
Juan A. Ramos Gallarín

La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político en España

Ernesto Carrillo, Manuel Tamayo y Laura Nuño. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 350 pp.

Este libro constituye una aportación relevante al campo de las investigaciones de carácter empírico sobre políticas públicas, que viene experimentando un progresivo desarrollo en nuestro país y en el cual los autores acumulan una considerable experiencia. Más concretamente, se centra en el estudio de la formación de la agenda pública, entendida como proceso de política pública. El trabajo que aquí se comenta amplía y profundiza otros ya publicados referidos al mismo tema (Tamayo y Carrillo, 2004 y 2005), al tiempo que incorpora al análisis la perspectiva de género, terreno en el que L. Nuño ha realizado contribuciones de importancia en fechas relativamente recientes (Nuño, 2010).

La obra persigue un triple objetivo: en primer lugar, proceder a una revisión y una ordenación de la literatura científica referida a la formación de la agenda pública; en segundo lugar, llevar a cabo una investigación empírica sobre la agenda pública en España, comparándola con la de otros países europeos; por último, comparar de manera sistemática las demandas que las mujeres y los hombres realizan al sistema político, poniendo de relieve los sesgos de género presentes en la agenda pública.

El análisis que han llevado a cabo E. Carrillo, M. Tamayo y L. Nuño se apoya en una labor de recogida y tratamiento de la información de considerable magnitud que incluye la explotación de microdatos, bases de noticias de prensa, diarios de sesiones e información cuantitativa proporcionada por una amplia variedad de instituciones. Los microdatos sobre agenda pública proceden de dos fuentes: de una parte, un centenar largo de

estudios (*Barómetros de Opinión*, del Centro de Investigaciones Sociológicas y otros) correspondientes al periodo 1985-2009, que han dado lugar a una base armonizada con cerca de 310.000 entrevistas; de otra, quince estudios del *Eurobarómetro* correspondientes al periodo 2002-2009, que aportan más de 230.000 entrevistas. Para estudiar la agenda de los medios se ha recurrido a la explotación de la base *My News* y, en menor medida, a la hemeroteca del diario *El País*. Por lo que respecta a la agenda formal, se ha llevado a cabo un análisis del contenido de los *discursos sobre el estado de la nación*, complementado con datos sobre recursos públicos extraídos del Instituto Nacional de Estadística, Eurostat y la OCDE. Por último, los datos referidos a las condiciones reales de los problemas públicos en España proceden de diversas instituciones españolas e internacionales.

El libro está organizado en siete capítulos. En los tres primeros se realiza una exposición del diseño y la metodología de investigación y una revisión sistemática de la literatura científica sobre la agenda. Así, se dedica un capítulo a tratar las conexiones existentes entre la agenda pública y los procesos de formación de la agenda formal en las democracias avanzadas. Otro, extenso, se emplea para repasar las teorías sobre formación de la agenda pública, prestando atención a cuestiones como la dinámica de las agendas, el ciclo de atención a los temas públicos, los factores que afectan al establecimiento de la agenda o los efectos del cambio cultural sobre la misma.

En un segundo bloque de capítulos se aborda el análisis de la agenda pública en España y el estudio de las demandas de hombres y mujeres al sistema político. Los temas tratados incluyen la descripción de la agenda pública y su evolución en España a lo largo del periodo 1985-2009, la comparación entre la agenda pública española y las de los países de la UE y el análisis del impacto de algunos de los principales factores que afectan a la formación de la agenda pública en nuestro país. El libro se cierra con un capítulo de conclusiones.

Los autores parten de las nociones de agenda pública y de formación de la agenda elaboradas por Cobb, Ross y Ross (1976), al tiempo que encuadran su estudio en la indagación acerca de las demandas hacia el sistema político (Borre y Goldsmith, 1995) y los procesos de conversión de deseos en demandas (Roller, 1995). El enfoque aplicado subraya la conveniencia de abordar el análisis de la agenda pública integrando las aportaciones de distintas teorías que, consideradas conjuntamente, hacen posible una comprensión más completa de la realidad investigada.

Para el análisis de la evolución de la agenda recurren a la distinción entre temas crónicos (presentes en la misma durante largos periodos de tiempo), temas intermitentes y crisis. De acuerdo con ello se produciría un predominio de los temas intermitentes, en línea con los planteamientos sobre el ciclo de atención de los temas públicos propuesto por Downs (1972). También se presta atención al grado de volatilidad de la agenda, entendida como la magnitud del cambio producido en la misma entre dos fechas. En este sentido el estudio constata que, consideradas en su conjunto, las agendas muestran un grado apreciable de estabilidad como consecuencia de la presencia de

un pequeño número de temas crónicos que concentran buena parte de la atención de la ciudadanía.

Por su parte, la capacidad de la agenda, entendida como el número medio de temas mencionados por cada entrevistado, permanece relativamente constante en el tiempo, algo que resulta congruente con lo ya señalado por McCombs y Zhu (1995). Asimismo se pone de manifiesto que dicha capacidad es similar entre países (aunque algo más baja en el caso español), mientras que tiende a ser mayor en el caso de los individuos con un grado de instrucción más elevado.

El análisis del contenido sustantivo de la agenda se enmarca en las teorías sobre el cambio cultural, con una fuerte presencia de las aportaciones de Inglehart (1991 y 1998). Así, las agendas de los países estudiados mostrarían una creciente diversificación de sus contenidos, consecuencia de la progresiva incorporación de temas propios de la agenda posmaterialista. Con todo, determinados temas vinculados a la “vieja” agenda, como los referidos a los problemas económicos y la seguridad física, siguen teniendo una presencia importante en buen número de casos, el español entre ellos.

El libro dedica su capítulo sexto a analizar lo que, en la terminología empleada por los autores, serían los “determinantes” de la agenda pública en España. A tal fin se apoyan en la cuidadosa revisión de la literatura realizada en los capítulos iniciales y optan por considerar un conjunto de factores en el que incluyen la agenda formal, la agenda de los medios y las condiciones reales de los problemas públicos, en línea con lo planteado por Soroka (2002), además de los valores e intereses de los ciudadanos. La principal conclusión a la que llegan es que la agenda pública es, a grandes rasgos, un reflejo de los temas que concentran la atención de los medios, si bien “es la propia evolución real de los problemas la que guía las preocupaciones de los ciudadanos” (p. 314). La agenda del presidente, por su parte, tendría una influencia limitada y no lineal, al tiempo que existiría una relación inversa entre el volumen de recursos dedicados a tratar los temas de la agenda y el grado de preocupación de los ciudadanos por dichos temas. Por último, los valores e intereses de los ciudadanos tendrían una influencia significativa, aunque menor que el resto de los factores considerados.

La variable sexo, por su parte, influye moderadamente sobre la formación de la agenda. No obstante, cuando se comparan las agendas de los varones y las mujeres, se observan sesgos de género en la priorización de los temas que las integran, diferencias que cabría entender como uno de los efectos de los procesos de socialización diferenciados descritos por Millet (1997). La acumulación de estos sesgos da lugar a la existencia de agendas de temas parcialmente divergentes.

En resumen, *La formación de la agenda pública* es una obra ambiciosa que merece la pena estudiar con atención. Basada en un riguroso planteamiento metodológico y en una sólida labor de recogida y análisis de información, procura mantener en todo momento la conexión entre las formulaciones teóricas y el análisis de la evidencia empírica, haciendo posible la obtención de conclusiones relevantes acerca de un objeto de estudio que tiene una importancia considerable. Esperemos que este diseño y este procedimiento

de investigación, aplicados con las modificaciones pertinentes, den lugar a nuevos trabajos de similar interés.

Referencias

- Borre, Ole y Michael Goldsmith. 1995. "The scope of government", en Ole Borre y Elinor Scarbrough (eds.), *The scope of government*. Oxford: Oxford University Press.
- Cobb, Roger W., Jennie-Keith Ross y Mark H. Ross. 1976. "Agenda building as a comparative political process", *The American Political Science Review*, 70 (1): 126-138.
- Downs, Anthony. 1972. "Up and down with ecology: The issue attention cycle", *Public Interest*, 28: 32-50.
- Inglehart, Ronald. 1991. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, Ronald. 1998. *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mc Combs, Maxwell E. y Jian-Hua Zhu. 1995. "Capacity, diversity and volatility of the public agenda: Trends from 1954 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, 59 (4): 495-525.
- Millet, Kate. 1997. *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- Nuño, Laura. 2010. *El mito del varón sustentador: orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*. Madrid: Icaria.
- Roller, Edeltraud. 1995. "Political agendas and beliefs about the scope of government", en Ole Borre y Elinor Scarbrough (eds.), *The scope of government*. Oxford: Oxford University Press.
- Soroka, Stuart N. 2002. *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Tamayo, Manuel y Ernesto Carrillo. 2004. "La agenda pública en España", *Revista Internacional de Sociología*, 38: 35-59.
- Tamayo, Manuel y Ernesto Carrillo. 2005. "La formación de la agenda pública", *Foro Internacional XLV* (4): 658-681.