

FERMÍN BOUZA

La agenda pública en el Reino de España: desafección política, paro y problemas económicos (septiembre 2000/septiembre 2011)

El artículo aborda, desde el estudio de las agendas públicas, cuáles han sido los temas centrales de preocupación ciudadana a lo largo de los últimos años. Ello permite observar la emergencia de la desafección política de la ciudadanía, problema que emerge ahora con gran fuerza y que está estrictamente vinculado al incremento del paro y de los problemas económicos. El paro constituye un problema cuasi-estructural de la agenda y siempre está en los primeros rangos. Los estudios reflejan que la crisis, y todo lo que arrastra, descarga toda la incertidumbre y la indefensión ciudadana sobre la política y los políticos, y afecta al mismo núcleo de la democracia: el Parlamento. Movimientos como e 15 M nacen en esta dinámica. Es necesario ver todos los fenómenos emergentes desde estas mismas coordenadas o no podremos explicarlos con rigor.

Fermín Bouza es catedrático de Opinión Pública en la facultad de Ciencias de la Información, UCM

Los conceptos que uso en ese texto son relativamente nuevos para muchos lectores e incluso para muchos científicos sociales no familiarizados con esta temática de las agendas, esencialmente vinculada, en su versión comunicacional, a la teoría de la *agenda setting*, pero no solo. Para algunos de esos conceptos remito al lector o lectora al libro *Las razones del voto en la España democrática. 1977-2008*.¹

¹ J. J. González y F. Bouza, *Las razones del voto en la España democrática. 1977-2008*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2009.

Mi intención es que se vea de forma clara y dinámica la evolución de la agenda pública² en los últimos 10 años, y que esto sirva para entender claramente la emergencia, o neoe-emergencia, de la *desafección política* como distancia de la ciudadanía a la misma democracia. En esa evolución está la mejor imagen de lo que ha ocurrido objetivamente, en la misma realidad, y subjetivamente, en la mente de los ciudadanos.

La precisión con la que los ciudadanos repercuten, en su percepción del *paro* en la agenda pública, el paro real (el registrado, en mis cálculos) es extraordinaria y dan fe de ello las muy altas correlaciones que existen entre ambas series de datos.³ Probablemente sea así con todos o casi todos los temas, aunque en la mayoría de los casos existan problemas importantes para establecer la correlación a falta de datos numéricos claros, como sí los hay para el paro. La desafección se expresa especialmente en el tema que el CIS codifica como *Clase política, partidos políticos* (como críticas genéricas a ambas cosas).

A lo largo de estos años, las variaciones en las agendas, la pública en nuestro caso (más adelante veremos algunas cosas de las otras agendas), son muy expresivas. Las medias y las desviaciones típicas están recogidas en la tabla 1:

Tabla 1*
Siete temas principales en la Agenda Pública**

7 temas centrales de la Agenda Pública (sep.2000/sep.2011)	Paro	Terrorismo, ETA	Prob. Económ.	Inmigración	Vivienda	Inseg. Ciud.	Clase polít. Parti.Polí
Media del tramo (%)	60,4	35,3	25,7	20,2	14,8	14,8	10,1
Desv.típ.	13,22	19,44	17,83	9,61	9,68	5,46	4,87

* Fuente: datos del CIS y elaboración propia, de septiembre 2000 a septiembre 2011 (media y desviación típica).

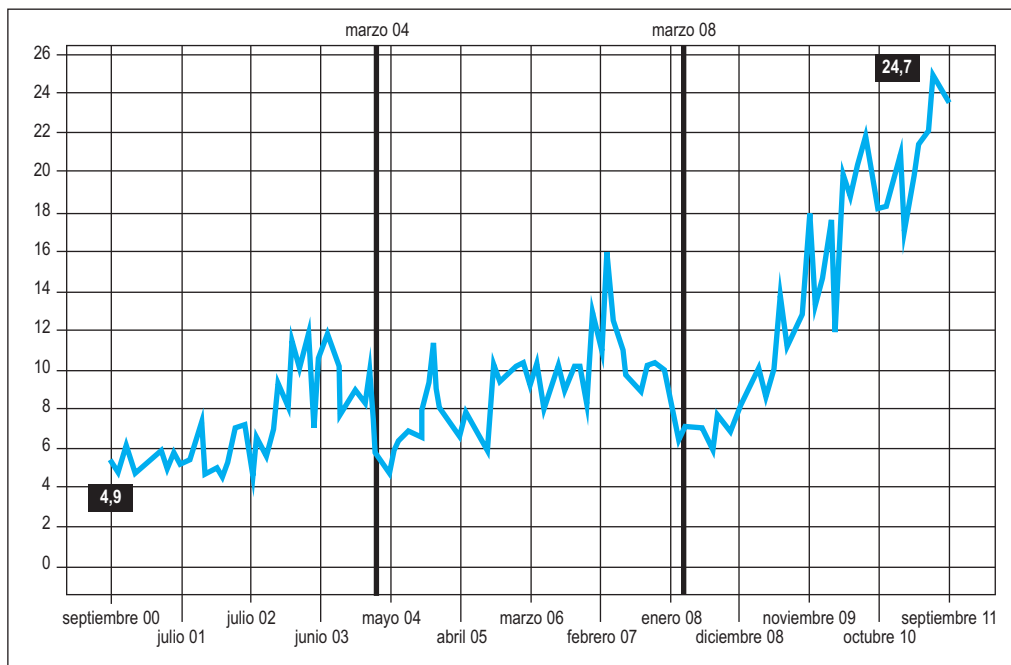
** Sobre fondo gris oscuro aquellos problemas que se han movido en extremos significativos de desviación típica y que nos hacen entender los principales cambios en la agenda. Sobre fondo azul el problema emergente más significativo.

² En los barómetros mensuales del CIS la agenda pública y la agenda personal tienen la forma de dos preguntas encabalgadas. Agenda pública: «¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?». Agenda personal: «¿Y cuál es el problema que a usted, personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?». En la versión norteamericana solo se hace una pregunta. El eurobarómetro hace dos. Yo suelo usar solo una pregunta cuando se comparan las agendas ciudadanas con las mediáticas, para homologar internacionalmente los datos (nunca del todo homologables, por el carácter abierto de la pregunta).

³ F. Bouza, «Las Agendas de la ciudadanía durante la crisis económica», *Mediterráneo Económico. La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá*, 18, 2010, pp. 233-247.

Gráfica 1

El tema Clase política, partidos políticos (críticas abstractas o genéricas a ambas cosas) como problema en la Agenda Pública (% de casos/sujetos sobre datos CIS y con elaboración propia) de septiembre 2000 a septiembre 2011



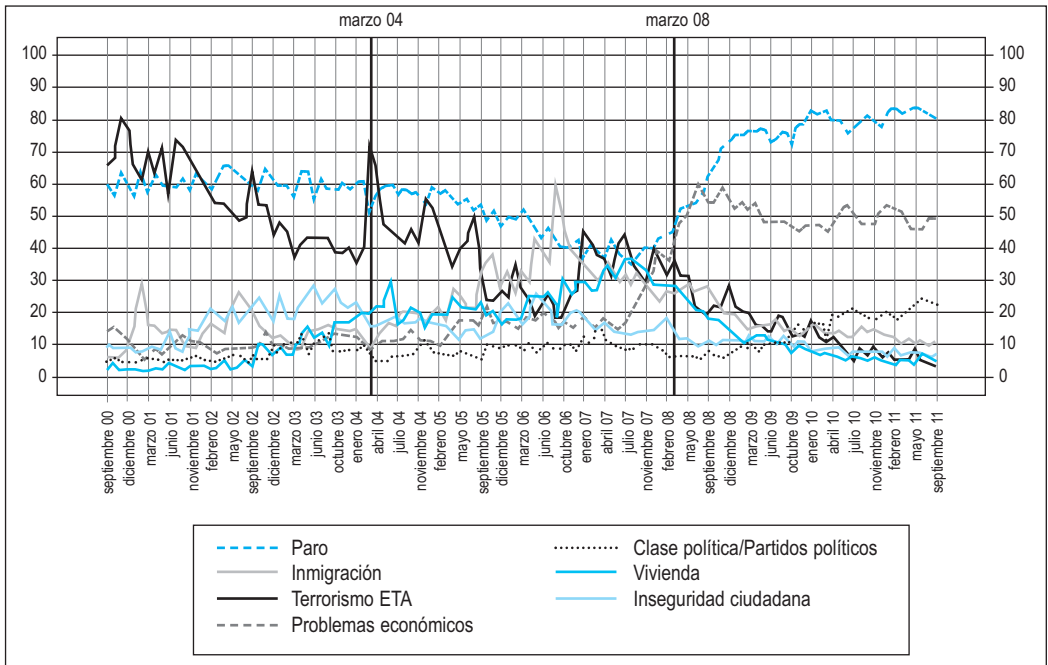
¿Qué significan esas medias y esas desviaciones típicas de la media? Las medias son el valor que nos permite otorgar un rango al tema en el conjunto de la Agenda Pública en ese tiempo en que la estamos estudiando (septiembre 2000-septiembre 2011). En ese sentido, los tres primeros temas son los de la tabla 1 (*paro, problemas económicos y terrorismo, ETA*).

Pero esto ya no es así: a partir de abril de 2010, los tres primeros temas son: *paro, problemas económicos y clase política, partidos políticos*, bajando el *terrorismo, ETA* a niveles reducidos de porcentaje (3,7% y rango 9). Como puede observarse en la gráfica 2 (p. 164), la caída del *terrorismo, ETA* es continua y fuerte a lo largo de los años, con algún repunte explicable desde episodios aislados de esa clase.

Desde el barómetro del mes de mayo de 2011, se produce una igualdad de rangos en los tres primeros temas de ambas agenda ciudadanas, la *pública* y la *personal* (véase nota 2), con un *área de impacto* máxima,⁴ es decir, con plena coincidencia en los tres temas más relevantes entre lo que el ciudadano considera un problema del Estado y lo que considera un problema suyo. Veamos en la tabla 2 esta continuidad del *área de impacto* (excepcional):

⁴ F. Bouza, «The Impact Area of Political Communication: Citizenship Faced with Public Discourse», *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, 2004, vol. 14, núm. 2, pp. 245-259.

Gráfica 2
Evolución (% sujetos/casos que citan tema) de 7 temas principales en la Agenda Pública*



*Fuente: datos del CIS y elaboración propia, de septiembre 2000 a septiembre 2011.

TABLA 2. ÁREA DE IMPACTO ENTRE LA AGENDA PÚBLICA Y LA AGENDA PERSONAL
(de mayo a septiembre de 2011: cuatro meses de área máxima
o coincidencia plena público/privado)

Desde el barómetro de marzo de 2004 (inmediatamente posterior a las elecciones generales) no se había vuelto a producir tal coincidencia, y varios meses seguidos, entre lo público y lo privado. Para estos cálculos se usa el modo CIS de desglosar los temas.

RANGO en cada mes de la Agenda Pública durante los cuatro meses	TEMAS Agenda pública/Agenda personal Abril/mayo/junio/septiembre de 2011 (Datos CIS elaborados)	RANGO en cada mes de la Agenda personal durante los cuatro meses
1	Paro	1
2	Problemas económicos	2
3	Clase política, partidos políticos	3
Área de impacto: 3 Correlación máxima entre los tres primeros rangos		

Pero nos faltaban las desviaciones típicas, esas desviaciones de cada puntuación individual con respecto a la media general, desviaciones de las que extraemos esas medias de la desviación que aparece bajo cada tema en la tabla 2. Se ve claro que los temas que oscilan o varían más en esos años del estudio (suben o bajan o suben y bajan de forma importante) son los temas que solo permanecen estables (*paro y problemas económicos*) en plena crisis, pero cuando la crisis cede (la de los noventa o la de 2007, por ponerle una fecha) estos temas bajan sus porcentajes e incluso, a veces, ceden temporalmente sus altos rangos a temas puntuales (*vivienda, inmigración, inseguridad ciudadana... etc.*).

La desafección política (medida por el tema *clase política, partidos políticos*) es un tema/problema que emerge ahora con gran fuerza, y está estrictamente vinculado al incremento del *paro* y de los *problemas económicos*. Vamos a verlo en el siguiente apartado.

La desafección política (medida por el tema *clase política, partidos políticos*) emerge ahora con gran fuerza, y está estrictamente vinculada al incremento del *paro* y de los *problemas económicos*

Economía y desafección

El *paro* es, como en la vida real externa a nuestras percepciones, un problema cuasi-estructural de la agenda. Está siempre arriba, en los primerísimos rangos, por buena que pueda ser eventualmente la situación del empleo en el Reino de España, aunque baja cuando baja en la vida real, pero baja relativamente, pues la preocupación que genera su posibilidad hace que, aún más bajo, se mantenga con porcentajes notables de sujetos/casos que lo consideran un problema del Estado.

En general, la *agenda pública* le otorga un porcentaje al *paro* como problema bastante superior al de la *agenda mediática*: esto se aprecia en la tabla 3 (p. 166), que nos presenta el establecimiento de la agenda (*agenda setting*) entre enero de 2009 y septiembre de 2011. Esto tiene que ver, probablemente, con la diferente relevancia que otorgan a la cuestión ciudadanos y prensa: este factor del porcentaje o cantidad es el factor diferencial por excelencia entre ambas agendas, y el que nos da las pautas de lo que Allport llamaba: «The confusión of public opinion with the public presentation of opinión (the journalistic fallacy)»,⁵ cuestión que fue actualidad en este país cuando Felipe González distinguió entre opinión públi-

⁵ F. H. Allport, «Toward a Science of Public Opinion», *Public Opinion Quarterly*, 1(1): 7- 23, 1937, p.12.

ca y opinión publicada, suponiendo que la primera le era más favorable en pleno acoso mediático, y esto era completamente cierto. Esta es la tabla, sobre la que volveremos:

Tabla 3. El establecimiento de la agenda pública* en el Reino de España (enero 2009/septiembre 2011). Datos CIS (elab.prop.) y del Grupo de Investigación Agenda y Voto**

La agenda pública se halla en este caso según pregunta única o internacional, en la tradición americana del MIP o Most Important Problem. Esta tabla refleja la coyuntura en que el *terrorismo* baja un puesto (por un caso) y sube *corrupción*, modificando la fuerte correlación de rangos anterior: la prensa sigue hablando mucho de *terrorismo*, pero en la agenda pública lleva muchos meses bajando. La correlación se debilita y se hace no significativa (bilateral), y esto ocurre normalmente cuando la ciudadanía se emancipa de un tema mediático sobrerrepresentado en esos medios.

N	%	RANGO Agenda mediática	TEMAS		RANGO Agenda pública	%	N
			Agenda mediática/ Agenda pública enero 2009/septiembre 2011 (Datos CIS recodificados)				
5.064	38,5	1	Los problemas económicos		1	80,8	60.034
2.981	22,7	2	Partidos, Políticos, Política, Gobiernos		2	8,20	6.078
1.503	11,4	3	Terrorismo		5	1,00	714
1.169	8,9	4	Corrupción		4	1,0	715
720	5,5	5	Los Problemas sociales		3	6,2	4.600
361	2,7	6	Justicia		6	0,3	192
			Correlación de rangos Rho- Spearman/Tau_b_Kendall:				
Hasta 13.156	Hasta 100		0,771 / 0,600 (bilateral)			Hasta 100	Hasta 74.334
			0,771*/0,600* (unilateral)				

Observaciones para todas las tablas que acojan estos mismos conceptos:

*La agenda pública se halla en este caso según pregunta única, como el MIP original y más frecuente internacionalmente, sobre todo en EEUU. La agenda mediática se halla según los datos de los archivos mediáticos del grupo *agenda y voto*** y de su metodología de temas principales (los temas secundarios y exclusivamente locales no son tratados como temas principales en el cómputo). En el caso de Galicia, esta Agenda es exclusivamente de *La Voz de Galicia*, uno de los ocho diarios de la muestra de los archivos estadísticos que usamos.

**El grupo Agenda y voto está compuesto por Juan Jesús González (UNED), Palmira Chavero (UCM), Raquel Rodríguez (URJC), Antón R. Castromil (UCM) y Fermín Bouza (UCM).

Esta proporción debe ser generalizada para diversos países. Véase esta tabla que ilustra un reciente artículo de Adam Sehata relativo a las elecciones suecas de 2006 y la *Agenda Setting*:⁶

Tabla 4. Agenda mediática y agenda pública en las elecciones generales de 2006 (%)

Agenda mediática	Agenda pública (primera ola)	Agenda pública (tercera ola)
Paro/empleo (17)	Paro/empleo (30,4)	Paro/empleo (46,9)
Impuestos (12)	Sanidad/atención dependencia (18,8)	Sanidad/atención dependencia (13,1)
Cuidado infantil/familia (10)	Impuestos (11,1)	Impuestos (5,6)
Sanidad/atención dependencia (7)	Enseñanza (6,5)	Enseñanza (4)
Medioambiente (7)	Cuidado infantil/familia (3,8)	La economía sueca (3,6)

Fuente: Los datos de la agenda mediática son de Asp, 2006, p. 31, los de las agendas públicas son de la encuesta panel «Methodology and data» de la que sólo se han extraído los 5 temas principales.

Puede observarse también, en esta tabla, cómo el problema principal crece como problema en la agenda pública tras las elecciones (tercera ola), lo cual tiene un interés muy especial y lo tendré en cuenta para mis propias observaciones sobre la cuestión. Los *problemas económicos* suben y bajan con el *paro* (véase gráfica 2), y todos esos problemas forman una unidad correlacional con la *desafección* (clase política, partidos políticos) así operativizada (no entraré ahora en el tema técnico de la colinealidad, que a estos efectos descriptivos no es muy relevante ni anula el hecho de la covariación) que da, a lo largo de tantos años, porcentajes relevantes de alta significación bilateral, cuya exposición detallada y estudio queda para otro trabajo.

Conclusiones tras el barómetro de octubre de 2011

En el momento de elaborar este texto, aparecen los datos provisionales del barómetro de octubre 2011 del CIS, y entre ellos, los relativos a la valoración de las instituciones. Esta es la tabla provisional de frecuencias tal como aparece:

⁶ A. Sehata, «Unemployment on the Agenda: A Panel Study of Agenda-Setting Effects During the 2006 Swedish National Election Campaign», *Journal of Communication*, 60, 2010, pp.182–203.

Tabla 5
CIS. Estudio n° 2.914. Barómetro de octubre

Pregunta 13

A continuación, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en la que 0 significa que no tiene Ud. “ninguna confianza” en ella y 10 que tiene “mucho confianza”.

	Media	Desviación típica	(N)
La Monarquía	4.89	3.21	(2388)
El Gobierno	3.24	2.75	(2419)
El Parlamento	3.52	2.67	(2266)
El Gobierno de su Comunidad Autónoma	3.93	2.83	(2354)
El Parlamento de su Comunidad Autónoma	3.88	2.80	(2230)
El Tribunal Constitucional	4.07	2.75	(2057)
El Defensor del Pueblo	4.55	2.77	(2069)
Las Fuerzas Armadas	5.65	2.95	(2349)
Los partidos políticos	2.76	2.51	(2392)
Los medios de comunicación	4.97	2.47	(2385)
La Iglesia Católica	3.66	3.18	(2386)
El Consejero General del Poder Judicial	3.94	2.71	(2024)

Las instituciones políticas (partidos, Parlamento, Gobierno) son las peor valoradas. Las Fuerzas Armadas ocupan el primer rango. Es evidente que la crisis y todo lo que arrastra descarga toda la incertidumbre y la indefensión ciudadana sobre la política y los políticos, afectando al mismo núcleo de la democracia, el Parlamento, cuyo cuestionamiento es un dato muy grave.

Movimientos como el 15 M nacen en esta dinámica, y combinan todos los problemas económicos con todas las desafecciones políticas. Es necesario ver todos los fenómenos emergentes desde estas mismas coordenadas o no podremos explicarlos con rigor. No se trata de impugnar utopía alguna, pero sí de ver las cosas en su contexto y analizarlas sociológicamente, que en eso consiste nuestro oficio de sociólogos. Más allá de todo ello, el deseo de que de esta crisis angustiosa, larga y destructiva, surjan nuevos modos de gestión y una democracia más próxima a la ciudadanía.