

Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España

Ruth Cicuéndez Santamaría

Ruth Cicuéndez Santamaría

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, España. Es profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) de Madrid. Participa como docente en diversos posgrados relacionados con gobierno y administración pública, gobernanza y gestión pública en la URJC, en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es Coordinadora Académica de Prácticas Externas del Decanato de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (URJC). Miembro del Grupo de investigación de alto rendimiento en “Buena Gobernanza de las Instituciones Públicas y Privadas” (URJC). Sus trabajos se centran en tres líneas de investigación: el estudio de la opinión pública sobre Estado de Bienestar y políticas públicas, centrándose en las actitudes hacia el gasto público y los impuestos, la investigación sobre las diferencias de género en las actitudes hacia las políticas sociales, así como el análisis de las relaciones intergubernamentales. Ha publicado libros y numerosos artículos en diferentes revistas científicas indexadas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
Paseo de los Artilleros s/n. 28032 Madrid, España
E-mail: ruth.cicuendez@urjc.es

Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España

La congruencia entre las preferencias sociales y las políticas gubernamentales se ha convertido en un aspecto esencial de las democracias representativas y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Partiendo de esta premisa, el artículo explora la interacción entre opinión pública y políticas públicas en España durante las últimas dos décadas, mediante el análisis empírico de la relación entre las preferencias ciudadanas de gasto público y las políticas de gasto. Concretamente, se estudia el efecto que tiene la opinión pública en las decisiones gubernamentales sobre asignación del gasto público en ocho políticas esenciales, así como la influencia de estas decisiones sobre las demandas sociales. Se pretende contestar a dos preguntas: ¿son receptivos los gobiernos a las preferencias de la sociedad y son los ciudadanos sensibles a las decisiones gubernamentales?; ¿el nivel de receptividad es diferente en función de la política pública? Los resultados indican que las preferencias sociales condicionan moderadamente las decisiones políticas en materia de gasto, mientras que las acciones gubernamentales tienen una influencia limitada en las demandas ciudadanas. Además, el análisis muestra que antes de la Gran Recesión de 2008 se había alcanzado un significativo nivel de consistencia entre opinión pública y políticas, que se redujo considerablemente durante la crisis. Finalmente, se ha constatado que el grado de receptividad varía perceptiblemente de una política a otra, y que es más elevado en las políticas de bienestar, salvo en el programa de protección por desempleo.

Palabras clave: Opinión Pública; Política Pública; Gasto Público; Relaciones Estado y Sociedad; Relaciones con los Ciudadanos; España

Public Opinion and Public Policy: Citizen Sensitivity and Government Responsiveness in Spain

The congruence between social preferences and government policies has become an essential aspect of the representative democracies and the State-society relations. Based on this premise, this article explores the interaction between public opinion and public policy in Spain during the last two decades, through the empirical analysis of the relationship between citizens' preferences public spending and spending policies. Specifically, it is studied the effect of public opinion on government decisions about the allocation of public spending in eight key policies, as well as the influence of these decisions on social demands. The article aims to answer two questions: 1) Are governments responsive to society's preferences and are

Recibido: 02-03-2020 y 21-04-2021 (segunda versión). Aceptado: 27-04-2021.

citizens sensitive to government decisions? 2) Is the level of responsiveness different depending on the public policy? The results indicate that the political decisions on spending are moderately affected by social preferences, while government actions have a limited influence on citizen demands. Moreover, the analysis shows that prior to the Great Recession of 2008, a significant level of consistency between public opinion and policy had been achieved, which was considerably reduced during the crisis. Finally, it was found that the degree of responsiveness varies significantly from one policy to another and that it is higher in welfare policies, except for the unemployment protection program.

Key words: Public Opinion; Public Policy; Public Spending; Relations State-Society; Relations with Citizens; Spain

Introducción

Una de las preocupaciones esenciales de la teoría de la democracia es la relación entre la opinión pública y la política, entre la sociedad y el Estado. Prominentes autores, desde Jean-Jaques Rousseau a Robert Dahl, han sostenido que esta interacción es un elemento crítico para la democracia representativa. Dahl (1993: 1) argumentaba que *"una característica clave de la democracia es la capacidad de respuesta continua del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos"*. Más recientemente, Peters (2007: 6-7) recalca que la gobernanza democrática se fundamenta en involucrar a los ciudadanos en las políticas públicas para asegurar que estas se desarrollan en sintonía con los intereses de la sociedad, la cual exige a la élite política que proporcione alguna respuesta a sus demandas. Desde esta perspectiva, el estudio de la congruencia entre preferencias sociales y políticas públicas resulta fundamental para medir la calidad de un sistema democrático, porque permite evaluar si la actividad gubernamental y los resultados del proceso político se ajustan a los deseos de la población, y si los ciudadanos responden modulando sus demandas en función de tales resultados (Jacobs y Shapiro, 1994: 11; Manza y Cook, 2002: 630; Burstein, 2003: 2273).

Desde hace décadas se ha ido consolidando una prolífica línea de investigación sobre la capacidad de respuesta de los sistemas políticos a las preferencias sociales y el efecto de las acciones políticas sobre las actitudes ciudadanas (por ejemplo, Page y Shapiro, 1983; Wlezien, 1995 y 2004; Erikson ...[et al], 2002). Se trata de una cuestión relevante para las ciencias sociales, aunque controvertida, pues mientras que algunos estudios han aportado evidencias de

que la opinión pública ejerce un fuerte efecto sobre la política, otros trabajos ponen en cuestión que tal efecto sea significativo, o no han considerado cómo y cuánto influye la política sobre las preferencias colectivas (Manza ...[et al], 2002: 17). Resulta extraordinariamente complejo verificar si hay interacción efectiva entre opinión pública y políticas, o establecer cuál es la dirección de esa relación. Esto explica que el debate continúe abierto.

Esta línea de investigación se ha materializado en una extensa literatura internacional, la mayoría de origen anglosajón. Lamentablemente existen pocas publicaciones politológicas sobre el caso español o sobre países de América Latina. Además, predominan los estudios de carácter teórico-descriptivo, por lo que la investigación aplicada sobre la interacción entre política y preferencias sociales es todavía insuficiente. Considerando estas limitaciones, el artículo tiene como propósito explorar la relación entre la opinión pública¹ y las políticas públicas en España durante el período 2005-2019. Con esta finalidad se indaga empíricamente acerca de la congruencia entre las demandas ciudadanas en materia de gasto público y las políticas de gasto. Más concretamente, los objetivos de la investigación son: 1) analizar el impacto que ejercen las demandas ciudadanas en las decisiones gubernamentales sobre gasto en un conjunto de políticas públicas (defensa, seguridad ciudadana, educación, sanidad, pensiones, protección por desempleo, cultura y medio ambiente); 2) estudiar la influencia de las decisiones políticas referentes a la asignación del gasto público sobre las preferencias sociales; y 3) evaluar en qué medida la Gran Recesión de 2008 ha afectado al nivel de receptividad de gobiernos y ciudadanos en distintas área de política.

En consonancia con los objetivos definidos, se pretende responder a tres preguntas: ¿en qué medida los gobiernos han implantado políticas de gasto congruentes con las preferencias sociales y los ciudadanos han respondido ajustando sus demandas de gasto?; ¿ha disminuido la receptividad de ciudadanos y gobiernos durante la crisis económica?; ¿en qué políticas públicas la receptividad de gobiernos y ciudadanos es mayor?

Este trabajo trata de contribuir al avance en el análisis empírico de esta incierta relación entre preferencias sociales y políticas públicas desde una aproximación politológica que se ubica en la tradición de los estudios de cultura política y comportamiento político, a fin de comprender mejor los procesos de representación democrática y las interacciones entre Estado y sociedad. Así, una de las principales

aportaciones del artículo es que pone el foco de atención, simultáneamente, en la sensibilidad de la sociedad y en la capacidad de respuesta de los gobiernos. Por otra parte, la investigación se centra en los cambios en los niveles de receptividad gubernamental y ciudadana a lo largo de la Gran Recesión, período en el que han gobernado partidos de distinto signo, para determinar cómo han afectado estos factores. En este sentido, el documento favorece la ampliación de la literatura científica sobre la relación entre opinión pública y políticas públicas, y proporciona nuevas evidencias empíricas.

En el diseño metodológico, la novedad es que integra una doble perspectiva. Se recurre al análisis *cuasi* longitudinal con el objetivo de examinar la evolución de la congruencia entre preferencias ciudadanas y decisiones políticas desde un enfoque dinámico. Y se aplica el análisis sectorial por políticas públicas para comparar el grado de receptividad en distintas áreas de política. Se han utilizado métodos de investigación -como el “modelo del termostato” de Wlezien (1995)- empleados en la realización de estudios de caso sobre las democracias anglosajonas y noreuropeas, que pueden adaptarse para su aplicación en países del Sur de Europa o de Latinoamérica.

Inicialmente, se exponen las teorías en las que se basa el estudio empírico. A continuación se detalla la metodología, los modelos y datos recopilados, y se formulan las hipótesis de investigación. Después, se presentan los resultados y, finalmente, se discuten los hallazgos y limitaciones del trabajo.

1. Marco analítico: la compleja interacción entre opinión pública y política

La interacción entre las preferencias sociales y el sistema político es un tema que suscita interés entre politólogos y sociólogos desde los años sesenta (véase Miller y Stokes, 1963) y, durante años, se publicaron numerosos trabajos, fundamentalmente de carácter teórico. Sin embargo, en las últimas décadas se han desarrollado metodologías rigurosas que permiten investigar empíricamente cómo afectan las demandas ciudadanas a las decisiones gubernamentales, y viceversa.

Gracias al interés que generó este tema se dispone una amplia producción científica, amén de abundante evidencia empírica, procedente sobre todo de Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá (*vid.*, Monroe, 1979 y 1998; Brooks, 1985, 1987 y 1990; Page y Shapiro, 1992; Shapiro y Jacobs, 1989; Erikson, Wright y McIver, 1993; Erikson ...[et al], 2002; Jacobs y Shapiro, 1994; Hill y Hurley, 1999; Sharp,

Resulta extremadamente complejo evaluar el grado de receptividad de ciudadanos y gobiernos, así como establecer conclusiones definitivas acerca de la capacidad de respuesta del sistema político, o del efecto que ejerce la sociedad en la política.

1999; Soroka y Lim, 2003; Wlezien, 1995, 1996 y 2010; Manza y Cook, 2002; Burstein, 2003; Binzer y Klemmensen, 2005 y 2008; Brooks y Manza, 2006; Soroka y Wlezien, 2005 y 2010). Estas investigaciones evidenciaron que resulta extremadamente complejo evaluar el grado de receptividad de ciudadanos y gobiernos, así como establecer conclusiones definitivas acerca de la capacidad de respuesta del sistema político, o del efecto que ejerce la sociedad en la política (Monroe, 1998: 7). Destacar que los resultados de muchos estudios son imprecisos (Manza y Cook, 2002: 630-631), quizá porque no se disponía de modelos teórico-conceptuales estrictos que explicasen la interacción entre variables, ni se habían verificado determinadas teorías (Papadakis, 1992: 22; Burstein, 2003: 30).

De hecho, se observa una dicotomía en la literatura (Burstein, 2010: 64-65; Jacobs, 1992: 199-200). Existen tantas publicaciones que demuestran que la opinión pública influye de forma sustancial y perdurable en la política, que determinan que los procesos de decisión política están abiertos a las demandas de la ciudadanía (Miller y Stokes, 1963; Page y Shapiro, 1992; Erikson ...[et al], 2002; Monroe, 1998; Burstein, 1998; Weakliem, 2003; Brooks y Manza, 2006; Wlezien y Soroka, 2007), como trabajos que confirman que tal influencia es débil, pues el sistema político tiende a ser cerrado y la élite atiende a las opiniones de la sociedad únicamente en ciertas circunstancias (Manza ...[et al], 2002; Jacobs y Shapiro, 2002; Manza y Cook, 2002).

Determinadas investigaciones infieren que se ha sobreestimado el efecto de la opinión pública sobre las decisiones políticas (Brooks, 1987 y 1990; Burstein, 2006). Argumentan que la capacidad gubernamental de respuesta es reducida, los responsables públicos se limitan a avanzar en la dirección que los ciudadanos desean, pero no pueden satisfacer todas sus reivindicaciones, porque deben conciliar intereses antagónicos y considerar las restricciones técnicas y presupuestarias (Shapiro, 2011: 1001). Entonces, resultará casi inevitable que se produzca cierto déficit democrático (Burstein, 2010; Lax y Phillips, 2012). Es más, las élites podrían haber optado por “convencer” a la ciudadanía en vez de “responder”, recurriendo a los medios de comunicación o a la demagogia para persuadir a los electores de la idoneidad de sus actuaciones (Page, 2002; Shapiro, 2011; Bartels, 2015; Glynn ...[et al], 2018).

En cambio, el efecto de la política sobre la opinión pública es una cuestión menos analizada (Monroe, 1979; Page y Shapiro, 1992; Jacobs y Shapiro, 2002). No obstante, varias teorías pueden resultar

La receptividad de los ciudadanos dependerá de la naturaleza de la política pública de que se trate, del tipo de beneficios que proporciona y de la relevancia y gravedad del problema concreto. De igual modo, la receptividad de los gobiernos estará condicionada por la prominencia del tema, su visibilidad y su impacto electoral.

de utilidad para comprender la formación de la opinión pública en materia de gasto público. La primera es la teoría de la "agenda setting" (McCombs y Shaw, 1972), según la cual los medios de comunicación ejercen un fuerte impacto en el establecimiento de la agenda pública, de manera que esta recoge los temas a los que dan cobertura prioritariamente los medios que, además, condicionan las percepciones cognitivas sobre cuáles son las cuestiones esenciales y sus consecuencias (McCombs, 2006: 24-29). Posteriormente, se matiza que la agenda pública reflejaría, simultáneamente, tanto la situación real como la atención que le prestan los medios de comunicación (Carrillo ...[et al], 2013: 671). A lo anterior, cabe añadir la influencia de aquello que hacen y dicen las élites políticas y sus estrategias de comunicación (Druckman, 2014: 471-472).

La segunda teoría se centra en el grado de sofisticación de la opinión pública, entendiendo que si la ciudadanía está bien informada porque tiene fácil acceso a la información y capacidad para procesarla adecuadamente, reaccionará ante los cambios en las condiciones reales de los problemas y las decisiones adoptadas para abordarlos (Dalton, 1996: 21).

Por último, según las teorías económicas centradas en la relación entre opinión pública e interés individual, las preferencias ciudadanas se conforman en función de un análisis coste-beneficio y los individuos centrarán su atención en aquellos temas que les ayuden a maximizar sus utilidades personales, mostrándose especialmente receptivos (Sears y Funk, 1990; Dalton, 1996).

En cualquier caso, parece que la interacción entre preferencias sociales y políticas públicas varía en función de la materia. La receptividad de los ciudadanos dependerá de la naturaleza de la política pública de que se trate, del tipo de beneficios que proporciona y de la relevancia y gravedad del problema concreto (Brooks, 1987 y 1990; Pacheco, 2013). De igual modo, la receptividad de los gobiernos estará condicionada por la prominencia del tema, su visibilidad y su impacto electoral (Hill y Hurley, 1999; Sharp, 1999; Manza y Cook, 2002; Burstein, 2003 y 2006).

Para concluir, los trabajos referidos a la conexión entre sociedad y políticas públicas son todavía escasos en España. Cabe citar entre otros la publicación de Carrillo y Tamayo (2011) que indaga sobre la formación de las preferencias sociales de gasto, el artículo de Fernández-Prados...[et al] (2018) sobre la relación entre datos de encuesta y decisiones de política pública en el sur de Europa, o el trabajo de Zhelyazkova ...[et al] (2019) referido a la receptividad en las políticas de la Unión Europea (UE).

1.1 Enfoques para el estudio de la relación opinión pública-política

La literatura que examina la correlación entre las preferencias sociales agregadas y las políticas públicas aplica, básicamente, tres enfoques de análisis: a) la coherencia o consistencia; b) la covariación; y c) la congruencia.

El *enfoque de la consistencia* se recoge en las publicaciones de Monroe (197 y 1998), cuyo trabajo sobre Estados Unidos es un ejemplo arquetípico. En este modelo la pregunta básica es: ¿hasta qué punto las políticas públicas son consistentes con las preferencias sociales en un momento determinado? Según esta perspectiva, la coherencia se refiere a la concordancia entre las variaciones en las preferencias ciudadanas en un programa y las modificaciones efectuadas posteriormente en aquel; también se logra si los ciudadanos demandan el mantenimiento del *statu quo* y las políticas son continuistas (Monroe, 1979: 11 y 1998: 10-11).

La metodología consiste en medir, a través de una única pregunta de encuesta, la asociación entre la proporción de entrevistados que favorecen determinado cambio en una política pública y las modificaciones en esa política durante el período inmediatamente posterior. La principal ventaja del modelo es que emplea pocos datos. Si se dispone de una pregunta de encuesta sobre preferencias ciudadanas referida a diferentes áreas de política, es posible construir índices de coherencia que señalarán en qué sectores la representación es particularmente buena (o mala). Su desventaja radica en que, al utilizar información correspondiente a una fecha concreta, es complicado deducir si la opinión pública realmente influyó en el cambio de una política, es decir, no permite establecer una conexión causal (Burstein, 2003; Soroka y Lim, 2003; Soroka y Wlezien, 2005).

El *enfoque de la covariación* requiere el examen de gran cantidad de datos para establecer el vínculo entre opinión y política, y exige que la misma pregunta de encuesta se efectúe como mínimo, en dos fechas. Durante un período los cambios en la distribución de las preferencias se comparan con los cambios en los programas públicos que se produzcan a continuación, mientras que los indicadores sobre los programas suelen examinarse antes y después del momento en el que fluctúan las opiniones para determinar si las variaciones detectadas preceden a la decisión política, o viceversa. En esta perspectiva la pregunta central sería: ¿hasta qué punto los cambios en una política pública responden a los cambios en las preferencias sociales? (Wlezien y Soroka, 2007: 804).

Una variante del modelo consiste en examinar la relación opinión pública-políticas en distintas unidades geográficas o contextos (véase, Erickson ...[et al], 1993). Particularmente interesantes son las comparaciones internacionales (Brooks y Manza, 2006 y 2007; Soroka y Wlezien, 2010; Bartels, 2015; Rasmussen ...[et al], 2019).

El *enfoque de la congruencia* se basa en el análisis de series longitudinales amplias a fin de evaluar hasta qué punto el desarrollo de una política es congruente con la evolución de las preferencias sociales a lo largo del tiempo y en qué medida las preferencias sociales se adaptan en respuesta. Esta metodología se focaliza en la relación dinámica entre opinión pública y políticas en un período extenso (Stimson ...[et al], 1995), utilizando las asimetrías temporales para constatar si la opinión pública varía antes o después que las decisiones políticas en sucesivas ocasiones.

La ventaja del modelo es su capacidad para identificar las relaciones causales entre opinión pública y política, si bien el problema de la inferencia causal es una constante (Binzer y Klemmensen, 2005: 380). Este enfoque presenta otras dificultades (Wlezien y Soroka, 2007: 807): se precisa de encuestas que repitan la misma pregunta en series prolongadas y es necesario procesar abundante información. Solo ciertos países cuentan con estos datos demoscópicos, y únicamente para unas pocas áreas de política pública.

Recientemente, los científicos sociales han planteado la diferenciación entre los conceptos de receptividad y congruencia (Beyer y Hänni, 2018). La receptividad hace referencia al efecto de la opinión pública sobre las políticas implantadas, de forma que cuando los *policymakers* responden a los cambios de las preferencias están siendo receptivos, introduciendo un componente dinámico, mientras que la congruencia solo indica que una política coincide en un momento dado con la opinión de la mayoría (Lax y Phillips, 2012; Erikson, 2016).

1.2 El modelo de análisis: el público como un termostato

Entre las investigaciones que han estudiado la relación entre las preferencias sociales y las decisiones gubernamentales en materia de gasto público destacan las realizadas por Wlezien (1995, 1996, 2004 y 2011), y Soroka y Wlezien (2005 y 2010). En estos estudios, las preferencias de los ciudadanos se miden a través de la demanda de recursos, y las políticas públicas -sus *outputs*- se miden a partir de la distribución real del gasto público.

El elemento central de esta teoría es la comparación de la sociedad con un "termostato" sensible a las decisiones sobre gasto público que

El estudio de las preferencias de gasto público constituye un marco idóneo para investigar la relación entre opinión pública y políticas públicas, porque un número creciente de países disponen de series anuales sobre demanda de gasto y sobre distribución real del presupuesto.

adoptan los gobiernos, asumiendo al mismo tiempo que los representantes son receptivos a las demandas del público. Según Wlezien (1995: 981) cuando la “temperatura” actual de una política pública difiera de la temperatura preferida para esa política -cuando las decisiones en materia de gasto en una política se desvíen de las preferencias sociales-, el público enviará una señal para que se produzca el ajuste correspondiente y, cuando esté suficientemente ajustada, la señal cesará.

A partir de esta ilustrativa explicación, el politólogo formula dos hipótesis que intenta verificar en diversos trabajos (Wlezien, 1995: 981-982). La primera es que, en aquellas áreas de política donde los individuos son receptivos, al reducirse (o incrementarse) los recursos destinados a financiar esa política, los ciudadanos ajustarán sus preferencias incrementando (o reduciendo) su nivel de demanda de gasto. La segunda hipótesis sugiere que, si los gobiernos son receptivos a la opinión pública, aumentarán (o recortarán) el presupuesto anual asignado a una política en función del aumento (o descenso) de la demanda de gasto en el año anterior. Pero, para que los ciudadanos sean sensibles, deben estar mínimamente informados sobre las decisiones políticas. Asimismo, si los responsables políticos pretenden alcanzar la “temperatura preferida”, deberán identificar el nivel ideal de gasto público que la sociedad desea.

Una de las principales aportaciones es que se formulan dos modelos de regresión (Wlezien, 1995 y 1996). El primero evalúa si la opinión pública influye sobre las decisiones de gasto de los gobiernos, esto es, si los *policymakers* son receptivos. El segundo calcula el efecto de las políticas de gasto sobre las preferencias sociales, si los ciudadanos son sensibles a las actuaciones gubernamentales. Otra utilidad es que puede estudiarse la relación entre decisiones presupuestarias y preferencias ciudadanas en distintas áreas de política pública y a lo largo del tiempo.

Este método ha sido aplicado en diferentes países y políticas, obteniendo evidencias de que existe una asociación significativa entre cambios en determinados programas de gasto y cambios en las preferencias sociales (Wlezien, 1995, 1996 y 2011; Soroka y Lim, 2003; Soroka y Wlezien, 2005 y 2011; Pacheco, 2013; Andersen y Curtis, 2013).

2. Metodología: modelo analítico, datos e hipótesis

El estudio de las preferencias de gasto público constituye un marco idóneo para investigar la relación entre opinión pública y políticas públicas, porque un número creciente de países disponen de series anuales sobre demanda de gasto y sobre distribución real del presupuesto.

La metodología consiste en correlacionar las opiniones de los ciudadanos relativas a en qué programas debe gastar el gobierno más o menos recursos y las posteriores decisiones políticas sobre el reparto del gasto entre esos programas, con el objetivo de verificar el nivel de consistencia entre preferencias y políticas públicas. El análisis estadístico permite, asimismo, evaluar el grado de *congruencia*, así como el grado de *receptividad* de ciudadanos y gobiernos.

Para medir las preferencias ciudadanas se han recopilado las respuestas agregadas de una encuesta anual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), denominada "Opinión Pública y Política Fiscal". Se compilaron catorce estudios cuantitativos de ámbito nacional, con una muestra de 2.400 a 2.500 entrevistados, realizados entre 2005 y 2019². Las decisiones de política pública se establecen a partir de la clasificación funcional del gasto público (COFOG³) que publica anualmente la Intervención General de la Administración General del Estado (IGAE) del Ministerio de Hacienda español, seleccionando las funciones/subfunciones que corresponden a las políticas del estudio.

El indicador construido para identificar las preferencias de gasto en cada política es el "índice de demanda porcentual de gasto" de Soroka y Wlezien (2010: 67-69). Se elabora utilizando una pregunta en la que se pide al entrevistado que valore los recursos destinados a financiar distintas políticas: "*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 mencione*". Este indicador se calcula restando al porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica muy pocos recursos a la política X, el porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica demasiados recursos a la política X. Es intuitivo empíricamente, informa sobre la intensidad y dirección de las preferencias, señalando si se quiere más gasto (índice positivo) o menos (índice negativo), aunque no considera las respuestas de quienes están a favor del *statu quo*.

Con la finalidad de evaluar los cambios en las políticas, se manejan dos tipos de datos presupuestarios actualizados en abril de 2021. El primero es la cantidad total, en millones de euros, asignada anualmente a cada función de gasto. El segundo es la tasa de variación anual, que expresa el incremento o reducción porcentual de la partida consignada a una política respecto al año anterior.

El estudio de la consistencia se realiza comparando la evolución de las preferencias colectivas mediante el índice de demanda de gasto y de las asignaciones presupuestarias en las políticas seleccionada desde 2005 a 2019 (Gráfico 1). Para profundizar en el análisis de la consistencia y de la covariación, se adapta la metodología de Monroe (1998: 17-18). Se entiende que hay consistencia si la mayoría de la población quiere un cambio en determinada política pública (aumento o disminución del gasto) y las decisiones gubernamentales se ajustan a esas demandas el año inmediatamente posterior, o si la mayoría opta por el *statu quo* y se mantiene el presupuesto el siguiente año (Tabla 1).

Por último, se han desarrollado dos modelos de autorregresión para aplicar la teoría del público como un termostato al caso español, adaptando las especificaciones de Wlezien (1995 y 1996) y Soroka y Wlezien (2005 y 2010). El primero es el *modelo de receptividad de los ciudadanos*, que mide la influencia de la política sobre las preferencias sociales. Se ilustra en la siguiente ecuación (Soroka y Wlezien, 2010: 89):

$$DG_{p(t)} = \alpha + \beta_1 PR_{p(t)} + e$$

(donde $DG_{p(t)}$ o demanda de gasto es la variable dependiente, la intensidad de las preferencias de gasto en una política p y en un año (t) ; α representa el intercepto -en una ecuación lineal es el punto en que la gráfica interseca con un eje- y e representa el error aleatorio; β_1 es el parámetro a calcular en la ecuación, que estima la receptividad ciudadana; y $PR_{p(t)}$ es la variable independiente, el presupuesto en millones de euros asignado a la política en ese año).

Si el sistema funciona correctamente, el coeficiente β será menor de 0 en la regresión y de signo negativo: cuando el gasto destinado a la política p aumente, las preferencias ciudadanas se ajustarán, disminuyendo la demanda de recursos; y cuando el gasto se reduzca, aumentará la demanda de recursos.

El modelo de receptividad del gobierno, que cuantifica la influencia de las preferencias sociales sobre las decisiones gubernamentales, se expresa en la siguiente ecuación (Soroka y Wlezien, 2005: 668):

$$\Delta P_{p(t)} = \alpha + \beta_1 DG_{p(t-1)} + e$$

(donde $\Delta P_{p(t)}$ es la variable dependiente, el incremento/decremento presupuestario en una política y en un año; α representa el intercepto y e representa el error aleatorio; β_1 es el coeficiente a calcular,

que estima la receptividad gubernamental; y $DG_{p(t-1)}$ es la variable independiente, las preferencias de gasto en esa política en el año inmediatamente anterior ($t-1$).

En este segundo modelo, el coeficiente β debe ser positivo y superior a 0 porque, si los ciudadanos demandan un incremento del gasto en una política un año, el gobierno deberá aumentar los recursos en el siguiente ejercicio presupuestario.

En función de los comportamientos previstos por las teorías desarrolladas en el marco analítico, se formulan cuatro hipótesis de trabajo. La primera sigue los planteamientos de los enfoques de covariación y congruencia, y se plantea a partir de las conclusiones de los estudios clásicos de Page y Shapiro (1992), Monroe (1998), Erikson ...[et al] (2002), Weakliem (2003), Brooks y Manza (2006), Wlezien y Soroka (2007) que demuestran la existencia de un efecto relevante de la opinión pública sobre los procesos de decisión política:

H₁: *Las preferencias sociales sobre gasto público tienen una influencia significativa en las decisiones políticas, de tal manera que los gobiernos son moderadamente receptivos a las demandas de los ciudadanos.*

Al mismo tiempo, como recogen los estudios de Shapiro y Jacobs (1989) o Wlezien (1995 y 1996), las medidas adoptadas por los gobiernos respecto a la asignación de los recursos presupuestarios condicionan a la sociedad, de lo que se deduce la siguiente hipótesis:

H₂: *Las acciones gubernamentales en materia de gasto público afectan a las preferencias sociales, si bien la sensibilidad de los ciudadanos a los cambios en las políticas de gasto es mayor cuando se producen recortes.*

Por otra parte, la consistencia entre preferencias y políticas difiere en función del área, porque la receptividad gubernamental y de la ciudadanía dependen de la importancia y gravedad del tema (Pacheco, 2013), de su visibilidad (Hill y Hurley, 1999; Burstein, 2006) y del tratamiento de la cuestión por parte de los medios de comunicación (McCombs, 2006). Por tanto:

H₃: *El grado de receptividad, tanto de los responsables políticos como de los ciudadanos, varía de una política a otra.*

Finalmente, asumiendo que la capacidad de respuesta de los gobiernos está fuertemente condicionada por la evolución de la situación económica (Ezrow ...[et al], 2020), que durante la crisis los gobiernos han tenido que implantar políticas de consolidación fiscal y que la ciudadanía ha sufrido los efectos de las reducciones de gasto, cabe colegir:

H₄: *La consistencia y la congruencia entre las decisiones gubernamentales y las preferencias sociales han disminuido durante la Gran Recesión.*

Entre 2000 y 2008 España disfrutó del ciclo de crecimiento económico más prolongado de su historia reciente. Después se produjo un drástico cambio de ciclo, España pasó a ser uno de los países de la UE con mayor déficit y uno de los que efectuó recortes de gasto más severos.

3. Resultados: la inestable relación entre preferencias sociales y políticas públicas

3.1 La consistencia entre opinión pública y políticas

El análisis de la consistencia entre las preferencias de gasto de la ciudadanía y las políticas presupuestarias abarca un período marcado por la crisis financiera internacional. Entre 2000 y 2008 España disfrutó del ciclo de crecimiento económico más prolongado de su historia reciente, lo que permitió que el presupuesto destinado a sanidad, educación, pensiones, desempleo o medioambiente creciera a un ritmo del 8%-9% anual. Después se produjo un drástico cambio de ciclo, España pasó a ser uno de los países de la UE con mayor déficit y uno de los que efectuó recortes de gasto más severos.

La reacción inicial del ejecutivo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) fue la aplicación de políticas expansivas para enfrentar la crisis, incrementando notablemente el gasto en determinadas áreas: sanidad, educación, pensiones y, sobre todo, desempleo. A partir de 2011, coincidiendo con el ascenso al gobierno del Partido Popular (PP), comienza la segunda fase de la recesión, definida por la puesta en marcha del programa de consolidación fiscal de la UE que impone estrictas medidas de austeridad, y se redujo el gasto en todas las políticas salvo en pensiones. Desde 2017 se produce una inflexión, pues aumentan progresivamente los recursos asignados a la mayoría de las políticas.

Es pertinente preguntarse cómo afectaron estos cambios económicos y políticos a la consistencia entre las demandas ciudadanas y las políticas de gasto. En los siguientes gráficos de dispersión, que muestran la evolución de las preferencias ciudadanas y de las asignaciones presupuestarias en las ocho políticas seleccionadas, se observa una destacable discordancia, que fue acrecentándose.

Entre los años 2005 y 2008, el gobierno del PSOE consiguió cierto nivel de consistencia en las áreas de desempleo, cultura y defensa, no así en pensiones, educación y seguridad. Incluso, en los primeros años de la crisis, se acercan las posiciones de ciudadanos y responsables políticos, debido a que el ejecutivo de Rodríguez Zapatero activó programas de gasto contracíclicos al tiempo que la sociedad moderó su demanda de gasto. A finales de 2011, el PP ganó las elecciones en un contexto de elevadísimo endeudamiento y con el mandato de la UE de implantar estrictos programas de ajuste presupuestario.

Gráfico 1
Evolución de las preferencias ciudadanas de gasto¹ y de las decisiones gubernamentales sobre gasto público² en diversas políticas³ (2005-2019)

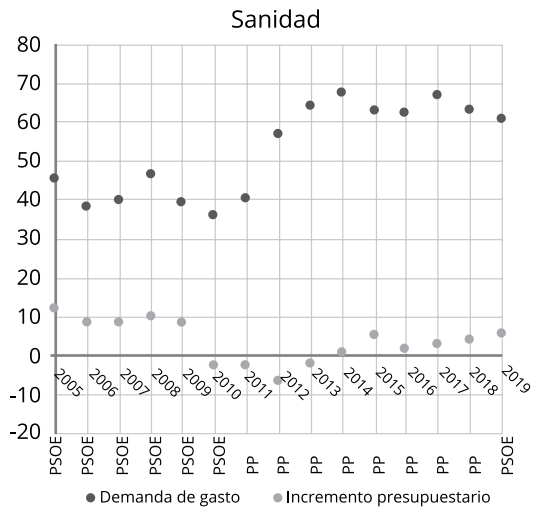
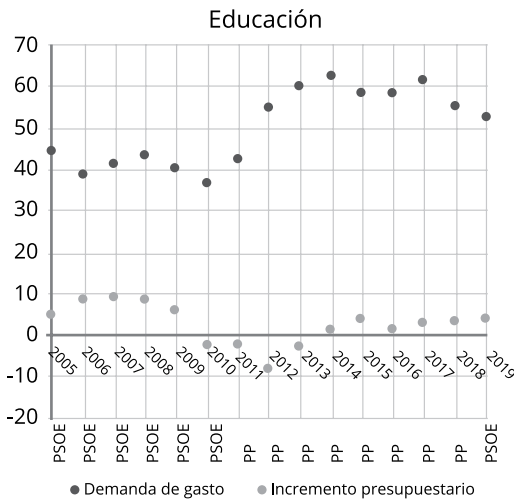
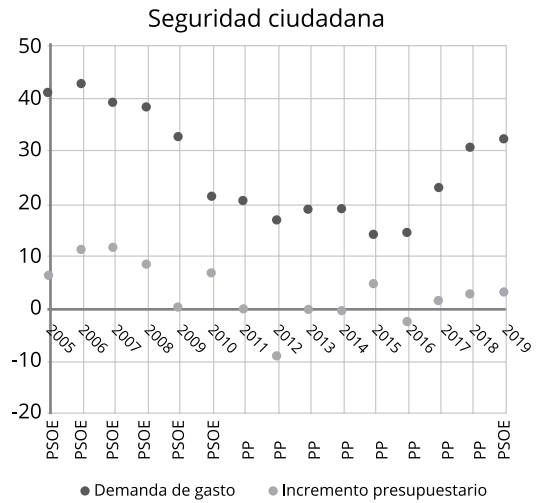
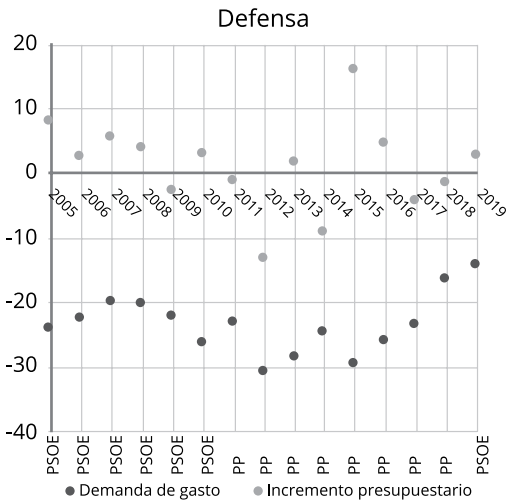
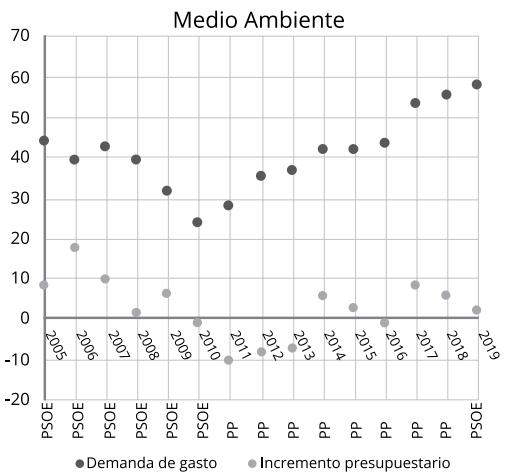
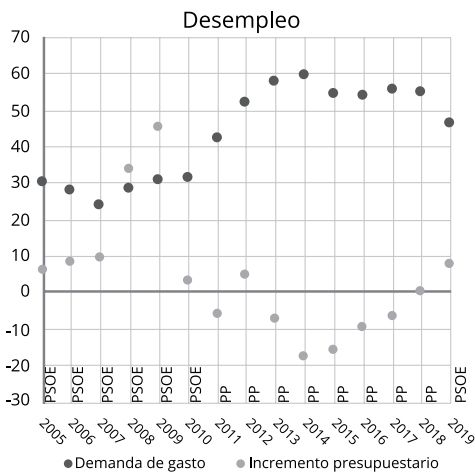
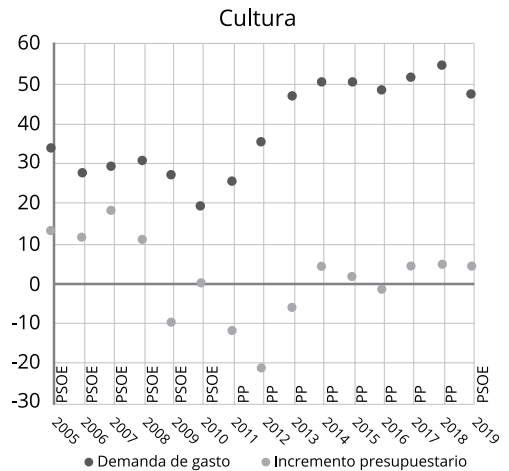
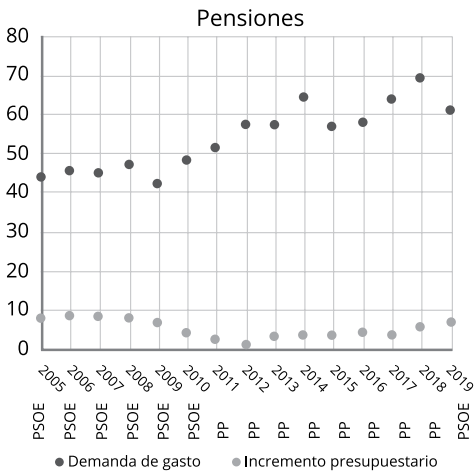


Gráfico 1 (continuación)
Evolución de las preferencias ciudadanas de gasto¹ y de las decisiones gubernamentales sobre gasto público² en diversas políticas³ (2005-2019)



(1) Las preferencias sociales se miden a través del “índice de demanda de gasto”, definido en la página 8.
 (2) El incremento presupuestario se determina mediante la “tasa de variación anual” del presupuesto consignado a cada política.
 (3) Figuran los partidos en el gobierno cada año.
 Fuente: elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.062, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS e información presupuestaria de IGAE.

Los datos sugieren que durante la Gran Recesión los gobiernos no han respondido a las demandas ciudadanas, y la demanda social de gasto se ha mantenido muy elevada a pesar de la situación. La prioridad gubernamental era superar la crisis y cumplir las exigencias de la UE.

En este contexto, se advierte un aumento de la distancia entre preferencias ciudadanas y decisiones gubernamentales: crece exponencialmente la demanda social, mientras se están realizando sustanciales reducciones del gasto. Desde el año 2017 se eleva progresivamente de la congruencia en muchas de las políticas públicas, tendencia que coincide con el incremento de todas las partidas presupuestarias.

El grado de consistencia difiere de un ámbito a otro. En las políticas del *área de soberanía* -defensa y seguridad ciudadana- tiende a mejorar la coherencia entre preferencias de gasto y asignación de recursos. Defensa es un caso excepcional, porque la demanda de gasto militar es negativa desde 1985 y, puesto que se ha reducido el presupuesto militar durante la crisis, se mantiene cierta congruencia.

En el *área de bienestar* -educación, sanidad, pensiones y desempleo-, existe un claro desajuste entre la evolución de las preferencias y de las políticas de gasto, más marcado a partir de 2010. El fuerte apoyo social al gasto en bienestar es una constante en España (Cicuéndez, 2018: 185), por lo que los recortes tuvieron gran repercusión social. Este desajuste es mayor en pensiones, a pesar de que su presupuesto aumentó ligeramente durante la recesión. En protección por desempleo, las divergencias entre expectativas ciudadanas y decisiones políticas son significativas, pues el presupuesto se redujo hasta 2017 por oposición a la intensificación de la demanda de gasto ante el incremento de la tasa de paro. En las políticas que Inglehart (1977) etiqueta como *postmaterialistas* -cultura y medioambiente- se percibe, asimismo, falta de congruencia que se ha intensificado a lo largo de esta etapa.

Los datos sugieren que durante la Gran Recesión los gobiernos no han respondido a las demandas ciudadanas, y la demanda social de gasto se ha mantenido muy elevada a pesar de la situación. La prioridad gubernamental era superar la crisis y cumplir las exigencias de la UE; la prioridad social era que el Estado aumentase la protección. Esto ha propiciado que predominasen los casos de “no consistencia”.

A continuación, se analiza la consistencia y la covariación conforme a la metodología de Monroe (1998: 17-18), comparando las preferencias sociales de gasto público para cada política en un año concreto y las decisiones gubernamentales

sobre asignación del presupuesto adoptadas al año siguiente, para comprobar si tales decisiones son consistentes con las demandas de gasto de la mayoría de la población. Los resultados se recogen en la Tabla 1.

Se constata que, hasta la crisis, se logró la consistencia en muchas de las políticas. Los ciudadanos apoyaban el aumento de los recursos prácticamente en todas las áreas, y el gobierno, ejercido por el PSOE, respondió aumentando el gasto, puesto que la situación económica lo permitía. En desempleo y cultura la sociedad prefería el mantenimiento del *statu quo*, si bien estas partidas crecieron exiguaente. Conviene especificar que los presupuestos experimentan casi siempre variaciones anuales y por ende, es difícil que haya coherencia cuando los individuos quieren que se mantengan los niveles de gasto (Monroe, 1998: 23) como sucede en defensa y seguridad ciudadana.

Se explicó anteriormente que el nivel de consistencia disminuye drásticamente desde 2009-2010, con la excepción de la política de pensiones. En el resto de áreas, la sociedad sigue reclamando un cambio determinado -el aumento del gasto- pero los gobiernos, tanto del PSOE como del PP, respondieron en sentido opuesto -reduciendo la financiación-. A partir de 2014 se moderan los recortes presupuestarios y mejoró la coherencia, salvo en protección por desempleo, pues se sigue reivindicando más recursos para estas prestaciones. En 2017 el ejecutivo de M. Rajoy aprobó el aumento de todas las partidas de gasto, salvo en desempleo y defensa, y el ejecutivo de P. Sánchez ha continuado incrementando el presupuesto.

El análisis por políticas revela importantes diferencias: en pensiones se alcanza la consistencia en un 92% de las ocasiones y, aún así, la ciudadanía exige más gasto; por el contrario, en desempleo las decisiones gubernamentales solo son coherentes con las demandas en el 14% de los casos, y en cultura en el 29% de las oportunidades. Con todo, no se identifican tendencias claras por áreas, si bien las decisiones presupuestarias son más coherentes con las preferencias relativas a las políticas esenciales del Estado de Bienestar, con la salvedad de protección por desempleo. Los datos tampoco permiten establecer una correlación entre el partido en el gobierno y el nivel de consistencia.

Tabla 1
Consistencia entre preferencias sociales y políticas públicas (2005-2018)

| | | Defensa | Seguridad | Educación | Sanidad | Pensiones | Desempleo | Cultura | Medio ambiente |
|-----------|------------------------------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|----------------|
| 2005 PSEO | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 36,8 | 5,2 | 1,9 | 2,8 | 2,6 | 5,7 | 4,6 | 2,5 |
| | <i>Statu quo</i> | 30,7 | 37,4 | 36,9 | 40,7 | 37,6 | 39,3 | 40,3 | 34,6 |
| | Aumento del gasto | 12,6 | 46,0 | 46,2 | 48,2 | 46,1 | 35,7 | 38,5 | 46,4 |
| | NS/NC | 19,9 | 11,3 | 15,0 | 8,3 | 13,8 | 19,3 | 16,6 | 16,5 |
| | Presupuesto público | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube |
| | Consistencia (5/8) | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí |
| 2006 PSEO | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 34,4 | 5,6 | 2,3 | 3,4 | 1,8 | 5,0 | 5,7 | 4,2 |
| | <i>Statu quo</i> | 34,0 | 36,2 | 43,2 | 47,6 | 39,0 | 42,8 | 46,1 | 36,5 |
| | Aumento del gasto | 11,9 | 48,1 | 40,7 | 41,5 | 46,8 | 32,7 | 33,4 | 43,4 |
| | NS/NC | 19,6 | 10,1 | 13,7 | 7,5 | 12,4 | 19,6 | 14,9 | 15,9 |
| | Presupuesto público | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube |
| | Consistencia (3/8) | No | Sí | No | No | Sí | No | No | Sí |
| 2007 PSEO | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 33,8 | 5,5 | 2,8 | 4,2 | 3,0 | 6,5 | 6,0 | 4,6 |
| | <i>Statu quo</i> | 32,3 | 39,3 | 39,5 | 43,5 | 36,9 | 43,6 | 44,5 | 34,1 |
| | Aumento del gasto | 13,8 | 44,4 | 43,6 | 43,7 | 47,5 | 30,4 | 34,8 | 46,6 |
| | NS/NC | 20,1 | 10,8 | 14,1 | 8,6 | 12,7 | 19,6 | 14,7 | 14,7 |
| | Presupuesto público | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Igual |
| | Consistencia (4/8) | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No |

Tabla 1 (continuación)
Consistencia entre preferencias sociales y políticas públicas (2005-2018)

| | | | | | | | | | |
|------|------------------------------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 2008 | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 33,3 | 5,7 | 1,1 | 2,5 | 1,5 | 4,3 | 4,5 | 3,5 |
| | <i>Statu quo</i> | 33,0 | 40,9 | 39,9 | 42,9 | 37,4 | 40,9 | 45,1 | 37,8 |
| | Aumento del gasto | 13,1 | 43,8 | 44,4 | 48,7 | 48,4 | 33,0 | 34,9 | 42,4 |
| | NS/NC | 20,6 | 9,7 | 14,7 | 6,0 | 12,7 | 21,7 | 15,5 | 16,4 |
| | Presupuesto público | Baja | Igual | Sube | Sube | Sube | Sube | Baja | Sube |
| | Consistencia (5/8) | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí |
| 2009 | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 34,0 | 6,1 | 1,8 | 2,7 | 2,2 | 6,8 | 6,2 | 4,5 |
| | <i>Statu quo</i> | 32,7 | 44,5 | 40,4 | 47,7 | 41,8 | 39,5 | 44,9 | 40,9 |
| | Aumento del gasto | 11,9 | 38,5 | 41,6 | 41,9 | 44,1 | 37,7 | 33,1 | 36,0 |
| | NS/NC | 21,4 | 10,9 | 16,1 | 7,6 | 11,9 | 16,1 | 15,8 | 18,6 |
| | Presupuesto público | Sube | Baja | Baja | Baja | Sube | Sube | Baja | Baja |
| | Consistencia (1/8) | No | No | No | No | Sí | No | No | No |
| 2010 | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 38,0 | 8,2 | 2,3 | 3,6 | 3,0 | 9,6 | 11,7 | 8,1 |
| | <i>Statu quo</i> | 32,4 | 52,4 | 45,4 | 50,2 | 36,9 | 37,3 | 43,8 | 42,2 |
| | Aumento del gasto | 11,7 | 29,2 | 38,6 | 39,3 | 50,9 | 41,1 | 30,9 | 31,9 |
| | NS/NC | 17,9 | 10,2 | 13,8 | 6,8 | 9,2 | 12,1 | 13,6 | 17,7 |
| | Presupuesto público | Baja | Sube | Baja | Baja | Sube | Baja | Baja | Baja |
| | Consistencia (2/8) | Sí | No | No | No | Sí | No | No | No |

Tabla 1 (continuación)
Consistencia entre preferencias sociales y políticas públicas (2005-2018)

| | | | | | | | | | |
|-----------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| 2011 PSOE | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 36,2 | 7,8 | 1,7 | 3,3 | 2,3 | 6,6 | 6,6 | 7,0 |
| | <i>Statu quo</i> | 32,0 | 54,3 | 41,7 | 46,2 | 34,9 | 33,8 | 33,8 | 40,3 |
| | Aumento del gasto | 13,2 | 28,0 | 43,5 | 43,6 | 53,4 | 49,1 | 49,1 | 34,8 |
| | NS/NC | 18,6 | 9,9 | 13,0 | 7,0 | 9,3 | 10,6 | 15,4 | 17,9 |
| | Presupuesto público | Baja | Baja | Baja | Baja | Igual | Baja | Baja | Baja |
| | Consistencia (1/8) | Sí | No | No | No | No | No | No | No |
| 2012 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 42,6 | 9,2 | 1,2 | 1,7 | 1,5 | 4,1 | 8,1 | 5,3 |
| | <i>Statu quo</i> | 28,8 | 55,4 | 33,1 | 34,6 | 32,6 | 29,7 | 34,5 | 36,1 |
| | Aumento del gasto | 11,8 | 25,9 | 55,9 | 58,5 | 58,2 | 56,1 | 43,5 | 40,3 |
| | NS/NC | 16,8 | 9,5 | 9,8 | 5,2 | 7,7 | 10,0 | 13,9 | 18,2 |
| | Presupuesto público | Igual | Igual | Baja | Baja | Sube | Sube | Baja | Baja |
| | Consistencia (3/8) | No | Sí | No | No | Sí | Sí | No | No |
| 2013 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 41,7 | 8,4 | 1,2 | 1,8 | 1,5 | 2,8 | 5,5 | 5,6 |
| | <i>Statu quo</i> | 28,8 | 56,0 | 28,0 | 28,5 | 31,8 | 28,1 | 29,2 | 36,5 |
| | Aumento del gasto | 13,0 | 26,9 | 61,0 | 65,5 | 58,3 | 60,7 | 52,2 | 42,0 |
| | NS/NC | 16,0 | 8,3 | 9,2 | 4,1 | 8,2 | 7,9 | 12,8 | 15,4 |
| | Presupuesto público | Baja | Igual | Igual | Igual | Sube | Baja | Baja | Sube |
| | Consistencia (5/8) | Sí | Sí | No | No | Sí | No | Sí | Sí |
| 2014 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 38,8 | 8,9 | 1,1 | 1,3 | 1,1 | 3,1 | 4,2 | 4,6 |
| | <i>Statu quo</i> | 26,5 | 52,1 | 25,8 | 25,2 | 25,7 | 23,9 | 28,0 | 31,1 |
| | Aumento del gasto | 14,2 | 27,7 | 63,5 | 68,3 | 64,7 | 62,7 | 54,6 | 46,3 |
| | NS/NC | 20,4 | 11,3 | 9,5 | 5,2 | 8,6 | 10,4 | 13,3 | 18,0 |
| | Presupuesto público | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Baja | Sube | Sube |
| | Consistencia (5/8) | No | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí |

Tabla 1 (continuación)
Consistencia entre preferencias sociales y políticas públicas (2005-2018)

| | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|-------|
| 2015 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 40,5 | 9,1 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 3,3 | 4,2 | 5,3 |
| | <i>Statu quo</i> | 29,3 | 56,6 | 28,7 | 30,7 | 31,8 | 28,4 | 29,0 | 36,1 |
| | Aumento del gasto | 11,1 | 22,9 | 59,2 | 63,8 | 57,7 | 57,5 | 54,4 | 40,3 |
| | NS/NC | 19,2 | 11,4 | 11,2 | 4,4 | 9,2 | 10,8 | 12,4 | 17,4 |
| | Presupuesto público | Sube | Baja | Sube | Igual | Sube | Baja | Baja | Igual |
| | Consistencia (2/8) | No | No | Sí | No | Sí | No | No | No |
| 2016 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 38,2 | 9,1 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 4,1 | 4,8 | 4,0 |
| | <i>Statu quo</i> | 29,4 | 56,1 | 28,2 | 29,8 | 30,1 | 27,8 | 27,6 | 31,3 |
| | Aumento del gasto | 12,3 | 23,1 | 60,0 | 64,0 | 59,3 | 58,1 | 53,0 | 47,3 |
| | NS/NC | 20,1 | 11,8 | 9,9 | 4,3 | 8,5 | 10,0 | 14,6 | 17,5 |
| | Presupuesto público | Baja | Igual | Sube | Sube | Sube | Baja | Sube | Sube |
| | Consistencia (7/8) | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí |
| 2017 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 37,1 | 5,9 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 3,5 | 3,5 | 2,6 |
| | <i>Statu quo</i> | 31,8 | 56,5 | 25,4 | 26,4 | 24,6 | 25,9 | 28,9 | 26,6 |
| | Aumento del gasto | 13,5 | 28,5 | 62,7 | 67,8 | 64,7 | 59,0 | 55,0 | 55,9 |
| | NS/NC | 17,6 | 9,1 | 10,5 | 4,5 | 9,4 | 11,6 | 12,6 | 14,9 |
| | Presupuesto público | Baja | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube |
| | Consistencia (6/8) | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí |
| 2018 PP | Preferencias sociales | | | | | | | | |
| | Reducción del gasto | 34,5 | 5,2 | 1,3 | 1,8 | 1,3 | 2,6 | 2,8 | 2,3 |
| | <i>Statu quo</i> | 28,4 | 47,8 | 31,7 | 27,0 | 20,1 | 26,7 | 26,4 | 24,5 |
| | Aumento del gasto | 18,2 | 35,5 | 56,5 | 64,6 | 69,8 | 57,4 | 57,3 | 57,7 |
| | NS/NC | 18,8 | 8,5 | 10,6 | 6,6 | 8,8 | 13,4 | 13,5 | 15,5 |
| | Presupuesto público | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube | Sube |
| | Consistencia (5/8) | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí |
| Consistencia 2005-2018 | 6 de 14 43% | 6 de 14 43% | 8 de 14 57% | 7 de 14 50% | 13 de 14 93% | 2 de 14 14% | 4 de 14 29% | 7 de 14 50% | |

Nota: la variable *preferencias sociales* mide el porcentaje de entrevistados que demandan que aumente el gasto en una política, se mantenga igual (*statu quo*) o se reduzca en ese año. La variable *presupuesto público* informa sobre la decisión gubernamental adoptada al año siguiente, si el presupuesto para financiar la política sube, se mantiene o disminuye.

Fuente: elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.062, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS e IGAE.

A juicio de la ciudadanía, la capacidad de respuesta de los responsables políticos disminuyó significativamente durante una década, de forma que en 2018, año de la moción de censura por la que P. Sánchez accede a la presidencia del Gobierno, la distancia entre preferencias sociales y políticas era amplísima en todas las áreas.

En la Tabla 1 figura el porcentaje de entrevistados que responden “no sabe/no contesta” (NS/NC) cuando se les consulta sobre la asignación del gasto público. Estas cifras son relevantes porque, si una parte importante de la población no sabe cómo se reparten los recursos públicos, o no están interesados, los responsables políticos pueden verse tentados a tomar decisiones al margen de la ciudadanía sin temor a posibles repercusiones. No se observa una relación significativa.

Por último, se investiga si las divergencias entre la acción del gobierno y las preferencias de los ciudadanos ha aumentado o descendido durante las últimas dos décadas. A tal efecto se ha elaborado el “índice de distancia de las políticas” propuesto por Borre (1995), que evalúa la congruencia entre preferencias y políticas midiendo la *distancia* que los individuos perciben entre sus demandas de gasto en cada materia y las decisiones gubernamentales (Tabla 2). Su cálculo es el siguiente:

Índice de distancia p_x = (% entrevistados que consideran que el Estado destina *muy pocos recursos* a la política x + % entrevistados que afirman que se destinan *demasiados recursos*) - % entrevistados que creen que el Estado destina los recursos *justos*.

Un índice positivo implica que los encuestados eligen mayoritariamente que se incremente o se reduzca el gasto y el ejecutivo no responde en consonancia; un índice negativo significa que la opinión predominante es que la asignación de recursos es correcta, sin embargo, el ejecutivo opta por modificar el presupuesto.

Los datos de la Tabla 2 indican que, en la etapa de expansión económica, la distancia entre las preferencias y los programas de gasto era escasa en todas las políticas, y continuó acortándose hasta 2009, año en que los coeficientes son los más bajos de toda la serie. En otras palabras, la sociedad consideraba que el gobierno del PSOE respondía a sus demandas, fundamentalmente en educación, sanidad, desempleo y cultura.

A medida que se agrava la recesión, el índice de distancia crece rápidamente en todos los sectores, sobre todo en las políticas del área de bienestar, donde los valores del indicador llegaron a superar el 40%. A juicio de la ciudadanía, la capacidad de respuesta de los responsables políticos disminuyó significativamente durante una década, de forma que en 2018, año de la moción de censura por la que P. Sánchez accede a la presidencia del Gobierno, la distancia entre preferencias sociales y políticas era amplísima en todas las áreas.

Es interesante comparar las cifras del indicador al principio y al final de cada legislatura, para determinar el nivel de congruencia logrado en cada mandato y por cada presidente. Durante los dos gobiernos de J. L. Rodríguez Zapatero (PSOE) se redujo progresivamente la distancia en casi todos los ámbitos, con la salvedad de pensiones y desempleo. Se consiguió una notable congruencia entre las preferencias sociales y las decisiones presupuestarias durante las Legislaturas VIII y IX. La renovación del poder ejecutivo en 2011 marca un cambio de tendencia, que comenzó meses antes. El indicador aumentó ininterrumpidamente durante los gobiernos de M. Rajoy (PP), hasta alcanzar las cifras más altas en 2014. El gobierno del PP asumió la implantación de las medidas de consolidación fiscal, lo que generó en la ciudadanía un intenso distanciamiento, que se mantuvo hasta el final del mandato. Desde 2018 el gobierno socialista de P. Sánchez (PSOE) ha reducido moderadamente el índice de distancia en todas las políticas.

Tabla 2
Distancia relativa entre las preferencias ciudadanas y las políticas públicas¹
(2005-2019) (porcentajes)

| | Defensa | Seguridad ciudadana | Educación | Sanidad | Pensiones | Desempleo | Cultura | Medio ambiente |
|--|-------------|---------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|---------|----------------|
| VIII Legislatura: Gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero (PSOE) | | | | | | | | |
| 2005 | 18,7 | 13,8 | 11,2 | 10,3 | 11,1 | 2,1 | 2,8 | 14,3 |
| 2006 | 12,3 | 17,5 | -0,2 | -2,7 | 9,6 | -5,1 | -7,0 | 11,1 |
| 2007 | 15,3 | 10,6 | 6,9 | 4,4 | 13,6 | -6,7 | -3,7 | 17,1 |
| IX Legislatura: Gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero (PSOE) | | | | | | | | |
| 2008 | 13,4 | 8,6 | 5,6 | 8,3 | 12,5 | -3,6 | -5,7 | 8,1 |
| 2009 | 13,2 | 0,1 | 3,0 | -3,1 | 4,5 | 5,0 | -5,6 | -0,4 |
| 2010 | 17,3 | -15,0 | -4,5 | -7,3 | 17,0 | 13,4 | -1,2 | -2,2 |
| 2011 | 17,4 | -18,5 | 3,5 | 0,7 | 20,8 | 21,9 | 0,6 | 1,5 |
| X Legislatura: Gobierno de M. Rajoy (PP) | | | | | | | | |
| 2012 | 25,6 | -20,3 | 24,0 | 25,6 | 27,1 | 30,5 | 17,1 | 9,5 |
| 2013 | 25,9 | -20,7 | 34,2 | 38,8 | 28,0 | 35,4 | 28,5 | 11,1 |
| 2014 | 26,5 | -15,5 | 38,8 | 44,1 | 40,1 | 41,9 | 30,8 | 19,8 |
| 2015 | 22,3 | -24,6 | 31,4 | 34,2 | 27,1 | 32,4 | 29,6 | 14,2 |
| XI Y XII Legislaturas: Gobierno de M. Rajoy (PP) | | | | | | | | |
| 2016 | 21,1 | -23,9 | 33,7 | 36,2 | 31,3 | 34,4 | 30,2 | 20,0 |
| 2017 | 18,8 | -22,1 | 38,7 | 42,7 | 41,4 | 36,6 | 29,6 | 31,9 |
| XII y XIII Legislaturas: Gobierno de P. Sánchez (PSOE) | | | | | | | | |
| 2018 | 24,3 | -7,1 | 26,1 | 39,4 | 51,0 | 33,3 | 33,7 | 35,5 |
| 2019 | 15,1 | -8,5 | 21,3 | 31,1 | 37,4 | 22,1 | 22,7 | 38,7 |
| Media | 19,1 | -8,4 | 18,2 | 20,2 | 24,8 | 19,6 | 13,5 | 15,3 |

(1) En negrita figura el índice más alto en cada año.

Fuente: elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.062, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS.

La información sugiere que los gobiernos socialistas han tenido más éxito en disminuir la distancia entre demandas ciudadanas y decisiones adoptadas, no obstante, parece que la variable explicativa son las condiciones económicas.

La información sugiere que los gobiernos socialistas han tenido más éxito en disminuir la distancia entre demandas ciudadanas y decisiones adoptadas, no obstante, parece que la variable explicativa son las condiciones económicas. No es extraño observar discrepancias entre las preferencias sociales y las políticas en un momento determinado, el problema surge cuando los desajustes persisten durante períodos de diez o más años, situación que es difícil de explicar en el marco de la representación dinámica (Soroka y Wlezien, 2010: 173).

3.2 La representación dinámica: el modelo del termostato

Los resultados del modelo de receptividad de los ciudadanos propuesto por la teoría del público como un termostato (Wlezien, 1995) se sintetizan en la Tabla 3. En este modelo, las preferencias sociales de gasto público constituyen la variable dependiente. Según el comportamiento previsto por la teoría, si los individuos son sensibles a las decisiones de los responsables públicos, el aumento (o disminución) de la demanda de gasto en una política correlacionará negativamente con el incremento (o reducción) del gasto asignado a esa política.

Tabla 3

La receptividad de los ciudadanos a las decisiones gubernamentales sobre gasto público (2005-2019). Análisis de autorregresión

| | Correlación ¹ | R | R ² | Constante | β_1 | beta | t | Sig. t |
|-------------------------------------|--------------------------|-------|----------------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| Defensa | 0,283 | 0,126 | 0,016 | -31,67 | 0,000851 | 0,126 | 0,421 | 0,68 |
| Seguridad ciudadana | 0,115* | 0,330 | 0,109 | -18,54 | 0,001859 | 0,330 | 1,160 | 0,27 |
| Educación | -0,130* | 0,666 | 0,444 | 141,81 | -0,001762 | -0,666 | -2,964 | 0,01 |
| Sanidad | -0,118** | 0,594 | 0,353 | 164,89 | -0,001287 | -0,594 | -2,448 | 0,03 |
| Pensiones | 0,852** | 0,838 | 0,703 | 9,19 | 0,000282 | 0,838 | 5,325 | 0,00 |
| Protección al desempleo | -0,144 | 0,020 | 0,000 | 52,84 | -2,797E-5 | -0,020 | -0,670 | 0,98 |
| Cultura | -0,623* | 0,477 | 0,228 | 82,13 | -0,002824 | -0,477 | -1,800 | 0,09 |
| Protección del medioambiente | -0,079 | 0,189 | 0,036 | 79,16 | -0,001388 | -0,189 | -0,638 | 0,84 |

Nota: El modelo de autorregresión utiliza el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

(1) Coeficiente R de Pearson. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$.

Fuente: elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.062, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.020 del CIS e IGAE.

El primer resultado destacable es que la teoría del termostato no es válida para explicar las preferencias sociales en todas las áreas, como verificó Wlezien (1995: 195). Los ciudadanos se muestran receptivos a las decisiones gubernamentales en educación, sanidad, pensiones y cultura. En las otras cuatro políticas, los individuos no responden a los cambios realizados en el presupuesto.

La capacidad predictiva es mayor en las políticas de bienestar, exceptuando protección por desempleo. La receptividad es particularmente elevada en pensiones y la correlación es positiva, es decir, cuando el gobierno destina más recursos a estas prestaciones, la sociedad ajusta sus preferencias, pero incrementando aún más su demanda de gasto. Esto significa que los ciudadanos están respondiendo a los cambios, aunque no de forma "termostática" (Soroka y Wlezien, 2010: 25). En educación, sanidad y cultura el modelo opera del modo previsto, a medida que aumenta el presupuesto, la demanda de gasto se reduce -y viceversa-. En el área de soberanía, y en medioambiente, los individuos no adaptan sus demandas a las medidas adoptadas. Así pues, el caso español se ajusta a los comportamientos previstos por la teoría (Page y Shapiro, 1983: 182; Wlezien, 1995: 994): los ciudadanos son más receptivos a las decisiones gubernamentales sobre la financiación de las políticas de bienestar que a las decisiones relativas a las políticas de soberanía, especialmente si conciernen a programas que afectan a sus necesidades básicas.

¿Por qué los ciudadanos en determinados momentos y respecto a determinadas políticas son más o menos sensibles a las decisiones sobre gasto público y ajustan sus preferencias? De acuerdo con la literatura previa, habría tres posibilidades. Primera, depende de la información que tengan sobre el nivel real de gasto en cada política para que pueda haber una respuesta termostática a los cambios presupuestarios (Soroka y Wlezien, 2010). La asignación presupuestaria no es un tema que focalice la atención ciudadana, por su complejidad técnica y opacidad, y porque es difícil acceder a información clara sobre el reparto de recursos. Por tanto, puede que los individuos solo reajusten sus preferencias si las medidas adoptadas son sustantivas y evidentes, o que solo dispongan de información elemental y reaccionen a las decisiones políticas en su conjunto (Wlezien, 1995: 993). Esto explicaría lo sucedido en España: desde 2011 los recortes de gasto en políticas esenciales reciben una amplia cobertura informativa en los medios, y el tema se integra en la agenda pública. Las demandas podrían responder más a la

información de los medios que a los mensajes de los responsables políticos, como apuntaba McCombs (2006: 218).

Además, las preferencias sociales reflejarían tanto la atención de los medios como la situación objetiva (Carrillo ...[et al], 2013: 108). De hecho, en determinadas áreas, la postura de los ciudadanos está más condicionada por la evolución del contexto de cada política y la situación socioeconómica que por las actuaciones de la élite. La demanda de gasto en las prestaciones por desempleo tiene mayor relación con la tasa de paro y la coyuntura económica que con las asignaciones presupuestarias. Se ha convertido en un problema *cuasi*-estructural en la agenda pública, que genera distancia hacia el sistema político, mientras que educación, sanidad y pensiones son temas intermitentes cuya presencia en la agenda depende de acontecimientos que intensifican la atención hacia aquellos, como serían los recortes de gasto (Carrillo ...[et al], 2013: 146 y ss.). En referencia a las pensiones, las actitudes ciudadanas dependen principalmente del envejecimiento de la población, de la vulnerabilidad de las personas mayores y del nivel de cobertura del sistema (Cicuéndez, 2018: 194). Un caso diferente es la protección del medio ambiente pues, en épocas de recesión, la sociedad tiende a considerarlo un "bien de lujo", perdiendo relevancia ante otras materias. En cuanto a seguridad ciudadana, no forma parte de la agenda pública como problema importante desde hace una década.

Segunda, el nivel de receptividad ciudadana dependerá de las condiciones económicas. Por tanto, en períodos de crisis los ciudadanos exigirán un fuerte aumento del gasto para paliar los efectos sobre la población -fundamentalmente para las políticas de bienestar y redistributivas- sin consideración de las medidas presupuestarias implantadas (Brooks y Manza, 2007: 39-41; Erikson ...[et al], 2002; Bartels, 2015: 12-13). Durante la Gran Recesión, el apoyo social al incremento del gasto en la mayoría de políticas era categórico, y tales actitudes fueron notablemente persistentes a pesar de la tendencia termostática.

Tercera, los ciudadanos son heterogéneos en cuanto a sus intereses y valores, y su receptividad varía en función de estos factores, de manera que centran su atención en unas pocas áreas que les afectan directamente (Dalton, 1996: 111). Esta variable contribuiría a explicar que la sensibilidad sea mayor en los programas de carácter más universalista, que favorecen a la mayoría y que aportan beneficios perceptibles, como sanidad o pensiones (Carrillo y Tamayo, 2011).

En los últimos años los gobiernos no se han mostrado particularmente receptivos hacia las preferencias ciudadanas sobre gasto público. De hecho, la receptividad gubernamental solo es significativa en tres de las ocho políticas: seguridad ciudadana, protección por desempleo y medioambiente.

Los resultados del segundo modelo, que mide la receptividad de los gobiernos, figuran en la Tabla 4. Aquí las decisiones presupuestarias se convierten en la variable dependiente. Se espera que, si los responsables públicos son receptivos a las preferencias sociales, el incremento (o reducción) del gasto asignado a una política pública en un año determinado correlacionará positivamente con el aumento (o disminución) de la demanda de gasto durante el año anterior.

En los últimos años los gobiernos no se han mostrado particularmente receptivos hacia las preferencias ciudadanas sobre gasto público. De hecho, la receptividad gubernamental solo es significativa en tres de las ocho políticas: seguridad ciudadana, protección por desempleo y medioambiente. A tenor de los valores de β y beta, en las dos primeras políticas, las variaciones en la opinión de la mayoría inducen un cambio significativo en las decisiones presupuestarias. Se destaca que en desempleo la correlación es negativa, los ejecutivos respondieron, si bien no incrementaron el gasto como demandaba la sociedad, y cuando lo hicieron, no fue con la intensidad deseada. No hay una respuesta termostática.

Tabla 4

La receptividad gubernamental a las preferencias sociales de gasto público en diversas políticas (2005-2019). Análisis de autorregresión

| | Correlación ¹ | R | R ² | Constante | β | beta | t | Sig. t |
|-------------------------------------|--------------------------|-------|----------------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| Defensa | 0,043 | 0,095 | 0,013 | 3,71 | 0,128611 | 0,095 | 0,318 | 0,76 |
| Seguridad ciudadana | 0,714** | 0,710 | 0,505 | -7,95 | 0,398374 | 0,710 | 3,496 | 0,04 |
| Educación | -0,315 | 0,153 | 0,023 | 7,27 | -0,099518 | -0,153 | -0,514 | 0,62 |
| Sanidad | -0,229 | 0,067 | 0,005 | 0,49 | 0,034612 | 0,063 | 0,223 | 0,83 |
| Pensiones | -0,526* | 0,185 | 0,054 | 7,55 | -0,053755 | -0,185 | -0,625 | 0,55 |
| Protección al desempleo | -0,692** | 0,650 | 0,422 | 45,64 | -0,941912 | -0,650 | -2,835 | 0,02 |
| Cultura | -0,092 | 0,116 | 0,013 | -3,49 | 0,079932 | 0,116 | 0,387 | 0,71 |
| Protección del medioambiente | -0,126* | 0,303 | 0,092 | -9,06 | 0,280825 | 0,303 | 1,056 | 0,04 |

Nota: El modelo de autorregresión utiliza el método de estimación de Cochrane-Orcutt.

(1) Coeficiente R de Pearson. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$.

Fuente: elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.009, K.3.01.03.062, K.3.01.03.006, K.3.01.03.011, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.019 y K.3.01.03.02 del CIS e IGAE.

Cabe suponer que, en un marco de crisis prolongada, la élite no ha podido responder a las demandas ciudadanas, al menos con carácter inmediato. Ello no implica que no sea consciente de esas demandas, ni receptivos a las mismas. Podrían intentar reducir la brecha en un futuro próximo, a medida que el contexto económico mejore.

En el resto de políticas públicas la capacidad de respuesta de los gobiernos no es relevante. Según la teoría, los *politymakers* tienden a ser receptivos a las demandas sociales en materia de bienestar porque son políticas fundamentales, suelen ser más simbólicas que técnicas y generan interés social y mediático, por lo que es más probable que los ciudadanos tengan unas preferencias estables (Caughey y Warshaw, 2018: 252-253). En España, el efecto de las preferencias sobre las actuaciones gubernamentales en educación, sanidad o pensiones es limitado e incierto, pese a que durante el período 1985-2000 el nivel de congruencia era elevado (Cicuéndez, 2018: 300-301). Este dato induce a concluir, nuevamente, que la crisis ha influido en el descenso de la receptividad de los gobiernos en ciertas áreas.

Los modelos confirman que en algunos casos existe receptividad en sentido estadístico, que el nivel de gasto se modifica al variar las preferencias. Ahora bien, puede suceder que los responsables públicos estén reaccionando a otros factores. Efectivamente, en defensa, las medidas de los ejecutivos dependen más de la evolución de la situación internacional que de las demandas ciudadanas. En educación y sanidad, dos de las políticas más costosas del Estado de Bienestar, las decisiones han estado más condicionadas por la necesidad de reducir el déficit, y los cambios presupuestarios parecen estar determinados principalmente por la capacidad económica. En protección al desempleo, las decisiones presupuestarias se ajustan principalmente al progreso de las tasas de paro. Por último, en cultura y medioambiente, los distintos gobiernos han realizado fuertes recortes al margen de las preferencias, probablemente porque consideraron que tenían menor impacto en las necesidades básicas de la colectividad, y serían menos polémicos. Los datos indican que los políticos responden a las preferencias actuando solo en determinadas políticas y buscando una repercusión general, dejando al margen aquellas áreas de política pública que están fuera de la rendición de cuentas y la participación, como es defensa (Page y Shapiro, 1992).

Cabe suponer que, en un marco de crisis prolongada, la élite no ha podido responder a las demandas ciudadanas, al menos con carácter inmediato. Ello no implica que no sea consciente de esas demandas, ni receptivos a las mismas. Podrían intentar reducir la brecha en un futuro próximo, a medida que el contexto económico mejore, como demuestra el hecho de que en los tres últimos años ha aumentado marginalmente el presupuesto en todas las áreas y ha disminuido el índice de distancia de las políticas.

Con todo, la información disponible no permite determinar que exista un problema de representación, un déficit democrático sustancial. El moderado nivel de receptividad de los gobiernos no es exclusivo de España (véanse, Soroka y Wlezien, 2005; Hobolt y Klemmensen, 2005; Bartels, 2015).

4. Discusión y conclusiones: ¿ciudadanos sensibles y gobiernos receptivos?

La conclusión esencial de la investigación desarrollada es que en España, como sucede en otras democracias occidentales, las preferencias sociales condicionan las decisiones políticas en materia de gasto, aunque moderadamente. De igual manera, la acción de los gobiernos ejerce una influencia limitada sobre las demandas de gasto público. En otras palabras, existe un nexo entre opinión pública y políticas públicas, pero no hay una fuerte asociación. Por tanto, este estudio se sitúa en la posición de aquellos trabajos que han confirmado la existencia de una relación significativa, que no intensa, entre preferencias sociales y decisiones gubernamentales.

En este último apartado se pretende integrar los resultados de los diversos análisis de la interacción entre opinión pública y políticas a la luz de las distintas teorías aplicadas. En este examen se diferencian dos períodos. Hasta el comienzo de la crisis, coincidiendo con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, se alcanzó cierto grado de consistencia entre las demandas ciudadanas y las políticas de gasto público, de manera que la distancia percibida por los ciudadanos entre sus preferencias y las acciones del gobierno disminuyó en todas las políticas, hasta situarse en mínimos históricos. En esta etapa el sistema de representación dinámica funcionaba, las demandas sociales provocaban una respuesta del gobierno, no siempre con la intensidad que la sociedad requería. El agravamiento de la crisis marca un punto de inflexión, se reducen rápidamente los niveles de consistencia y aumenta la distancia entre preferencias y políticas. Durante este período, ni ciudadanos ni gobierno respondieron de forma termostática.

Los resultados obtenidos son parcialmente consistentes con las dos primeras hipótesis del estudio: a) la opinión pública influye en las decisiones de gasto público y los gobiernos son receptivos a las preferencias sociales (**H₁**); b) las decisiones gubernamentales sobre gasto público condicionan las preferencias sociales y los ciudadanos son sensibles a las medidas adoptadas (**H₂**). Dicho esto, es preceptivo realizar varias puntualizaciones.

Primera, los datos obtenidos apuntan a que las preferencias sociales condicionan las políticas públicas, si bien la influencia es limitada y solo se produce en ciertas áreas de política. La demanda ciudadana es una de las variables tomada en consideración en la adopción de decisiones presupuestarias en materia de seguridad ciudadana, desempleo y medioambiente. Aún así, los gobiernos no son completamente receptivos, porque los cambios en el presupuesto no son proporcionales a la intensidad de esa demanda. En el resto de políticas, las actitudes no son una variable relevante en estos procesos de decisión.

Segunda, los ciudadanos se muestran discretamente sensibles a las disposiciones gubernamentales, solo reaccionan reajustando sus preferencias en unas pocas políticas, concretamente, en educación, sanidad y cultura. Asimismo, responden a las decisiones sobre la financiación de las pensiones, de forma no termostática: la demanda continúa creciendo pese al aumento de los recursos para estas prestaciones. Los españoles han reclamado persistentemente mayor intervención pública en las políticas sociales durante la crisis, con independencia de los niveles de gasto existentes, porque su respuesta es mayor cuando las decisiones adoptadas implican recortes del gasto público.

Tercera, resaltar que hasta 2009 existía una notable congruencia entre los deseos de la mayoría y las políticas de gasto en numerosas áreas. La sociedad demandaba más recursos públicos y el gobierno del PSOE respondió en consecuencia, incrementando el presupuesto; la reacción fue una moderación de la demanda de gasto. Se producía una respuesta termostática. Esta interacción cambió a partir de esa fecha, preferencias sociales y decisiones políticas evolucionaron en direcciones opuestas. Aunque la ciudadanía reclamaba más gasto público, el gobierno del PP implantó un programa de austeridad, creciendo considerablemente la distancia percibida, sobre todo en las políticas de bienestar. El grado de consistencia ha mejorado desde 2017, al aprobarse diversos incrementos presupuestarios.

Se ha constatado que la Gran Recesión ha tenido un impacto negativo sobre el grado de consistencia y sobre el nivel de receptividad de ciudadanos y gobiernos (**H₄**). En este contexto, las preferencias sociales no han sido un condicionante significativo en los procesos de decisión relativos a políticas de gasto, mientras que la población continuó exigiendo un aumento de

los recursos a pesar de la situación económica. A juicio de los ciudadanos, los gobiernos no intentaron ser receptivos, y sienten que no atendieron a sus demandas, sino a los requerimientos de la UE y del contexto económico. Esto puede haber contribuido al aumento de la desafección política, por no sentirse correctamente representados. Por una parte, el ejecutivo trató de salvar esa distancia y evitar repercusiones electorales, convenciendo a la opinión pública de la necesidad e inevitabilidad de los recortes del gasto. Por otra, la ciudadanía respondió con un aumento del apoyo social al gasto. En los sistemas democráticos los políticos tienen incentivos para incorporar las preferencias ciudadanas a fin de reducir el riesgo de derrotas electorales y de protestas sociales (Manza y Cook, 2002: 490), pero los datos indican que los políticos españoles, durante la crisis, han respondido a presiones más poderosas que el temor a perder las elecciones o el respaldo social.

La evidencia empírica confirma que la receptividad y la consistencia varían sustancialmente de una política a otra (H_3). Las tendencias no son categóricas ni constantes, si bien aparecen algunas pautas distintivas. La sensibilidad de la ciudadanía es más prominente en las políticas de bienestar. Sin embargo, los gobiernos apenas han mostrado predisposición a responder a las demandas de gasto en esta área mientras hubo crisis -sí lo hicieron anteriormente-, a pesar de la importancia del tema en la agenda mediática y de las movilizaciones sociales para reclamar más recursos en educación, sanidad y pensiones. En desempleo, la falta de congruencia entre las preferencias y las medidas implantadas se ha convertido en una constante en los últimos años. Finalmente, ni el público ni la élite política son receptivos en defensa.

Como evidencia la literatura previa, ni ciudadanos ni gobiernos son receptivos en todas las áreas, ni responden termostáticamente en algunas políticas. En consecuencia, la teoría del público como un termostato tiene una capacidad explicativa limitada en el caso español. La cuestión determinante es que los gobiernos ajusten sus decisiones en aquellas políticas donde la sensibilidad ciudadana es mayor, y que la sociedad module sus demandas ante las principales medidas políticas.

Otra cuestión para investigar era si el público influye en las políticas o las políticas afectan a las preferencias. No ha sido posible obtener una respuesta concluyente, porque todo indica que

Los cambios en las preferencias sociales son insuficientes *per se* para provocar un cambio en las políticas públicas, al menos en las decisiones de gasto público y/o en un contexto de recesión. De igual modo, las políticas públicas no parecen determinar las preferencias sociales, aunque sí las afectan.

se trata de una relación recíproca y que otros factores como las condiciones económicas o el contexto de la política modulan la relación. La interacción opinión pública-políticas es una calle de doble sentido, lo que sería consistente con la tesis del termostato. Pese a que el efecto de ambas variables es moderado, los análisis estadísticos revelan que los cambios continuados en las políticas de gasto tienen impacto en la sociedad a medio plazo, y que ciertas decisiones presupuestarias están, quizá no causadas pero sí condicionadas, por unas preferencias sociales persistentes. Esta relación continúa siendo una "conexión elusiva" (Sharp, 1999).

En conclusión, los resultados sugieren que la opinión pública no determina las decisiones políticas, si bien ejerce cierta influencia. Los cambios en las preferencias sociales son insuficientes *per se* para provocar un cambio en las políticas públicas, al menos en las decisiones de gasto público y/o en un contexto de recesión. El clima de opinión puede fomentar las condiciones necesarias para adoptar medidas que la sociedad reclama, generar consenso en torno a determinadas demandas y elevar la prioridad de algunos temas. Esto estimularía a las élites para tratar de responder a ese consenso y aprobar ciertas disposiciones en respuesta.

De igual modo, las políticas públicas no parecen determinar las preferencias sociales, aunque sí las afectan. Las preferencias pueden "reajustarse" en función de los cambios percibidos en las asignaciones presupuestarias, cambios que deben ser apreciables y suficientes. En ocasiones, no varían en el sentido esperado pues influirían otros factores, como el interés propio, la información disponible o el tratamiento por parte de los medios de comunicación. De ahí que los ciudadanos reaccionasen más vehementemente ante las reducciones del gasto que ante los incrementos.

Debido a que los hallazgos discutidos en este artículo se refieren a un período relativamente corto y excepcional debido a la crisis, las conclusiones deben considerarse tentativas, lo que no resta relevancia. Es necesario profundizar en orden a verificar si aumenta la receptividad de ciudadanos y gobiernos tras la recesión, cómo afectará la pandemia, o si la representación democrática está en declive. Asimismo, es necesario estudiar en qué circunstancias el impacto de las demandas ciudadanas es mayor, o qué factores condicionan la permeabilidad a las políticas públicas, y extender el análisis a otras áreas de política.

Notas

(1) El término opinión pública es entendido aquí como medida agregada de las preferencias individuales, que puede construirse a partir de datos de encuesta (Weakliem, 2003: 56; Bouza, 2004: 5).

(2) Esta encuesta se interrumpió entre 2001 y 2004.

(3) "Classification of the Functions of Government" de la OCDE.

Bibliografía

- Andersen, Robert y Curtis, Josh (2013), "Public Opinion on Social Spending, 1980-2005", en *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*, Keith Banting y John Myles (eds.), Vancouver, UBC Press.
- Bartels, Larry M. (2015), "The Social Welfare Deficit: Public Opinion, Policy Responsiveness, and Political Inequality in Affluent Democracies", paper presented at the 22nd International Conference of Europeanists, Council for European Studies, Paris, France, July 8 - 10.
- Beyer, Daniela y Hänni, Miriam (2018), "Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies", en *Policy Studies Journal*, Vol. 46 N° 5, pp. 3-4, <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12251>.
- Binzer, Sara y Klemmensen, Robert (2005), "Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark", en *Political Studies*, Vol. 53 N° 2, pp. 379-402, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00534.x>.
- _____ (2008), "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol. 41 N° 3, pp. 309-337, <https://doi.org/10.1177/0010414006297169>.
- Borre, Ole (1995), "Scope-of-Government Beliefs and Political Support", en *The Scope of Government*, Ole Borre y Elinor Scarbrough (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Bouza, Fermín (2004), "Desventuras de un concepto claro y distinto: opinión pública", en *Reflexiones Sociológicas*, Juan Díez Nicolas, María Ángeles Durán y Luis González Seara (eds.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Brooks, Clem y Manza, Jeff (2006), "Social Policy Responsiveness in Developed Democracies", en *American Sociological Review*, Vol. 71 N° 3, pp. 474-494, <https://doi.org/10.1177/000312240607100306>.
- _____ (2007), *Why Welfare States Persist: Public Opinion and the Future of Social Provision*, Chicago, University of Chicago Press.

- Brooks, Joel E. (1985), "Democratic Frustration in the Anglo-American Polities: a Quantification of Inconsistency between Mass Public Opinion and Public Policy", en *Western Political Quarterly*, Vol. 38 N° 2, pp. 250-261, <https://doi.org/10.1177/106591298503800207>.
- _____ (1987), "The Opinion-Policy Nexus in France: Do Institutions and Ideology Make a Difference?", en *The Journal of Politics*, Vol. 49 N° 2, pp. 465-480, <http://dx.doi.org/10.2307/2131309>.
- _____ (1990), "The Opinion-Policy Nexus in Germany", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 54 N° 4, pp. 508-529, <http://dx.doi.org/10.1086/269225>.
- Burstein, Paul (1998), "Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?", en *Social Forces*, Vol. 77 N° 1, pp. 27-62, <https://doi.org/10.1093/sf/77.1.27>.
- _____ (2003), "The Impact of Public Opinion on Public Policy: a Review and an Agenda", en *Political Research Quarterly*, Vol. 56 N° 1, pp. 29-40, <http://dx.doi.org/10.2307/3219881>.
- _____ (2006), "Why Estimates of the Impact of Public Opinion on Public Policy Are Too High: Empirical and Theoretical Implications", en *Social Forces*, Vol. 84 N° 4, pp. 2273-2289, <http://dx.doi.org/10.1353/sof.2006.0083>.
- _____ (2010), "Public Opinion, Public Policy, and Democracy", en *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, Kevin Leicht y Craig Jenkins (eds.), New York, Springer, pp. 63-79.
- Carrillo Barroso, Ernesto y Tamayo Sáez, Manuel (2011), "La formación de las preferencias de gasto público: un análisis comparado por políticas públicas", en *Frontera Norte*, Vol. 23 N° 45, pp. 193-229.
- Carrillo Barroso, Ernesto; Tamayo Sáez, Manuel; y Nuño Gómez, Laura (2013), *La formación de la agenda pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caughey, Devin y Warshaw, Christopher (2018), "Policy Preferences and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936-2014", en *American Political Science Review*, Vol. 112 N° 2, pp. 249-266, <https://doi.org/10.1017/S0003055417000533>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005-2019), Serie anual Opinión Pública y Política Fiscal [ficha técnica y base de datos], Madrid, CIS, <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>.
- Cicuéndez Santamaría, Ruth (2018), *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano: análisis de las actitudes y preferencias de los españoles*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dahl, Robert (1993), *La poliarquía: participación y oposición*, Barcelona, Tecnos.

- Dalton, Russell J. (1996), *Citizens Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Chatham, Chatham House.
- Druckman, James (2014), "Pathologies of Studying Public Opinion, Political Communication, and Democratic Responsiveness", en *Political Communication*, Vol. 31 N° 3, pp. 467-492, <https://doi.org/10.1080/10584609.2013.852643>.
- Erikson, Robert S. (2016), *Policy Responsiveness to Public Opinion*, Oxford, Oxford Bibliographies Online, <https://doi.org/10.1093/OBO/9780199756223-0103>.
- Erikson, Robert S.; MacKuen, Michael B.; y Stimson, James A. (2002), *The Macro Polity*, New York, Cambridge University Press.
- Erikson, Robert S.; Wright, Gerald C.; y McIver, John P. (1993), *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ezrow, Lawrence; Hellwig, Timothy; y Fenzl, Michele (2020), "Responsiveness, if You Can Afford It: Policy Responsiveness in Good and Bad Economic Times", en *The Journal of Politics*, Vol. 82 N° 3, pp. 1166-1170, <https://doi.org/10.1086/707524>.
- Fernández-Prados, Juan S.; Cuenca-Piqueras, Cristina; y González-Moreno, María José (2018), "International Public Opinion Surveys and Public Policy in Southern European Democracies", en *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 35 N° 2, pp. 227-237, <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1535997>.
- Glynn, Carol; Herbst, Susan; Lindeman, Mark; O'Keefe, Garrett J.; y Shapiro, Robert Y. (2018), *Public Opinion*, New York, Routledge.
- Hill, Kim y Hurley, Patricia A. (1999), "Dyadic Representation Reappraised", en *American Journal of Political Science*, Vol. 43 N° 1, pp. 109-137, <http://dx.doi.org/10.2307/2991787>.
- Hobolt, Sara B. y Klemmensen, Robert (2005), "Responsive Government? Public Opinion and Policy Preferences in Britain and Denmark", en *Political Studies*, Vol. 53 N° 2, pp. 379-402, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00534.x>.
- _____ (2008), "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol. 41 N° 3, pp. 309-337.
- Inglehart, Ronald (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.
- Intervención General de la Administración del Estado (2021), Contabilidad nacional: Serie anual. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG), Madrid, IGAE, <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogofseries.aspx>, 30-04-2021.

- Jacobs, Lawrence (1992), "The Recoil Effect: Public Opinion and Policymaking in the US and Britain", en *Comparative Politics*, Vol. 24 N° 2, pp. 199-217, <http://dx.doi.org/10.2307/422278>.
- Jacobs, Lawrence y Shapiro, Robert (1994), "Studying Substantive Democracy", en *Political Science and Politics*, Vol. 27 N° 1, pp. 9-17, <http://dx.doi.org/10.2307/420450>.
- _____ (2002), "Politics and Policy Making in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness", en *Navigating Public Opinion*, Jeff Manza, Fay Cook y Benjamin Page (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 17-32.
- Jennings, Will y Wlezien, Christopher (2015), "Preferences, Problems, and Representation", en *Political Science Research Methods*, Vol. 3 N° 3, pp. 659-681, <http://dx.doi.org/10.1017/psrm.2015.3>.
- Lax, Jeffrey R. y Phillips, Justin H. (2012), "The Democratic Deficit in the States", en *American Journal of Political Science*, Vol. 56 N° 1, pp. 148-166, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00537.x>.
- McCombs, Maxwell (2006), *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- McCombs, Maxwell E. y Shaw, Donald L. (1972), "The Agenda-Setting Function of Mass Media", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36 N° 2, pp. 176-187, <https://doi.org/10.1086/267990>.
- Manza, Jeff y Cook, Fay L. (2002), "A Democratic Polity?: Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States", en *American Politics Research*, Vol. 30 N° 6, pp. 630-667, <https://doi.org/10.1177/153267302237231>.
- Manza, Jeff; Cook, Fay L.; y Page, Benjamin I. (eds.) (2002), *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Miller, Warren E. y Stokes, Donald E. (1963), "Constituency Influence in Congress", en *American Political Science Review*, Vol. 57 N° 1, pp. 45-56, <http://dx.doi.org/10.2307/1952717>.
- Monroe, Alan (1979), "Consistency between Policy Preferences and National Policy Decisions", en *American Politics Research*, Vol. 7 N° 1, pp. 3-18, <http://dx.doi.org/10.1177/1532673X7900700101>.
- _____ (1998), "Public Opinion and Public Policy, 1980-1993", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 62 N° 1, pp. 6-28, <http://dx.doi.org/10.1086/297828>.
- Pacheco, Julianna (2013), "The Thermostatic Model of Responsiveness in the American States", en *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 13 N° 3, pp. 306-332, <http://dx.doi.org/10.1177/1532440013487388>.

- Page, Benjamin I. (1994), "Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy", en *Political Science and Politics*, Vol. 27 N° 1, pp. 25-29, <http://dx.doi.org/10.2307/420453>.
- _____ (2002), "The Semi-Sovereign Public", en *Navigating Public Opinion*, Jeff Manza, Fay Cook y Benjamin Page (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 17-32.
- Page, Benjamin I. y Shapiro, Robert Y. (1992), *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (1983), "Effects of Public Opinion on Policy", en *American Political Science Review*, Vol. 77 N° 1, pp. 175-190, <https://doi.org/10.2307/1956018>.
- Papadakis, Elim (1992), "Public Opinion, Public Policy and the Welfare State", en *Political Studies*, Vol. 40 N° 1, pp. 21-37, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1992.tb01781.x>.
- Peters, B. Guy (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, pp. 33-50.
- Rasmussen, Anne; Reher, Stefanie; y Toshkov, Dimiter (2019), "The Opinion-Policy Nexus in Europe and the Role of Political Institutions", en *European Journal of Political Research*, Vol. 58 N° 2, pp. 412-443, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12286>.
- Sears, David O. y Funk, Carolyn (1990), "The Limited Effect of Economic Self-Interest on the Political Attitudes of the Mass Public", en *Journal of Behavioral Economics*, Vol. 19 N° 3, pp. 247-271, [https://doi.org/10.1016/0090-5720\(90\)90030-B](https://doi.org/10.1016/0090-5720(90)90030-B).
- Shapiro, Robert Y. (2011), "Public Opinion and American Democracy", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 75 N° 5, pp. 982-1017, <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfr053>.
- Shapiro, Robert Y. y Jacobs, Lawrence R. (1989), "The Relationship between Public Opinion and Public Policy: a Review", en *Political Behavior Annual*, Samuel Long (ed.), Boulder, Westview Press, pp. 149-179.
- Shapiro, Robert Y. y Young, John T. (1989), "Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective", en *Political Science Quarterly*, Vol. 104 N° 1, pp. 59-89, <https://doi.org/10.2307/2150988>.
- Sharp, Elaine B. (1999), *The Sometime Connection: Public Opinion and Social Policy*, Albany, SUNY Press.
- Soroka, Stuart N. y Lim, Elvin T. (2003), "Issue Definition and the Opinion-Policy Link: Public Preferences and Health Care Spending in the US and UK", en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5 N° 4, pp. 576-593, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-856X.00120>.

- Soroka, Stuart N. y Wlezien, Christopher (2005), "Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom", en *British Journal of Political Science*, Vol. 35 N° 4, pp. 665-689, <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123405000347>.
- _____ (2010), *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Stimson, James A.; Mackuen, Michael B.; y Erikson, Robert S. (1995), "Dynamic Representation", en *American Political Science Review*, Vol. 89 N° 3, pp. 543-565, <http://dx.doi.org/10.2307/2082973>.
- Weakliem, David (2003), "Public Opinion Research and Political Sociology", en *Research in Political Sociology*, Vol. 12 N° 1, pp. 49-80, [http://dx.doi.org/10.1016/S0895-9935\(03\)12003-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0895-9935(03)12003-7).
- Wlezien, Christopher (1995), "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending", en *American Journal of Political Science*, Vol. 39 N° 4, pp. 981-1000, <http://dx.doi.org/10.2307/2111666>.
- _____ (1996), "Dynamics of Representation: the Case of US Spending on Defense", en *British Journal of Political Science*, Vol. 26 N° 1, pp. 81-103, <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123400007420>.
- _____ (2004), "Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy", en *Journal of Politics*, Vol. 66 N° 1, pp. 1-24, <http://dx.doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00139.x>.
- _____ (2005), "On the Saliency of Political Issues: the Problem with 'Most Important Problem'", en *Electoral Studies*, N° 24, pp. 555-579, <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.009>.
- _____ (2010), *Public Opinion and Public Policy in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford Bibliographies Online, <https://doi.org/10.1093/obo/9780199756223-0045>.
- _____ (2017), "Public Opinion and Policy Representation: on Conceptualization, Measurement, and Interpretation", en *Policy Studies Journal*, Vol. 45 N° 4, pp. 561-582, <https://doi.org/10.1111/psj.12190>.
- Wlezien, Christopher y Soroka, Stuart N. (2007), "The Relationship between Public Opinion and Policy", en *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Russell J. Dalton y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Oxford, Oxford University Press, pp. 799-817.
- Zhelyazkova, Asya; Bølstad, Jørgen; y Meijers, Maurits J. (2019), "Understanding Responsiveness in European Union Politics: Introducing the Debate", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 26 N° 11, pp. 1715-1723, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1668046>.