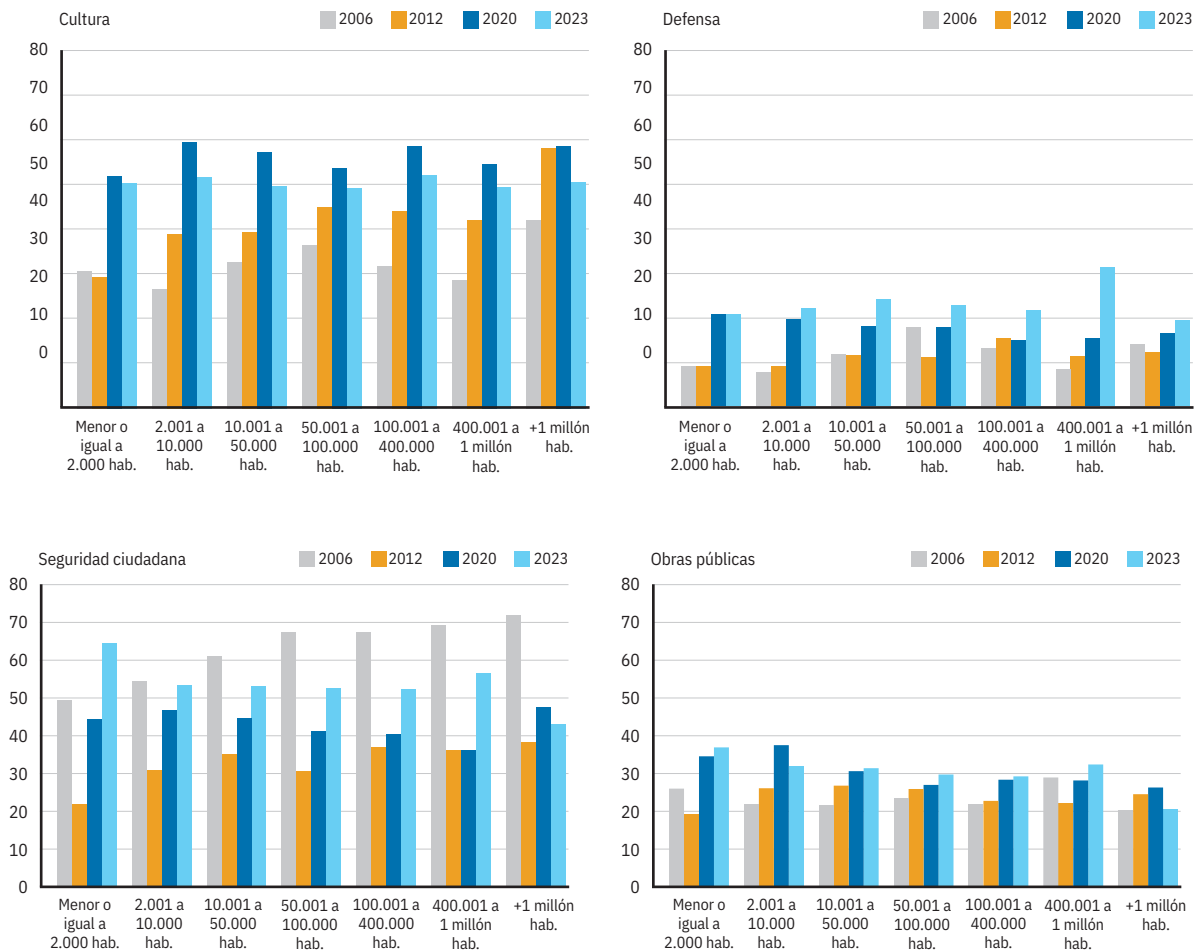
El cruce con la variable estatus socioeconómico muestra que las preferencias de cada clase social varían según la política (Tabla III). La demanda en educación y cultura es mayor en la clase alta/media-alta, mientras que las clases más bajas demandan más inversión en pensiones, desempleo y seguridad. Durante la Gran Recesión se incrementan las diferencias inter-clases, porque el apoyo al gasto aumenta entre las clases bajas y se mantiene/des-ciende en las clases altas. En la pandemia crecen nuevamente las divergen-cias inter-clases, generándose una brecha importante en sanidad y seguridad.

Igualmente, las preferencias de gasto difieren entre las personas que se autoubican ideológicamente a la izquierda y a la derecha en todas las po-líticas. Estas discrepancias se agudizan durante las dos recesiones, funda-mentalmente en sanidad y educación (Tabla III). Los individuos de izquier-da optan por el incremento del gasto destinado a financiar las políticas de bienestar, incluyendo cultura; quienes se definen de derechas priorizan el aumento del presupuesto dedicado a las políticas de soberanía y obras públi-cas. En la crisis de la COVID-19, la fractura izquierda-derecha se reduce en varios ámbitos, ampliándose respecto a la financiación de sanidad y defensa.

**Gráfico 2. Preferencias de gasto público según tamaño del municipio de residencia (2006 a 2023).**



**Gráfico 2. Preferencias de gasto público según tamaño del municipio de residencia (2006 a 2023). (Continuación).**



*Nota: Entrevistados que afirman que los recursos destinados a financiar las diferentes políticas públicas son «muy pocos» (porcentaje). Fuente: elaboración propia a partir de los Estudios del CIS: 2.650/2006, 2.953/2012, 3.290/2020 y 3.418/2023.*

Para terminar, se presentan los cruces de las preferencias con la variable municipio de residencia, que reflejan dos tendencias (Gráfico 2). Por un lado, la evolución de las preferencias de las personas que viven en zonas rurales, municipios medianos y ciudades durante las dos crisis es similar. Por otro, los ciudadanos más favorables al aumento del gasto en casi todas las políticas son aquellos que habitan en grandes ciudades, aunque este patrón no opera en defensa y sanidad. La brecha urbano-rural se agranda durante la Gran Recesión, mientras que se reduce durante la pandemia.

## 6. Discusión y conclusiones

En este artículo se han analizado los efectos de las dos últimas crisis económicas sobre la opinión pública en materia de gasto. El análisis se ha realizado desde tres perspectivas. Se han comparado las preferencias en distintas políticas públicas, tanto políticas de bienestar como políticas de soberanía, y entre distintos grupos sociales. Asimismo, se han comparado los cambios en las preferencias durante la crisis de 2008 y la crisis sanitaria de 2020. Por último, se ha indagado acerca de la influencia de la comunicación política sobre las preferencias sociales de gasto público.

La evidencia empírica aportada permite profundizar en el conocimiento de algunas cuestiones que son objeto de debate en la literatura especializada. En primer lugar, la opinión pública manifiesta un elevado apoyo al gasto en la mayoría de políticas estudiadas, antes, durante y después de las crisis, como confirmaran anteriormente Cicuéndez (2023 y 2018) y Calzada y Del Pino (2013b). No obstante, ese apoyo varía ostensiblemente de un programa a otro. Los ciudadanos demandan más recursos para las políticas sociales, especialmente para pensiones y sanidad, y pretenden que, al mismo tiempo, se mantenga el presupuesto en otros sectores, como cultura o seguridad ciudadana. La demanda en protección al desempleo fluctúa en función del ciclo económico, cómo señalaran Van Oorschot *et al.* (2022). La excepción se produce en defensa, pues tradicionalmente se ha valorado que los recursos presupuestados eran excesivos.

En la Gran Recesión cambian algunas pautas, intensificándose el respaldo en determinadas políticas y disminuyendo en otras, según anticipaban investigaciones previas (Bruner *et al.*, 2011). Las preferencias de gasto se concentran en el núcleo duro del Estado de bienestar: los programas de transferencias de renta que afectan directamente a la seguridad económica de la población –protección al desempleo y, después, pensiones–, y la provisión de servicios colectivos esenciales que utilizan la mayoría de la sociedad y son sufragados por todos –sanidad y educación–. En contraste, favorecen la moderación del presupuesto consignado a las áreas que tienen menor incidencia en sus necesidades básicas (Diamond y Lodge, 2013), por ejemplo, cultura o seguridad ciudadana.

En la pandemia, las preferencias evolucionan de manera singular. El *shock* económico es originado por una emergencia sanitaria, lo que es congruente con que el mayor incremento de la demanda de gasto se produzca en la política de sanidad, seguida de educación y cultura. La diferencia respecto a crisis anteriores es el descenso del nivel de demanda en pensiones y desempleo, que perdura hasta 2023. Otra particularidad es que las preferencias están volviendo a la dinámica pre-crisis con rapidez, excepto por el elevado porcentaje de insatisfechos con la financiación sanitaria. Además, desde 2021 aumenta la percepción de escasez de recursos en defensa, coincidiendo con la destacada intervención del ejército durante el Estado de alarma y con el conflicto Rusia-Ucrania.

En segundo lugar, los datos sugieren que las preferencias de gasto se ajustan a las expectativas de las teorías contra-cíclicas (Diamond y Lodge, 2013). En períodos de crisis, los españoles han requerido «la protección gubernamental».

mental» (Blekesaune, 2013), que el Estado intervenga fuertemente ampliando la financiación en áreas consideradas indispensables para superar la situación; en períodos de expansión, esas exigencias disminuyeron. En cualquier caso, se observan fases pro-cíclicas y otras anticíclicas, tal como explican Barnes y Hicks (2021) sobre Reino Unido. Hasta 2010, las preferencias eran contra-cíclicas, reduciéndose la demanda de recursos; desde 2011, creció enormemente, y las opiniones pasan a ser contra-cíclicas. Del mismo modo, se constata que las actitudes hacia determinadas políticas son más contra-cíclicas que en otras. En protección por desempleo o sanidad son anti-cíclicas, mientras que en obras públicas o seguridad ciudadana son pro-cíclicas.

En tercer lugar, el predominio de preferencias anti-cíclicas y pro-cíclicas puede tener cierta relación con las estrategias discursivas y el relato sobre la crisis que articulan los gobiernos. Entre 2006 y 2008, mientras que el discurso del presidente Zapatero se centraba en el éxito económico y el superávit presupuestario, la demanda de gasto permaneció en niveles moderados. Cuando surge la crisis, el relato se orientó hacia la protección de todos mediante políticas expansivas de gasto, consiguiendo que la opinión pública se mostrase receptiva ante estos argumentos y la demanda de gasto se contrajese. En cuanto los mensajes presidenciales aludieron a la necesidad de contener el gasto y adoptar disposiciones restrictivas, la demanda creció aceleradamente, principalmente en desempleo.

El discurso de legitimación de la austeridad que invocaron tanto Zapatero como Rajoy, mediante algunas estrategias coincidentes (el sentido común económico o la inevitabilidad) y otras diferenciadas (Zapatero se centra en la oportunidad para salvar al Estado y Rajoy en las excelencias de los ajustes), no parece haber calado en la opinión pública. Los ciudadanos no aceptaron la austeridad pese a que los gobiernos reiteraran que era ineludible, beneficiosa y un requerimiento de la UE, sino que aumentó fuertemente la demanda de gasto público en prácticamente todas las políticas. A medida que se extendieron las reducciones presupuestarias y sus efectos se hicieron evidentes, el relato profundizó en la elusión/difuminación de la culpa –es una exigencia de la UE, son las CC.AA. y entes locales quienes deben «racionalizar el gasto»– y en la austeridad como una suerte de panacea, al tiempo que se intensificó la percepción social de que los recursos eran insuficientes. La comunicación política no logró acercar las actuaciones gubernamentales a la opinión pública, ni sensibilizarla sobre la conveniencia de estas decisiones.

El relato durante la pandemia es diferente, se centra en la salud y en las causas exógenas de la crisis. Frente a la austeridad, el presidente Sánchez insistió en el papel protector del Estado y de la propia UE. La reacción de la opinión pública en este caso fue distinta, se redujo la demanda de gasto en políticas críticas, como desempleo o pensiones. Sin embargo, la comunicación política no consiguió frenar el incremento exponencial de la demanda de recursos para sanidad, también para educación, dos de las áreas más afectadas por los recortes en la crisis anterior.

Los gobiernos han recurrido a la mayoría de estrategias discursivas referenciadas en el marco teórico (Borriello, 2017; Kelsey *et al.*, 2016), con un éxito reducido. Utilizan recurrentemente la construcción de un sentido común

económico, los argumentos de «hacer de la necesidad virtud» y no hay mal que por bien no venga y, especialmente, la evitación/difuminación de la culpa.

En cuarto lugar, las preferencias son relativamente homogéneas entre los grupos sociales, todos manifiestan un elevado apoyo al gasto. Sin embargo, se aprecian divergencias que, en épocas de crisis, se acentúan en algunas políticas. En recesión, las opiniones de los distintos segmentos se movieron de una manera similar, pero la demanda de gasto se incrementó (o disminuyó) más intensamente en unos colectivos que en otros, ampliándose la fractura. Las disparidades en función del nivel de estudios, la clase social y la ideología aumentaron. Por otra parte, la brecha entre grupos se agrandó en desempleo, cultura, incluso en educación, en tanto que el consenso inter-grupos era mayor en pensiones y sanidad.

Destaca el efecto negativo del discurso sobre la austeridad en los individuos de izquierda, entre quienes se dispara la demanda de gasto, mientras que las clases altas se muestran más receptivas.

En definitiva, la respuesta a las preguntas de investigación planteadas es que las crisis económicas influyen en la opinión pública y las preferencias de gasto cambian, coincidiendo con los resultados de investigaciones anteriores (Asano *et al.*, 2021; Blekesaune, 2013; Marx y Schumacher, 2016). No pueden considerarse giros drásticos (Margalit, 2019), porque el apoyo social al gasto prevalece, eso sí, aumenta en algunas políticas y desciende en otras, y aumenta en unos grupos sociales y desciende en otros. Esos cambios son efímeros y, cuando la situación económica mejora, las preferencias vuelven a sus pautas habituales (Van Oorschot *et al.*, 2022). Esto apunta a una mezcla de permanencia y cambio en las preferencias de gasto público.

Finalmente, en estas coyunturas el discurso de las élites ha tenido un efecto limitado sobre la opinión pública, y no siempre en el sentido deseado. La comunicación política debe tomar en consideración cuáles son las políticas prioritarias para la ciudadanía, qué gasto demanda cada grupo social y quién pierde con las decisiones presupuestarias, para articular narrativas legitimadoras y convincentes sobre las medidas adoptadas.

## Referencias bibliográficas

- Alesina, A.; Favero, C. y Giavazzi, F. (2019): «Effects of austerity: Expenditure-and tax-based approaches». *Journal of Economic Perspectives*, 33(2): 141-162. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.141>
- Anderson, C. J. y Hecht, J. D. (2014): «Crisis of Confidence? The dynamics of economic opinions during the Great Recession». En N. Bermeo y L. M. Bartels (eds.): *Mass politics in tough times: opinions, votes and protest in the Great Recession*. New York: Oxford University Press, pp. 40-71. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199357505.003.0002>
- Asano, T. A.; Kaneko, T.; Omori, S.; Takamiya, S. y Taniguchi, M. (2021): «Predictable crises shape public opinion: Evidence from the COVID-19 natural experiment». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(sup 1): 311-320. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924731>



- Barnes, L. y Hicks, T. (2021): «All Keynesians now? Public support for counter cyclical government borrowing». *Political Science Research and Methods*, 9(1): 180-188. <https://doi.org/10.1017/psrm.2019.48>
- Bansak, K.; Bechtel, M. y Margalit, Y. (2021): «Why Austerity? The mass politics of a contested policy». *American Political Science Review*, 115(2): 486-505. <https://doi.org/10.1017/S0003055420001136>
- Bellani, L. y Scervini, F. (2020): «Heterogeneity in preferences for redistribution and public spending: A cross-country analysis». *European Journal of Political Economy*, 63: 101890. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101890>
- Blekesaune, M. (2013): «Economic strain and public support for redistribution: A comparative analysis of 28 European countries». *Journal of Social Policy*, 42(1): 57-72. <https://doi.org/10.1017/S0047279412000748>
- Bol, D.; Giani, M.; Blais, A. y Loewen, P. J. (2021): «The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy?». *European Journal of Political Research*, 60(2): 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- Borriello, A. (2017): «‘There is no Alternative’: How Italian and Spanish Leaders’ Discourse Obscured the Political Nature of Austerity». *Discourse & Society*, 28(3): 241-261. <https://doi.org/10.1177/0957926516687419>
- Bremer, B. y Bürgisser, R. (2022): «Public opinion on welfare state recalibration in times of austerity. Evidence from survey experiments». *Political Science Research and Methods*, 11(1): 1-19. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.78>
- Breznau, N. (2021): «The welfare state and risk perceptions: The novel Coronavirus pandemic and public concern in 70 countries». *European Societies*, 23(sup.1): 33-46. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1793215>
- Brooks, C. y Manza, J. (2013): «A broken public? Americans’ responses to the Great Recession». *American Sociological Review*, 78(5): 727-748. <https://doi.org/10.1177/0003122413498255>
- Brunner, E.; Ross, S. L. y Washington, E. (2011): «Economics and policy preferences: causal evidence of the impact of economic conditions on support for redistribution and other ballot proposals». *Review of Economics and Statistics*, 93(3): 888-906. [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00088](https://doi.org/10.1162/REST_a_00088)
- Busemeyer, M. R. (2021): «Financing the welfare state in times of extreme crisis. Public support for health care spending during the COVID-19 pandemic in Germany». *Journal of European Public Policy*, 30(1): 21-40. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1977375>
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2013a): «La imaginación da el poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el estado de Bienestar». En E. del Pino y M. J. Lara (eds.): *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada*. Madrid: Tecnos, pp. 146-166.
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2013b): «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.
- Cicuéndez, R. (2023): «El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 32: 45-67. <https://doi.org/10.24965/gapp.11108>
- Cicuéndez, R. (2018): *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano: análisis de las actitudes y preferencias de los españoles*. Madrid: INAP. <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/El-gasto-p%C3%BAblico-y-los-impuestos-desde-la-perspectiva-del-ciudadano-EBOOK-p101143383>

- Crespo, I. y Garrido, A. (2020): «La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis». *Revista Más Poder Local*, (41): 12-19. <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/issue/view/1>
- Diamond, P. y Lodge, G. (2013): «Welfare States after the crisis: Changing public attitudes». *Policy Network Paper*, 17. [http://www.policy-network.net/publications\\_download.aspx?ID=8230](http://www.policy-network.net/publications_download.aspx?ID=8230)
- Druckman, J. (2014): «Pathologies of studying public opinion, political communication, and democratic responsiveness». *Political Communication*, 31(3):467-492. <https://doi.org/10.1080/10584609.2013.852643>
- Ebbinghaus, B.; Lehner, L. y Naumann, E. (2022): «Welfare state support during the COVID-19 pandemic: Change and continuity in public attitudes towards social policies in Germany». *European Policy Analysis*, 8: 297-311. <https://doi.org/10.1002/epa2.1152>
- Ervasti, H.; Andersen, J. G. y Hjerm, M. (2013): *Economic downturns and public support for the Welfare State*. 20th CES Conference, Amsterdam. [https://councilforeuropeanstudies.org/files/Conferences/2013\\_CES\\_Conference-Program\\_WEB-6-12-13.pdf](https://councilforeuropeanstudies.org/files/Conferences/2013_CES_Conference-Program_WEB-6-12-13.pdf)
- Fernández-Albertos, J. y Kuo, A. (2016): «Economic hardship and policy preferences in the eurozone periphery: Evidence from Spain». *Comparative Political Studies*, 49(7): 874-906 <https://doi.org/10.1177/0010414016633224>
- Ferragina, E. y Zola, A. (2021): «The end of austerity as common sense? An experimental analysis of public opinion shifts and class dynamics during the Covid-19 crisis». *New Political Economy*, 27(2): 329-346. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1952560>
- Giger, N. y Nelson, M. (2013): «The Welfare State or the economy? Preferences, constituencies, and strategies for retrenchment». *European Sociological Review*, 29(5): 1083-1094. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs082>
- Jurado, I. y Kuo, A. (2023): «Economic Shocks and Fiscal Policy Preferences: Evidence From COVID-19 in Spain». *Political Research Quarterly*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/10659129231160148>
- Jones, M. D.; Shanahan, E. A. y McBeth, M. K. (2014): *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework*. New York: Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137485861>
- Kelsey, D.; Mueller, F.; Whittle, A. y KhosraviNik, M. (2016): «Financial crisis and austerity: Interdisciplinary concerns in critical discourse studies». *Critical Discourse Studies*, 13(1):1-19 <https://doi.org/10.1080/17405904.2015.1074600>
- Laenen, T. y Van Oorschot, W. (2020): «Change or continuity in Europeans' welfare attitudes?». En T. Laenen; B. Meuleman y W. Van Oorschot (eds.): *Welfare State legitimacy in times of crisis and austerity: Between continuity and change*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.249-266. <https://doi.org/10.4337/9781788976305.00026>
- Lee, S. K. (2023): «Conflicting dynamics of public attitudes toward austerity: Evidence from Europe(2010-2011)». *Journal of Contemporary European Studies*, 31(3): 818-834. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059655>
- Mateos, M. C. y Gaona, C. (2018): «Crisis del Estado del bienestar: estrategias de hegemonía desde el discurso mediático». *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, 137:393-413.
- McGrane, D.; Berdahl, L. y Bell, S. (2017): «Moving beyond the urban/rural cleavage: Measuring values and policy preferences across residential zones in Canada». *Journal of Urban Affairs*, 39(1): 17-39. <http://dx.doi.org/10.1111/juaf.12294>
- Margalit, Y. (2019): «Political responses to economic shocks». *Annual Review of Political Science*, 22: 277-295. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-110713>

- Margalit, Y. (2013): «Explaining social policy preferences: Evidence from the Great Recession». *American Political Science Review*, 107(01): 80-103. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000603>
- Marx, P. y Schumacher, G. (2016): «The effect of economic change and elite *framing* on support for welfare state retrenchment: A survey experiment». *Journal of European Social Policy*, 26(1): 20-31. <https://doi.org/10.1177/0958928715621711>
- Neimanns, E.; Busemeyer, M. R. y Garritzmann, J. L. (2018): «How popular are social investment policies really? Evidence from a survey experiment in eight western European countries». *European Sociological Review*, 34(3):238-253. <https://doi.org/10.1093/esr/jcy008>
- O'Grady, T. (2019): «How do economic circumstances determine preferences? Evidence from long-run panel data». *British Journal of Political Science*, 49(4): 1381-1406. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000242>
- Orton, M. y Sarkar, S.(2023): «COVID-19 and (mis)understanding public attitudes to social security: Re-setting debate». *Critical Social Policy*, 43(1): 3-28. <https://doi.org/10.1177/02610183221091553>
- Reeskens, T.; Muis, Q.; Sieben, I.; Vandecasteele, L.; Luijckx, R. y Halman, L. (2021): «Stability or change of public opinion and values during the coronavirus crisis?». *European Societies*, 23(sup1.): 153-171. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1821075>
- Soroka, S. y Wlezien, C. (2014): «Economic crisis and support for redistribution in the United Kingdom». En N. Bermeo y L. M. Bartels: *Mass politics in tough times: Opinions, votes and protest in the Great Recession*. New York: Oxford University Press, pp.105-127.
- Svallfors, S. (2012): «Welfare States and welfare attitudes». En S. Svallfors (ed.): *Contested Welfare States: Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford:Stanford University Press, pp. 1-24.
- Van de Walle, S. y Jilke, S. (2014): «Savings in public services after the crisis: A multilevel analysis of public preferences in the EU-27». *International Review of Administrative Sciences*, 80(3): 597-618. <https://doi.org/10.1177/0020852313517994>
- Van Oorschot, V.; Laenen, T.; Roosma, F. y Meuleman, B. (2022): «Recent advances in understanding welfare attitudes in Europe». En K. Nelson; R. Nieuwenhuis y M. Yerkes (eds.): *Social Policy in Changing European Societies*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 203-217. <https://doi.org/10.4337/9781802201710.00021>
- Von Scheve, C.; Zink, V. y Ismer, S. (2016): «The blame game: Economic crisis responsibility, discourse and affective *framings*». *Sociology*, 50(4): 635-651. <https://doi.org/10.1177/0038038514545145>



©Derechos del autor o autores. Creative Commons License. Este artículo está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0. ©Copyright of the author or authors. Creative Commons License. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.