

---

## *Agenda Dynamics in Spain*

**Laura Chaqués-Bonafont, Anna M. Palau y Frank R. Baumgartner**

(Houndmills, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2015)

La sociología política es un área en expansión. El análisis sociológico aplicado a la política —y a las políticas— es fructífero. Importa cómo funciona realmente la democracia. La globalización lleva además a proyectos globales de investigación como el de este excelente libro. Cada vez hay más bases de datos internacionales con que poder comparar países, accesibles a cualquiera y gratuitas, como las seis World Values Survey<sup>1</sup>. En España, una vez realizada la transición política (de dictadura a democracia), es preciso diferenciar entre la arquitectura del sistema democrático y su funcionamiento. Este libro representa un esfuerzo inmenso por medir y analizar las prioridades políticas en España, presentadas explícitamente por el Gobierno, el Parlamento, e incluso los medios de comunicación. Se entiende, pues, que se refiere a las agendas *políticas*. Incluye además para comparar un análisis de los problemas que la población considera como más importantes según las series elaboradas por las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas. Es un análisis dinámico — como su título sugiere —, pues abarca aproximadamente las tres últimas décadas. El proyecto marco incluye una veintena de países democráticos.

La hipótesis fundamental es que la democracia en España tiene una primera etapa de consenso, cuyo objetivo era consolidar la democracia. Posteriormente evoluciona hacia posiciones polarizadas de los partidos políticos en un marco de referencia de derecha/izquierda. Sin embargo, este marco con dos polos en las elecciones de 2016 incluye ya al menos cuatro posiciones diferenciadas. El sistema abandona el bipartismo, y se inicia una nueva etapa que lógicamente este libro (publicado en el año 2015 en el Reino Unido) no cubre. España experimenta actualmente una política basada en la competición entre cuatro partidos políticos. La polarización del bipartidismo llevó a que temas importantes no se resolviesen nunca, tales como la política laboral, relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado central, o la situación de privilegio de la Iglesia católica. A su vez se observa una dinámica política interesante en España entre las presiones que ejerce, por un lado, la Unión Europea y, por otro, los gobiernos regionales para definir prioridades políticas. El Estado central maneja la mitad de los recursos públicos.

Este libro es el resultado de un proyecto de investigación ambicioso: el *Spanish Policy Agenda Project*, que es parte de un proyecto internacional liderado por Estados Unidos, conocido como el *Comparative Agendas Project* (CAP). Originalmente iniciado en Norteamérica, además de Estados Unidos y Canadá incluye proyectos concretos en países como

---

<sup>1</sup> Me refiero a las encuestas internacionales, utilizando un cuestionario igual. El World Values Survey es un ejemplo que se está siguiendo. Se origina en 1981, y hasta la fecha se han realizado seis encuestas. La última en 2014. Actualmente se planifica la WVS-7 para 2016-2018, y posteriormente cada lustro. La de 2014 se refiere a 60 países. Actualmente hay cerca de cien países, que suponen casi el 90% de la población mundial. Se puede obtener información y acceso a la base de datos en [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org).

Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Israel, Portugal, Reino Unido y Suiza. El lema de este proyecto comparativo es «Comparing Policies Worldwide». Se puede ver en [www.comparativeageendas.info](http://www.comparativeageendas.info), en donde hay enlaces para los estudios de los diversos países. El presente libro es parte de una colección editorial en Palgrave Macmillan (Reino Unido y Estados Unidos) conocida como «Comparative Studies of Political Agendas Series», cuyos editores son —por orden alfabético—: Frank Baumgartner (de Estados Unidos), Laura Chaqués (España), Christoffer Green (Dinamarca), Arco Timmermans (Bélgica) y Frédéric Varone (Suiza). La colección ya ha publicado libros sobre Gran Bretaña, Europa occidental, y el presente sobre España. Se trata de libros sobre «policy analyses». En español no se diferencia bien entre *policy* y *politics*; ambos son «políticas». Por otro lado, la palabra «agenda», típicamente española (del latín *agenda*, o cosas que se han de hacer, pero pronunciada como «ayenda»), se incorpora al inglés siendo una expresión cada vez más popular, pero que no se refiere únicamente a la política. Por eso el presente libro debería de haber especificado a qué tipo de agenda se refiere.

El proyecto español —que da origen a este libro— incluye una serie de datos que abarcan (aunque no en todas las series) desde el año 1977 hasta 2015, con un total de 157.736 observaciones. Lo interesante de este libro es que además de realizar un análisis de las prioridades políticas en España, con seis ejemplos concretos, hace accesible la base de datos original a través de la red, de forma rápida y gratuita, en ficheros Excel. Se pueden así comprobar las clasificaciones y codificaciones efectuadas por el equipo de investigación, y lo que es mejor, se pueden utilizar los datos para realizar investigaciones y escribir *papers*. Todo ello se puede realizar a través de la red: [www.ub.edu/spanishpoliccyagendas](http://www.ub.edu/spanishpoliccyagendas). Si se abre esa página se accede a una breve descripción del proyecto. Hay luego cinco apartados que se pueden abrir: *research goals*, *dataset instruments*, *institutional support*, *main activities* y *research team* en España. Sugiero abrir el apartado sobre datos. Allí hay un enlace con el libro de claves (*codebook*) para la codificación de los temas prioritarios en cada tipo de agenda política, o bien de la portada diaria de los dos periódicos de máxima difusión: *El País* y *El Mundo*.

La clasificación original se debe a Baumgartner y Jones (2009) en su libro publicado en University of Chicago Press (citado en la bibliografía, al final). El libro de claves incluye 19 temas generales (que luego se subdividen en varios más cada uno), según su orden:

Macroeconomía	Comercio e industria
Derechos civiles	Defensa
Sanidad	Ciencia y tecnología
Agricultura	Comercio
Trabajo	Relaciones internacionales
Educación	Gobierno y administración pública
Entorno	Gestión territorial y del agua
Energía	
Transporte	
Asunto internos y justicia	
Políticas sociales	
Vivienda	

Es una clasificación clásica, un poco hierática, como la de los informes Foessa en España, o el reciente estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas titulado *España 2015: Situación social*<sup>2</sup>. A esta clasificación en 19 apartados le faltan temas más sociológicos (como estructura social, demografía, migraciones, minorías, familia, valores, amistad, edad, sexo o religión), más de ciencia política (como política, protestas y movimientos sociales), o problemas sociales (relaciones de género, calidad de vida, felicidad, pobreza), y sobre todo el tema estrella de esta década, que es la relación entre globalización y desigualdades. En cualquier caso es un esquema ya definido por Estados Unidos, para aplicarse a España. La mayoría de los temas más críticos se pueden clasificar en los subtemas, o en la categoría de «otros» que se incluye en cada tema. En total hay en realidad 247 temas previstos. Para el análisis de las portadas diarias de los dos periódicos, el equipo investigador español añade cuatro temas adicionales a los 19 previstos:

Arte, humanidades, y cultura  
Clima y desastres naturales  
Deportes  
Muertes

Esta clasificación, adaptada de la original norteamericana, se aplica a todas las muestras. En la red hay accesibles siete bases de datos, que en el estudio —y en la red— se denominan:

*Speeches of the Prime Minister*  
*Executive bills*  
*Oral questions*  
*Parliamentary bills*  
*Laws*

Portadas de *El Mundo* (1996-2011)

Portadas de *El País* (1996-2011)

No hay un enlace de datos sobre los programas de los dos partidos políticos en las elecciones generales (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español). Tampoco sobre las leyes de las comunidades autónomas. La serie de problemas más importantes para la población del Centro de Investigaciones Sociológicas se puede consultar en [www.cis.es](http://www.cis.es), pues no hay un enlace en este proyecto.

El libro es original precisamente para poder entender mejor la política española, basada en las prioridades que se van tomando, y analizar todo eso de forma dinámica. El libro señala la forma en que los gobiernos regionales («autonómicos», en la terminología española), así como la Unión Europea, toman cada vez más decisiones en un número creciente de

<sup>2</sup> Me refiero al útil —y enciclopédico— estudio de Cristóbal Torres *et al.*, *España 2015: Situación social* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015), 1.739 pp. El marco de referencia político puede verse en el capítulo 9, dirigido por Francisco J. Llera (pp. 915-1.016). Aconsejo leer también uno de los cuatro epílogos del libro, el de José M. Vallés, «¿Una doble crisis?: El sistema político español en la UE» (pp. 1.698-1.715).

políticas. Permite además un análisis del cambio político. El objetivo final es más ambicioso: la interacción entre las prioridades políticas del Gobierno/Parlamento, comparadas con las expresadas por los medios de comunicación, y la población. Esta triangulación es incierta, pues de la población solo se maneja la serie de problemas más importantes que tiene España (del CIS), que se resume en una pregunta abierta. Para conocer los medios de comunicación se tienen en cuenta solo dos periódicos (aunque son los de mayor circulación) y no otros medios de comunicación (radio, televisión). Pero el intento realizado es ya un paso adelante cualitativo —aunque no suficiente ni definitivo—. Con los datos actuales se puede analizar el papel de la prensa en la definición de prioridades, y comparar con las prioridades expresadas por el Gobierno y el Parlamento a varios niveles. La existencia de estas siete bases de datos es un paso de gigante en el análisis de la política —y las políticas— española. El que sean accesibles los datos de estas siete bases de datos de forma abierta y gratuita es de agradecer. Incluso se pueden realizar estudios comparativos con una veintena de países democráticos.

El número de problemas sociales es enorme. De todos esos problemas, las instituciones (Gobierno, Parlamento, prensa) priorizan algunos de esos temas. Esto depende de la presión de la población, o bien de los temas escogidos en los programas electorales de los partidos políticos. Se trata de averiguar hasta qué punto los temas que se priorizan —lo que aquí se denomina *agenda*— siguen los intereses expresados por la población; o bien reflejan los programas políticos electorales de los partidos políticos. La progresiva consolidación de un sistema multinivel de gobierno supone la delegación de responsabilidades hacia la Unión Europea y hacia los gobiernos autonómicos y locales. Es necesario comprobar si esto produce una respuesta mejor a las prioridades de la población. La Unión Europea cada vez define más prioridades y políticas concretas para los Estados miembros. La incorporación de la mujer a la política institucional es posible que también haga variar los temas que se priorizan. El libro se pregunta por qué la prioridad de temas difiere de un país a otro. También le preocupa si existe (o no) una tendencia a la convergencia de esas prioridades. La dificultad mayor es averiguar por qué esos cambios ocurren dentro de un país, o entre países. La investigación que abre este proyecto es inmensa.

El funcionamiento de la democracia en España supone una dominación del proceso legislativo por parte del Ejecutivo. Muchas prioridades políticas se ven definidas desde la Presidencia del Gobierno. Un problema importante es definir cómo se introducen nuevos temas en las prioridades que se discuten. El libro reconoce que «el proceso político es esencialmente un proceso desordenado y no planificado dominado en muchas ocasiones por sucesos no esperados» (pp. 4-5). Se trata, pues, de explicar las variaciones. La diversidad, o la aparición de prioridades, depende de muchas causas (que hay que investigar) y no necesariamente de la importancia del tema para la población. Todo ello se hace más complejo en un sistema actualmente tan descentralizado como el español. La dinámica de prioridades se ve, pues, afectada por el proceso de descentralización, pero también por el progreso de la Unión Europea. La población pierde conocimiento de quién es responsable de cada tema. A su vez las promesas electorales muchas veces no se cumplen. La economía —en tiempos de crisis y de recesión— domina la mayor parte de los temas, dejando poco espacio para otros problemas más sociales. En las modernas democracias es un problema de espacio para desarrollar nuevos temas. Los medios de comunicación de masas juegan el papel de presentar temas nuevos o urgentes. Pero ponen demasiada atención en unos pocos temas nuevos, dejando libre de atención a los políticos en otras áreas. El debate político se concentra... aunque cambia con el tiempo. A su vez el debate se «politiza» en un proceso de

confrontación. Es importante medir cómo un tema entra en la discusión y cómo sale. La atención se concentra así en unos pocos temas. El libro incluye un capítulo sobre el aborto, como ejemplo de confrontación y falta de consenso.

La sofisticación de este proyecto de investigación es elevada, y el trabajo de codificación, enorme y laborioso. Yo aconsejo leer primero —minuciosamente— el capítulo 2, «*Data and methods*». Se elaboran 11 bases de datos, de las cuales siete son accesibles en la red. Algunas bases de datos se inician en 1977, y otras en 1982. No son muestras, sino la totalidad de los datos que se proponen, uno por uno. Se clasifican entre 254 temas. Se manejan, pues, unos doscientos mil ítems de información. No se utiliza una codificación múltiple, que hubiese complicado demasiado la investigación, sino por el tema predominante. Para evitar errores toda la codificación se realizó dos veces, que es una estrategia usual para eliminar la mayor parte de los errores. Los datos permiten comprobar las relaciones asimétricas entre Gobierno y Parlamento, con la supremacía del Ejecutivo, así como las divergencias con los medios de comunicación y sobre todo con la población. El equipo de investigación ha codificado incluso los «*Discursos de investidura*», y los «*Debates sobre política general en torno al estado de la nación*» (*sic*). El análisis parlamentario incluye nueve legislaturas desde 1982 hasta 2014; es decir cuatro legislaturas de González, dos de Aznar, dos de Zapatero y una de Rajoy. Es un periodo de la política española en que domina el bipartidismo, con porcentajes de escaños desde el 81% hasta el 92% de los dos principales partidos. La base de datos popular es la referente a la población, utilizando las series del CIS con la conocida pregunta de cuáles son en su opinión los tres problemas más importantes que existen en España hoy. Es una pregunta abierta, que se codifica luego (por el CIS), y que se ha aplicado desde 1993. Se utilizan también preguntas sobre la situación política y la económica, y sobre la actuación del Gobierno. Del *Eurobarómetro* se eligen además dos preguntas sobre si el país se ha beneficiado de ser miembro de la Unión Europea. Igualmente la codificación de los temas que aparecen en las portadas de los periódicos se realiza una por una, y no es una muestra. Son de media nueve o diez temas diarios diferentes. El libro mide diversos indicadores en cada base de datos, sobre capacidad, diversidad y volatilidad.

Estamos, pues, ante un libro en inglés que supone una investigación inestimable que va a marcar varias líneas de investigación futuras sobre la democracia en España. Supone un esfuerzo enorme, y varios años de codificación y análisis. Lo mejor es que las bases de datos (al menos siete de las once) están accesibles en la red, de forma instantánea y gratuita. Cualquier científico social, colega o estudiante, puede utilizarlas y escribir artículos y libros. Mejor aún: puede continuar mejorando y ampliando las diversas muestras. Una tarea importante es desarrollar las opiniones y prioridades de la población, para contrastarlas con los políticos, las leyes, el Gobierno, el Parlamento, y los medios de comunicación de masas. Es una tarea ingente: toda una *agenda* científica para la próxima década. Muchas gracias.

por Jesús M. DE MIGUEL  
[jesusdemiguel@ub.edu](mailto:jesusdemiguel@ub.edu)