

LA AGENDA PÚBLICA EN ESPAÑA*

MANUEL TAMAYO y ERNESTO CARRILLO

Universidad Rey Juan Carlos y Universidad Complutense de Madrid

PALABRAS CLAVE ADICIONALES

Construcción de la agenda, Políticas públicas, Opinión pública, Cultura de políticas.

ADDITIONAL KEYWORDS

Agenda-building, Public Policy, Public Opinion, Policy culture

RESUMEN: El objeto de este trabajo es describir la evolución de la agenda pública en España, desde 1985 a 2004. La investigación se encuadra dentro de los estudios sobre la construcción de la agenda. El material empírico del que se parte son las series temporales del CIS sobre cuáles son a juicio de los ciudadanos los principales problemas de España. La descripción se ha organizado en dos partes: una, en la que se analiza la evolución de los temas de la agenda; y otra, en la que se considera la agenda en su conjunto. Las teorías empleadas para interpretar la evolución de la agenda han sido, en el caso de los temas, el ciclo de atención de los temas públicos, y en lo que se refiere a la agenda en su conjunto, las relativas al cambio cultural y al surgimiento de la nueva agenda política.

ABSTRACT: The main goal of this paper is to describe the evolution of the Spanish public agenda between 1985 and 2004. The agenda-building studies are the main reference for our research. The empirical data used to analyze this topic are time-series about what are, for the Spanish citizens, the main problems in Spain. This time series has been elaborated by the Centro de Investigaciones Sociológicas. The description is organized in two parts. First, we analyze the evolution of the different issues that conform the agenda, then, we study the agenda as a whole. The theory about the issue attention-cycle, is used to understand the issue evolution question. The behavior of the agenda over time, is explained through the cultural change theory.

* Este trabajo es deudor de los comentarios de la profesora Laura Nuño y de los realizados por los evaluadores de la *Revista Internacional de Sociología*. A todos ellos queremos expresarles nuestro más sincero agradecimiento. Obviamente, la responsabilidad del texto es enteramente nuestra.

E-mail: tamayo@fcjs.urjc.es ecarrillo@cps.ucm.es

Revista Internacional de Sociología (RIS)
Tercera Época, Nº 38, Mayo-Agosto, 2004, pp. 35-59.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es describir la evolución de la agenda pública en España desde 1985 hasta 2004. Se trata de un trabajo que se enmarca en la tradición de los estudios sobre la construcción de la agenda, esto es, del “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas” (Cobb, Ross y Ross, 1976: 126). Las agendas están integradas por temas (*issues*), esto es, asuntos que los miembros de un sistema político consideran que potencialmente pueden llegar a convertirse en objeto de una decisión obligatoria (Easton, 1965: 76). Existen dos tipos de agendas: la *pública*, “que consta de temas que han alcanzado un alto nivel de visibilidad e interés público”; y la *formal*, esto es, “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (Cobb, *et al.*, 1976: 126)¹. Nuestro interés se circunscribe únicamente a la primera de estas dos agendas. De acuerdo con los autores mencionados, la *agenda pública* está integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que entran dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental” (Cobb, *et al.*, 1976: 127)².

El material empírico a partir del cual podemos describir la agenda pública son los estudios de opinión. En este caso concreto hemos recurrido a una de las preguntas que el Centro de Investigaciones Sociológicas formula frecuentemente en sus encuestas: “¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (Respuesta espontánea) (Multirrespuesta: máximo tres respuestas)”³. Esta pregunta, a pesar de su aparente sencillez, lleva implícitas numerosas decisiones que afectan a la investigación. Se trata de una pregunta sobre la agenda propiamente dicha —concretamente sobre la agenda nacional— en un horizonte temporal actual, abierto y de carácter sociotrópico⁴.

¹ En otras ocasiones Cobb y Elder (1972) las han denominado, respectivamente, “agenda sistémica” y “agenda institucional”.

² Desde un punto de vista sistémico el estudio de la agenda pública forma parte de un tema más amplio que es el del análisis de las demandas hacia el sistema político (Borre y Goldsmith, 1995). Concretamente, Roller lo ubica en el proceso de conversión de deseos en demandas (Roller, 1995: 57).

³ Se trata de una variante de la clásica pregunta formulada por Gallup en los Estados Unidos de América, sobre la que existe una dilatada serie en el tiempo, y que ha permitido el desarrollo de una larga tradición de estudios sobre el establecimiento de la agenda en aquel país.

⁴ En esta investigación, hemos optado por recurrir únicamente a preguntas de agenda en las que se pide a los ciudadanos que hablen sobre cuáles son, desde su punto de vista, los problemas

A la hora de organizar la descripción de una agenda caben diversas posibilidades, a saber: poner el énfasis en cada uno de los temas, o hacerlo en el conjunto de la agenda. En cuanto a los temas, podemos centrar nuestra atención en tres dimensiones: la prioridad que le otorgan los ciudadanos al tema, su pauta de evolución a lo largo del tiempo y el grado de homogeneidad territorial con el que es considerado por los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas (regiones) como un problema nacional.

El indicador más simple de prioridad es el porcentaje de encuestados que mencionan un tema como uno de los más importantes de España en un momento dado⁵. A partir de este dato se pueden construir muchos otros indicadores. Así, podremos calcular la prioridad media de un tema en un período determinado⁶

u objetivos más importantes (seguimos en este sentido la propuesta de Roller, 1995: 59 y ss.). La agenda lo es siempre de una comunidad, ahora bien la comunidad la podemos ubicar en diversos ámbitos, desde el internacional al local, y en el caso de países como España, incluir también el nivel europeo y regional. Como señalaran Cobb, Ross y Ross (1976: 127) cada comunidad local tendrá su agenda pública y si una comunidad forma parte de un sistema político más amplio existirá un solapamiento de temas de la agenda de la comunidad con la del sistema más amplio. En este estudio nos ha parecido adecuado empezar por el análisis de la agenda a nivel nacional. A la hora de preguntar sobre los problemas públicos caben diversos horizontes temporales —retrospectivo, actual y prospectivo— cada uno de los cuales nos ofrece una aproximación distinta a la cuestión de la agenda. Desde nuestro punto de vista, aquella en la que resulta más nítida la contemplación de la agenda pública es la que toma como referencia la actualidad —y es ésta por la que hemos optado—, pues las valoraciones retrospectivas están bastante influidas por la evaluación del rendimiento de la acción gubernamental pasada, y la prospectiva tiene más que ver con las expectativas futuras y no sólo con los problemas actuales. En cuanto al tipo de preguntas, éstas pueden ser abiertas o cerradas y, en este último caso, priorizadas o absolutas. Se ha optado por seleccionar una pregunta abierta porque permite recabar información sobre un mayor número de problemas, de una manera más espontánea, con series más largas y homogéneas en el tiempo y con un mayor número de puntos de observación. Una literatura que resulta de interés para seleccionar el material empírico de nuestra investigación es la relativa a la influencia que ejerce en la acción política los temas que afectan de forma inmediata y tangible a la vida privada frente a juicios más generales de carácter colectivo. El caso típico de estudio es el de la influencia sobre el voto derivada de la situación económica personal frente a los juicios sobre la competencia de los principales partidos políticos para abordar los problemas económicos nacionales, lo que se conoce como la diferencia entre votar con la “cartera” o con una orientación sociotrópica. La conclusión de Kinder y Kiewiet (1979 y 1981) era que, para el caso de los Estados Unidos de América, tendían a pesar más las consideraciones de carácter colectivo. Lo mismo han insistido otras indagaciones sobre las actitudes de los europeos hacia el sector público (Kaase y Newton, 1995: 85 y ss).

⁵ En adelante denominaremos a la prioridad del tema como P_i = % de encuestados que mencionan el tema i como uno de los tres más importantes.

⁶ A la prioridad media del tema la denominaremos $XP_i(t_1 - t_n)$ = media de P_i entre el momento t_1 (fecha inicial) y t_n (fecha final).

Por ejemplo, en esta investigación calculamos la prioridad media anual del tema con objeto de poder homogeneizar las series en el tiempo, ya que en todos los años no se dispone de igual número de observaciones sobre la agenda pública. También podemos calcular la prioridad acumulada, entendiendo por tal la suma de prioridades de un tema (o de un conjunto de temas) en un período determinado: por ejemplo, en todo el período analizado, lo que nos informa sobre la importancia que han otorgado los ciudadanos a un tema más allá de los efectos coyunturales⁷. Estos tres indicadores nos informan, cada uno con sus características específicas, sobre el volumen de la demanda ciudadana que se dirige hacia el sistema político en un tema concreto.

En lo que respecta a las pautas de evolución del tema, podemos describirlas a través de diversos indicadores; el más sencillo de todos ellos es el de la recurrencia del tema, entendiendo por tal el número de veces que el tema ha formado parte de la agenda durante un período de tiempo determinado⁸. Como veremos más adelante, existen temas que están “cristalizados” en la opinión pública y que, con independencia del momento en que preguntemos, forman parte de la agenda. Otro aspecto a considerar es el de la pauta de crecimiento del tema, viendo si la prioridad otorgada por los ciudadanos al tema tiende a crecer, descender o permanecer constante a lo largo del tiempo⁹.

Finalmente, la variabilidad territorial del tema nos informa de en qué medida los ciudadanos de todos los territorios —en este caso las Comunidades Autónomas— otorgan una prioridad similar al tema, o si por el contrario, es percibido con una prioridad muy diferente en cada ámbito territorial¹⁰.

Como se señaló más arriba, otra forma complementaria de estructurar la descripción de la agenda es poner el énfasis en el conjunto de la agenda y no en los temas concretos que la integran. Desde esta perspectiva cabe indagar sobre dife-

⁷ A la prioridad acumulada del tema la denominaremos $SP_i (t_i - t_n)$ = Suma de P_i entre el momento t_i (fecha inicial) y t_n (fecha final).

⁸ A la recurrencia del tema la llamaremos $R_i (t_i - t_n)$ = Número de veces que el tema i (i varía de 1 a k) ha sido mencionado entre los temas que integran la agenda entre el momento t_i (fecha inicial) y t_n (fecha final).

⁹ Con objeto de analizar la pauta de crecimiento del tema recurrimos a un coeficiente de correlación entre la prioridad del tema y el tiempo. $RP_i (t_i - t_n)$ = Coeficiente de correlación entre (P_i y tiempo) entre el momento t_i (fecha inicial) y t_n (fecha final). Cuando el valor de RP_i se aproxime a 1, ello significa que tiende a crecer de forma lineal la prioridad otorgada por los ciudadanos a ese tema; cuanto más se aproxime a -1 tenderá a descender linealmente, y cuanto más se aproxime a 0 significará que permanece constante o es muy inestable.

¹⁰ Para analizar la variabilidad territorial del tema basta con calcular un coeficiente de variación. $CVTP_i (a_j - a_n)$ = Coeficiente de variación de P_i entre la Comunidad Autónoma a_j y la a_n . Cuanto más bajo sea el valor de este coeficiente, más homogénea será la prioridad otorgada por los ciudadanos a ese tema en el territorio. Por el contrario, cuanto mayor sea su valor mayores diferencias existirán entre Comunidades Autónomas (regiones).

rentes cuestiones: su volatilidad, diversificación y convergencia territorial¹¹.

Con el término *volatilidad* aludimos a qué magnitud de cambio se ha producido en la agenda entre dos fechas. Desde esta perspectiva, la volatilidad puede deberse a cambios en la composición de la agenda, pues unos temas pueden surgir y otros desaparecer, y/o a cambios en la proporción de población que menciona cada tema, de forma que pueden permanecer constantes los temas, pero variar la prioridad relativa de cada tema¹².

La diversificación de la agenda hace referencia al número de temas que integran la agenda y a la distribución del peso otorgado por la población a cada uno de los temas. Una agenda poco diversificada sería aquella en la que la ciudadanía concentra su atención en uno o dos temas dominantes. Por el contrario, cuanto mayor sea el número de temas y más parecido sea el porcentaje de población preocupada por cada uno de los temas, más diversificada será la agenda. Se supone que con el paso del tiempo las agendas tienden a diversificarse (McCombs y Zhu, 1995: 498)¹³. Uno de los factores que contribuyen a ello es el cambio cultural, en virtud del cual conforme se incrementa el peso de los valores postmaterialistas en una sociedad se incorporan nuevos temas a la vieja agenda¹⁴.

¹¹ Sobre las diferentes dimensiones para caracterizar las agendas, véase el trabajo de McCombs y Zhu (1995).

¹² La forma en la que evaluamos el grado de volatilidad de la agenda no es más que una adaptación del índice de volatilidad electoral de Pedersen, sustituyendo el porcentaje de voto de partidos por el porcentaje de personas que mencionan el tema como uno de los tres más importantes.

$$VA = (\sum_{i=1}^k P_{it} - P_{i,t-1}) / 2$$

En el caso de que $P_{it} - P_{i,t-1} < 0$ entonces $(P_{it} - P_{i,t-1}) * -1$.

Este índice oscilará entre 0% (no ha habido cambio alguno en la agenda en el período considerado) y 300% (el cambio ha sido completo). La cifra de 300% se debe a que el número máximo de respuestas a esta pregunta es de 3. Téngase en cuenta este hecho, pues un índice de volatilidad del 15% con tres respuestas sería similar a uno de 5% con una respuesta.

¹³ Para medir el grado de diversificación de la agenda recurrimos a un procedimiento similar al utilizado por los estudios electorales cuando calculan el número efectivo de partidos. La ventaja que tiene es que su significado es bastante intuitivo y toma en consideración tanto el número de temas como el equilibrio en la importancia de los temas. En este caso hemos sustituido también el porcentaje de voto de partidos por el porcentaje de personas que mencionan el tema como uno de los tres más importantes. La interpretación es simple: cuanto mayor es el valor de este índice más diversificada estará la agenda.

$$DA = ((\sum_{i=1}^k P_i) / 100) / (\sum_{i=1}^k (P_i / 100)^2)$$

¹⁴ Según Baker, Dalton y Hildebrandt (1981), citado por Roller (1995: 66), cabe distinguir dos modelos de desarrollo de las agendas. El modelo "sustitución" —*proximity*— en virtud del cual la vieja agenda política es reemplazada por la nueva. Y el modelo de "adición" —*supremacy*—, según el cual la agenda se amplía, de modo que, a los temas de la vieja agenda, se añaden los de la nueva. Si el modelo que opera es este segundo, la agenda se diversificará.

Por último, habría que ver en qué medida la agenda nacional de un país es verdaderamente nacional o si cada territorio cuenta con una versión propia de cuáles son los principales problemas del país. Con objeto de analizar esta cuestión para el caso español proponemos un índice de divergencia territorial de la agenda nacional para cada una de las Comunidades Autónomas¹⁵.

Lo que resta de artículo lo dedicaremos a la descripción de la agenda pública en España desde 1985 hasta 2004¹⁶. Primero, centraremos nuestra atención en los temas y, posteriormente, en el conjunto de la agenda recurriendo para ello a los indicadores arriba mencionados. Por último, en las conclusiones, haremos una síntesis de los principales resultados y señalaremos algunas vías de investigación para desarrollar este tema en España.

LA DESCRIPCIÓN DE LOS TEMAS

En este epígrafe, de acuerdo al plan de exposición establecido, se describen los temas que componen la agenda pública española. La descripción se centra en tres aspectos. En primer lugar, se analiza la evolución de los temas, teniendo en cuenta su prioridad para los ciudadanos y observando si los distintos temas crecen o no en importancia con el tiempo. En segundo lugar, se abordan las pautas de evolución de los temas utilizando una tipología que distingue entre temas de carácter crónico, intermitente, temas nuevos y crisis. Por último, se atiende la cuestión de la variabilidad territorial de los temas con objeto de observar si la prioridad otorgada a los distintos temas es similar en las diferentes Comunidades Autónomas.

¹⁵ El índice de divergencia de las agendas propuesto mide el grado de similitud de la agenda nacional en la Comunidad Autónoma "a" respecto de "n" (la agenda nacional en España). Cuanto más se aproxime a cero este índice más convergente será la agenda nacional de la Comunidad Autónoma con la del conjunto de España. Cuanto más elevado sea su valor —hasta un máximo del 300%— mayor será la divergencia de esa Comunidad Autónoma respecto a la media nacional.

$$CA(a,n) = \left(\sum_{i=1}^k P_{in} - P_{ia} \right) / 2$$

En el caso de que $P_{in} - P_{ia} < 0$ entonces $(P_{in} - P_{ia}) * -1$

¹⁶ La selección de estas fechas obedece únicamente a la disponibilidad de la información, siendo posible para ese período la construcción de series razonablemente homogéneas sobre los diversos temas que integran la agenda pública en España. Las fuentes que hemos empleado son las "series temporales" del CIS sobre la pregunta arriba mencionada, así como el estudio nº 2.455, Instituciones y Autonomías II, de septiembre de 2002.

La prioridad de los temas

La agenda se compone de numerosos temas, aunque aquéllos que los ciudadanos consideran como principales son sólo unos pocos. De hecho, únicamente cinco temas han sido capaces de permanecer en la agenda todos los años desde 1985 hasta nuestros días —el paro, el terrorismo, las drogas, la delincuencia y los problemas económicos— y sólo estos temas, junto con uno más de reciente aparición —la inmigración—, han sido capaces de superar la barrera del 10% en su prioridad media anual (véase la tabla 1).

De estos seis temas uno predomina sobre todos los demás: el desempleo. Sólo un par de temas han sido capaces de competir con el paro por la primera plaza de la agenda: las drogas, que lo hizo ocasionalmente en 1991, y el terrorismo, que lo hace con mayor frecuencia. La competencia entre temas que pronosticaba el modelo de Downs sobre el ciclo de atención de los temas públicos, se produce, pero no tanto por la primera posición, como por los puestos secundarios de la agenda.

La prioridad otorgada a los temas experimenta variaciones en el tiempo. Si nos fijamos en los temas principales —véase el gráfico 1—, todos decrecen en importancia, excepto en los casos del terrorismo y en el de la inmigración, sobre los que no se puede deducir una pauta claramente definida.

Todos los temas, excepto el del desempleo, son inestables¹⁷. La mayoría de ellos aparecen y desaparecen de la agenda, para volver nuevamente a aparecer. Otros tienen una vida efímera. Por último, aquellos que han conseguido instalarse en la agenda de forma permanente, presentan prioridades muy variables en el tiempo y/o carecen de una pauta de crecimiento definida. En consecuencia, la inestabilidad de los temas prevista por el modelo de Downs efectivamente se produce en la práctica totalidad de los casos.

Tipología de temas

Sin embargo, la estabilidad-volatilidad de los temas constituye un continuo que admite numerosas tonalidades. Para refinar el análisis recurrimos a organizar los temas en tipos, en línea con el trabajo de otros autores, tomando en consideración dos criterios: el momento en que emerge el tema en la agenda y su grado de estabilidad-volatilidad¹⁸.

¹⁷ Es el único tema que presenta un coeficiente de variación de sus prioridades medias anuales a lo largo del periodo estudiado inferior al 25%

¹⁸ Así por ejemplo, Neuman (1990: 167) distingue entre crisis, crisis simbólicas, problemas y no problemas, utilizando como criterios de clasificación la magnitud de los picos de atención del público y de los medios de comunicación, el grado y forma de la correlación entre la atención del

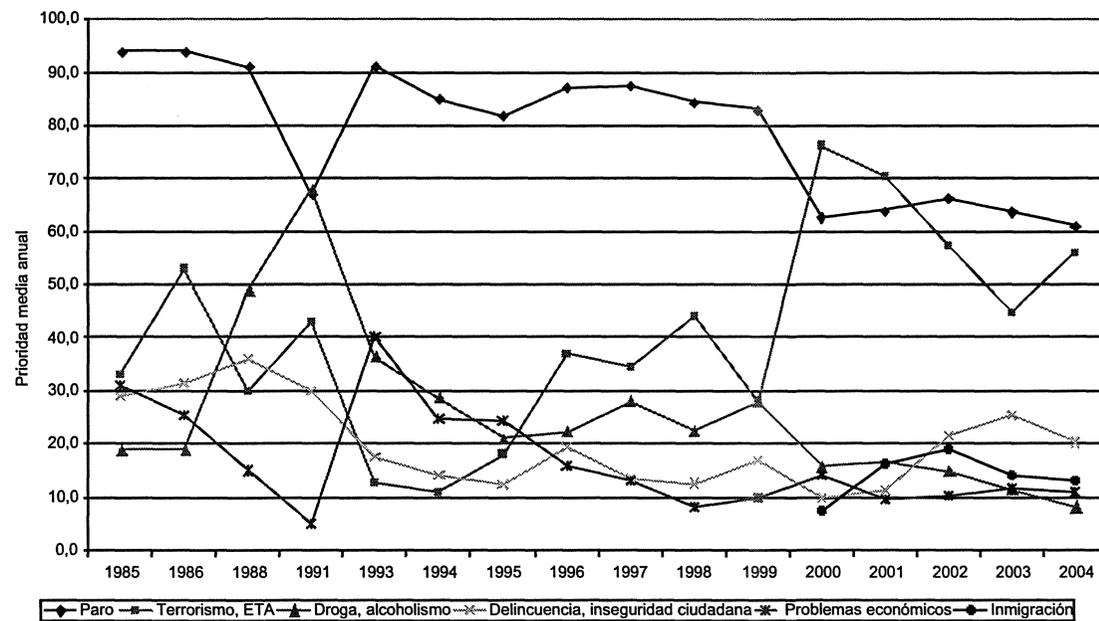
Tabla 1
Prioridad media anual, recurrencia, coeficiente de variación y pauta de crecimiento de los temas de la agenda pública (1985-2004)

Tema	Prioridad media anual	Recurrencia	Coeficiente de variación	Pauta de crecimiento R
Paro	79,0	16	15,7	-0,757
Terrorismo, ETA	40,6	16	46,8	
Droga, alcoholismo	25,5	16	59,0	-0,506
Delincuencia, inseguridad ciudadana	20,1	16	40,3	-0,597
Problemas económicos	16,8	16	57,4	-0,557
Inmigración	13,9	5	30,5	
Prestaciones sociales	8,2	11	48,0	
Problemas políticos	8,1	14	43,9	
Corrupción y fraude	8,1	11	124,6	-0,695
Vivienda	6,7	10	93,2	
Problemas sociales/pobreza	5,5	14	47,1	
Escasez y/o mal funcionamiento de los servicios públicos	5,0	11	104,2	
Educación	4,9	12	45,7	-0,735
Subida de los carburantes	4,2	2	134,7	
Violencia contra la mujer	3,5	5	62,4	
Las guerras	3,4	5	107,9	
Problemas relacionados con el empleo	2,8	5	42,0	0,968
Crisis de valores	2,5	11	52,3	
Alimentación	2,4	1		
Contaminación, medio ambiente	2,1	11	127,9	

OTAN	2,0	1		
Problema de las "vacas locas"	1,8	2	102,1	
El desastre del "Prestige"	1,8	3	84,2	
Agricultura, ganadería, pesca	1,7	11	111,5	-0,807
Actuación judicial	1,5	10	39,3	
Atentado del 11-M	1,5	1		
Situación de la juventud	1,4	10	40,2	
Infraestructuras y transporte	1,3	6	65,0	
Mercado Común	1,0	1		
El euro	1,0	4	52,5	0,728
Racismo	0,8	6	47,6	
Situación exterior	0,8	1		
La sequía	0,6	1		
Problemas derivados de las autonomías	0,6	5	58,5	
Sida	0,6	1		
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	0,6	3	74,0	
Salud	0,5	7	63,4	-0,738
Problemas relacionados con la mujer	0,4	4	32,0	0,997
El conflicto del islote de Perejil	0,3	1		
Atentado Nueva York y sus consecuencias	0,3	1		
La situación política del País Vasco	0,2	3	64,9	
La ley sobre la reforma del desempleo	0,1	1		
Acuerdos pesqueros	0,1	1		
Futuro de los hijos	0,1	1		

Nota: en la pauta de crecimiento únicamente se mencionan los coeficientes de correlación significativos.

Gráfico 1.
Evolución de los principales temas de la agenda pública en España
(1985-2004)



Los problemas crónicos

Se caracterizan por ser un tipo de problemas que forman parte de la agenda desde un punto en el tiempo difícil de identificar, pero, en cualquier modo, bastante lejano, y que integran la agenda de manera permanente.

En el caso español, estos temas son aquellos a los que los ciudadanos han otorgado una mayor prioridad. Forman este grupo los temas que mencionamos más arriba: paro, terrorismo, drogas, delincuencia y problemas económicos. Su número no es muy elevado, pero su prioridad acumulada en la agenda es abrumadoramente dominante —el 78% durante el período estudiado—, concentrando el grueso de la atención de los ciudadanos.

Los temas intermitentes

Se trata de temas que forman parte de la agenda también desde hace mucho tiempo, pero cuya presencia es discontinua. Son, de todos los tipos de temas, los que mejor se ajustan al modelo establecido por Downs. Según este autor, “de repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve período de tiempo y luego —muchas veces sin haber encontrado solución— desaparece paulatinamente del centro de la atención pública”. Añade después que “cualquier problema importante que captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente” (Downs, 1993 [1972]: 141-145)¹⁹.

Este ciclo lo ilustró Downs, para el caso de los Estados Unidos de América, con el tema del medio ambiente. En España, es precisamente este mismo tema uno de los que mejor se ajusta a esta pauta. Otro muy característico es el de la vivienda, su último ciclo lo inició paulatinamente en el año 2000 encontrándose en junio de 2004 como el tercer problema de la agenda pública española. El ciclo anterior lo describió entre finales de la década de los 80 y principios de la de los 90.

público y de los medios y la duración de los temas. La tipología que se propone es, en parte, similar a la de Neuman, aunque en nuestro caso ha sido construida fundamentalmente a partir del criterio de estabilidad-volatilidad de los temas, junto con el de novedad, sin incluir referencia alguna al papel de los medios de comunicación. Así, la definición de “crisis”, es parecida en ambos casos —únicamente se añaden a esta categoría las reacciones de la ciudadanía frente a las políticas gubernamentales—; las “crisis simbólicas” son idénticas a lo que hemos denominado “temas intermitentes”, y los “problemas” en la terminología de Neuman son iguales a lo que hemos llamado “problemas crónicos”. Hemos incluido, otro tipo, que sería el de “temas nuevos”.

¹⁹ El autor distingue cinco etapas del ciclo, que pueden variar sus tiempos de duración en cada problema, pero que suelen suceder de acuerdo a la siguiente secuencia: el estado anterior del problema; el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico; la comprensión de los costes de conseguir un progreso significativo; el declive gradual del interés público; el estado posterior al problema (Downs, 1993 [1972]: 142-144).

Los temas intermitentes suponen casi el 50 por ciento del total de temas de la agenda. Sin embargo, su prioridad acumulada es más reducida debido precisamente a su mayor nivel de volatilidad.

Si nos fijamos en el contenido, los temas intermitentes se pueden agrupar en dos conjuntos principales. El primero contiene asuntos relacionados con el papel del Estado en la economía y la sociedad, destacando cuestiones como la educación, las pensiones o las infraestructuras y los transportes. El segundo, se refiere a temas y problemas de proceso político —actuación judicial, corrupción y fraude y problemas políticos, entre otros.

Los temas nuevos

Con este tipo se hace referencia a temas de reciente aparición y de los que, por tanto, conocemos aproximadamente el momento en que han comenzado a atraer la atención del público.

Resulta curioso observar cómo estos temas nuevos son un reflejo de los cambios sociales y culturales que ha conocido el país en los últimos veinte años. Así, los problemas del euro o la inmigración, nos informan del cambio de la posición de España en Europa, de la transformación de nuestra economía y del asentamiento de las libertades y el bienestar social que han hecho del país un destino para la inmigración.

Los temas nuevos son el 15% del total, si bien su prioridad acumulada es muy inferior a su número. Obviamente, ésta es una categoría transitoria; es decir, una parte de estos asuntos pasará con el tiempo a ser temas crónicos y, algunos de ellos, engrosarán el grupo de los de carácter intermitente. El tema de la inmigración, recién mencionado, y el problema de la violencia contra la mujer, son los epifenómenos de este tipo.

Las crisis

Lo que caracteriza a las crisis es que podemos delimitar su inicio y su final. Existen tres tipos de crisis. El primero hace referencia a asuntos que aparecen en la agenda una sola vez desapareciendo inmediatamente después. El conflicto del Islote de Perejil es un buen ejemplo de ello. El segundo tipo presenta una pauta distinta, pudiéndose observar su aparición, despegue y crecimiento paulatino durante un período de tiempo, para luego ir descendiendo hasta desaparecer definitivamente. La crisis de las “vacas locas” responde a esta pauta. Por último, hay temas que comienzan de repente y con un nivel de prioridad muy elevado para, a continuación, ir descendiendo hasta desvanecerse. El desastre del “Prestige” se amolda perfectamente a lo dicho.

En el caso español, las crisis representan un porcentaje pequeño del total de temas, y además su peso relativo es muy reducido. A pesar de ello, conviene

resaltar que las crisis en España se han vinculado durante el período estudiado a asuntos coyunturales que muestran, en parte, la creciente integración internacional del país y el fenómeno de la mundialización de los problemas.

Por último, se ajustan a este mismo formato las reacciones de la población ante decisiones y cambios regulativos impulsados desde el gobierno. La reacción frente a la ley sobre la reforma del desempleo ilustra lo que se quiere expresar.

En resumen, para explicar los temas de la agenda, hay que superar la propuesta de Downs. Como hemos visto, la mitad de los temas encajan con la teoría del ciclo de atención de los temas y de la competición entre los temas por la atención del público. Sin embargo, para el resto, hay que acudir a tipologías más complejas, que den fe tanto de los temas más antiguos, como de los nuevos y, por supuesto, de las crisis coyunturales.

En el caso español, por lo que llevamos visto, contamos con temas de los cuatro tipos: *temas crónicos*, que resultan ser los más antiguos e importantes, que representan una fracción del total, pero que suponen el mayor porcentaje en el peso de la agenda; *temas intermitentes*, que constituyen una colección de temas muy variados, que entran y salen de la agenda a lo largo del tiempo, y que son el grupo más importante, pero, en proporción, su peso es muy inferior al de los temas crónicos; *temas nuevos*, de carácter emergente, que aluden a las nuevas preocupaciones de los españoles y que reflejan los cambios políticos, sociales y culturales del país; y las *crisis*, relacionadas con aspectos coyunturales vinculados, cada vez más, con la posición de España en el concierto internacional y con el proceso globalizador.

La variabilidad territorial de los temas

Para terminar la descripción de los temas de la agenda pública incluimos una referencia a su variabilidad territorial. Este plano de análisis permite responder a la cuestión de en qué medida la prioridad otorgada a un tema es homogénea en las diferentes Comunidades Autónomas. El estudio número 2.455 del CIS, en el que se pregunta por los principales problemas de España y que cuenta con una muestra muy grande —10.436 entrevistas realizadas—, permite indagar esta cuestión con errores muestrales aceptables —inferiores al 5%— en cada una de las Comunidades Autónomas.

Los datos de la tabla 3 muestran como 18 temas sobre 43 forman parte de las agendas de todas las Comunidades Autónomas contando, por tanto, con un alto nivel de “nacionalización”. En el polo opuesto encontramos 16 temas que son mencionados en menos de dos tercios de las Comunidades Autónomas, lo que indica una preocupación por estos asuntos muy especializada territorialmente.

De todos los temas, dos presentan rasgos de extrema “nacionalización”: el terrorismo y el desempleo, siendo valorados, como acreditan sus bajos coeficientes de variación, con un nivel de prioridad muy similar en todas las Comunidades Autónomas.

Tabla 2
*Tipología de temas de la agenda pública en España
(1985-2004)*

Tipo	Tema	Recurrencia	Prioridad acumulada
Crónico	Delincuencia, inseguridad ciudadana. Droga, alcoholismo. Paro. Problemas económicos. Terrorismo, ETA.	27,4%	78,0%
Intermitente	Actuación judicial. Agricultura, ganadería, pesca. Contaminación, medio ambiente. Corrupción y fraude. Crisis de valores. Educación. Infraestructuras y transporte. La situación política del País Vasco. Pensiones. Problemas derivados de las autonomías. Problemas políticos. Problemas sociales/pobreza. Racismo. Sanidad. Situación de la juventud. Vivienda.	49,7%	16,3%
Nuevo	El euro. Escasez y/o mal funcionamiento de los servicios públicos. Inmigración. Problemas relacionados con el empleo. Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes. Problemas relacionados con la mujer. Salud. Violencia contra la mujer.	15,1%	4,5%
Crisis / políticas públicas	Acuerdos pesqueros. Alimentación. Atentado del 11-M. Atentado Nueva York y sus consecuencias. El conflicto del islote de Perejil. El desastre del "Prestige". La ley sobre la reforma del desempleo. Las guerras. Problema de las "vacas locas". Subida de los carburantes.	7,9%	1,3%
Total		100,0%	100,0%

LA DESCRIPCIÓN DE LA AGENDA

Acometemos en este epígrafe la descripción de la agenda pública como conjunto. Los asuntos a tratar son los siguientes: la volatilidad de la agenda, los contenidos sustantivos que la componen, el grado de diversificación que presenta y, por último, el nivel de convergencia entre las agendas territoriales²⁰. Como se tendrá oportunidad de comprobar, los resultados de este análisis dan lugar a un panorama bastante distinto al que se obtiene al analizar y describir los temas.

La volatilidad de la agenda

Al repasar los temas y su evolución, todo parece indicar que estamos en presencia de una agenda muy volátil formada, en gran medida, por un número importante de temas que entran y salen con frecuencia compitiendo por la atención de los ciudadanos. Esta impresión se desvanece al cambiar la unidad de análisis sustituyendo los temas concretos por el conjunto de la agenda. De hecho, la agenda pública española es relativamente estable y, desde luego, mucho más estable en conjunto que si consideramos de modo aislado los temas que la componen.

Para analizar la volatilidad es preciso cambiar el horizonte temporal de referencia, utilizando series mensuales en vez de series anuales. Este cambio es imprescindible, dado que si mantenemos un plazo tan dilatado como el que representa un año, lo lógico será que la agenda varíe mucho, aunque sólo sea por el efecto de la coyuntura o de la acumulación de pequeños desplazamientos en una misma dirección.

Como se aprecia en el gráfico 2, la volatilidad —entendida como el porcentaje global de cambio de los contenidos de la agenda entre dos meses sucesivos— es pequeña, y no va más allá del quince por ciento de un mes a otro, si exceptuamos

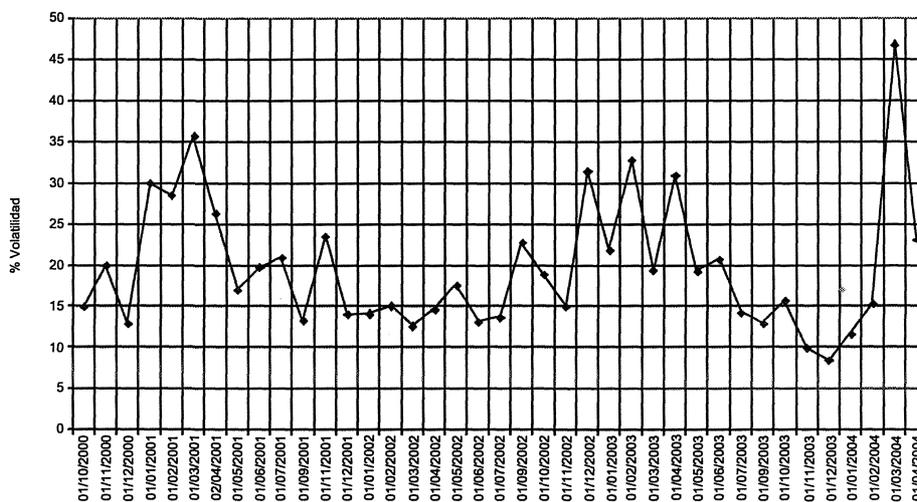
²⁰ No incluimos, como suele ser habitual en la descripción de la agenda como conjunto, la cuestión de la capacidad de la agenda. Con este término se hace referencia al número medio de temas mencionados por una persona en una encuesta (McCombs y Zhu, 1994: 498). Esta decisión se sustenta en lo siguiente: este indicador es muy dependiente de la redacción de la pregunta (número de problemas, uno como en el caso de Gallup, o tres como en el material empírico que manejamos del CIS) y el tipo de entrevista (personal en domicilio o telefónica). En realidad, no mide tanto la capacidad de la agenda como la del encuestado para tener “en la cabeza” varios problemas a la vez. De hecho, como hemos comprobado para el caso español, su valor suele permanecer relativamente constante a lo largo del tiempo y tiende a variar con el nivel de instrucción del entrevistado. Asimismo, el valor de este indicador, para fechas similares, es siempre menor cuando se aplica sobre las series del Instituto Opina para la Cadena SER —pues utiliza entrevistas telefónicas— que cuando se emplea sobre las del CIS —cuyas entrevistas son personales en el domicilio.

Tabla 3
La variabilidad territorial de los temas de la agenda pública española (2002)

Tema	Recurrencia	Prioridad media	Coefficiente de variación
Terrorismo, ETA	17	60,5	21
Paro	17	59,0	23
Problemas sociales	17	3,1	35
Drogas	17	10,5	41
Problemas económicos	17	6,4	42
Inseguridad ciudadana	17	23,0	43
Inmigración	17	22,0	43
Problemas políticos	17	4,5	44
Crisis de valores	17	1,2	45
Las pensiones	17	2,6	47
Sanidad	17	3,0	56
Violencia contra la mujer	17	3,7	57
Educación	17	3,6	58
Problemas de la juventud	17	0,7	59
Medio ambiente	17	1,1	68
Infraestructuras	17	1,0	74
Vivienda	17	3,0	95
Racismo	17	1,2	116
Problemas relacionados con el empleo	16	1,9	67
Corrupción y fraude	16	0,6	95

Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	15	0,6	59
Justicia	15	1,2	65
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	15	1,2	65
Problemas relacionados con la mujer	15	0,3	78
La guerra de Afganistán	14	0,3	73
El euro	13	0,7	90
El gobierno central	13	0,6	180
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	12	0,3	116
La salud	12	0,2	142
Poca autonomía, la falta de competencias	11	0,3	111
La ley sobre la reforma del desempleo	9	0,1	144
Falta de diálogo político	9	0,4	253
La despoblación de las zonas rurales	7	0,2	185
Falta de libertad de expresión	7	0,2	271
Falta de tejido industrial	6	0,1	179
Clima de violencia y crispación	6	0,2	221
Abandono institucional	4	0,1	195
Los problemas de España con Marruecos	4	0,2	221
Demasiados extranjeros	2	0,0	300
Turismo excesivo	2	0,0	306
Falta de autodeterminación	2	0,0	310
Problemas relacionados con la inmigración de menores	1	0,0	435
El transporte público	1	0,0	435

Gráfico 2
Volatilidad mensual de la agenda pública en España



los saltos que reflejan la irrupción de una crisis²¹. Los picos de esta distribución han sido, por orden de aparición, los siguientes: la crisis de las vacas locas, la fiebre aftosa, el desastre del Prestige, la “foto de las Azores”, la entrada de las tropas americanas en Bagdad y, por último, el más espectacular de esos cambios es, por desgracia, el ocurrido en marzo de 2004 tras los atentados de Madrid.

En suma, la agenda pública española, en conjunto, es una agenda estable, que varía poco en el corto plazo, y cuando lo hace con una magnitud mayor suele estar justificado por reacciones ante el impacto de crisis coyunturales.

Los contenidos sustantivos de la agenda

Una de las cuestiones a las que se ha dedicado más atención desde las investigaciones sobre la agenda ha sido la clasificación de los temas en función de su contenido. Dalton (1996: 112-134) distingue entre política interior y exterior. En relación con la política interior menciona: la seguridad interna —incluyendo, entre otras, cuestiones relativas a la delincuencia y la seguridad ciudadana—; la seguridad económica —el tema del desempleo sería uno de los más importantes

²¹ Volvemos a recordar que se pide a los entrevistados tres respuestas, lo que significa que una variación del 15% en tres respuestas es similar a una del 5% en una respuesta.

junto la preocupación en general por diversas cuestiones relativas al funcionamiento de la economía—; los temas socioeconómicos —aquellos que tienen que ver con el papel del Estado en la economía y la sociedad en cuanto a la provisión de necesidades sociales básicas—; temas vinculados a la igualdad social —con especial referencia a la igualdad racial y a los asuntos vinculados a la inmigración—; la igualdad entre los géneros; la protección del medio ambiente; y una serie de temas de carácter social, con un fuerte contenido moral e influidos por los valores religiosos, en los que se discute sobre normas sociales que afectan a las relaciones interpersonales y a las opciones personales en cuanto a los estilos de vida —asuntos como el aborto, el divorcio, la homosexualidad, etc. En lo que respecta a la política exterior —uno de los asuntos que más ha cambiado tras la caída del muro de Berlín— se mencionan los conflictos regionales o locales —frente a los antiguos conflictos entre superpoderes—, el sentimiento de un incremento de la inseguridad tras el fin de la Guerra Fría, la importancia de las organizaciones supranacionales —ONU, OTAN, UE—, las relaciones de Europa con los Estados Unidos de América, etc. Ni que decir tiene que las clasificaciones de los temas son siempre arbitrarias; sin embargo, nos ayudan a entender las transformaciones de la agenda vinculadas al cambio cultural.

En la tabla 4 hemos hecho una adaptación para el caso español de la tipología de Dalton añadiendo una categoría adicional: temas y problemas de proceso político. Incluimos en este grupo asuntos como la corrupción, el fraude, los problemas de la justicia, la eficiencia de la administración, la estabilidad del gobierno, etc.²².

Una vez aplicada la tipología, lo primero que observamos es que existen dos tipos de temas dominantes: la seguridad interna y la seguridad económica. Esto se aprecia al tener en cuenta su prioridad acumulada, que representa el 79% del total. Se observa también que la importancia que otorgan los ciudadanos a estos dos asuntos decrece con el tiempo —sobre todo en el caso de la seguridad económica. Resulta particularmente llamativo que estos dos tipos sean los únicos que muestran esta pauta de descenso en el orden de prioridad.

El resto de tipos presenta unos niveles de recurrencia muy desigual. Su prioridad acumulada es muy inferior a la de los dos anteriores. Si exceptuamos el caso de la categoría “proceso político”, que no presenta una pauta definida, el resto son considerados con niveles de prioridad crecientes en el período analizado.

Estos resultados son congruentes con los mostrados por los estudios del cambio cultural y, específicamente, con la teoría postmaterialista. De acuerdo con esta teoría, en las sociedades industriales avanzadas —que cuentan con un notable desarrollo económico y Estados de bienestar— se estaría produciendo un despla-

²² Ni que decir tiene que hay temas que presentan muchas caras pudiéndose ubicar en diferentes categorías. En este sentido, nos ha parecido importante dar una relación detallada de los temas que hemos incluido en cada tipo.

Tabla 4
Tipología sustantiva de la agenda pública en España (1985-2004)

Tipo	Tema	Recurrencia	Prioridad acumulada	Tendencia R
Seguridad interna	Atentado del 11-M. Delincuencia, inseguridad ciudadana. Droga, alcoholismo. Terrorismo, ETA.	16,8	37,0	-0,195
Seguridad económica	Agricultura, ganadería, pesca. El euro. La ley sobre la reforma del desempleo. Paro. Problemas económicos. Problemas relacionados con el empleo. Subida de los carburantes.	18,8	42,3	-0,716
Papel del Estado en la economía y la sociedad	Educación. Escasez y/o mal funcionamiento de los servicios públicos. Infraestructuras y transporte. Prestaciones sociales. Vivienda.	17,1	7,5	0,314
Igualdad social	Inmigración. Problemas sociales/pobreza. Racismo.	8,6	4,1	0,721
Igualdad de géneros	Problemas relacionados con la mujer. Violencia contra la mujer.	3,1	0,5	0,746
Medio ambiente	Alimentación. Contaminación, medio ambiente. El desastre del "Prestige". La sequía. Problema de las "vacas locas".	6,2	0,9	0,366
Normas sociales estilos de vida	Crisis de valores. Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes. Salud. Sida. Situación de la juventud.	11,0	1,2	0,266
Proceso político	Actuación judicial. Corrupción y fraude. La situación política del País Vasco. Problemas derivados de las autonomías. Problemas políticos.	14,7	6,0	0,001
Relaciones internacionales y política exterior	Acuerdos pesqueros. Atentado Nueva York y sus consecuencias. El conflicto del islote de Perejil. Las guerras. Mercado Común. OTAN. Situación exterior.	3,8	0,6	0,253
Total		100,0	100,0	

zamiento en las prioridades de los valores desde los valores materialistas, relativos a la seguridad física y económica, hacia otros valores postmaterialistas, que ponen el énfasis en la libertad, las manifestaciones de la personalidad y la calidad de vida (Inglehart, 1971). Este cambio de valores está ejerciendo numerosos impactos en el ámbito político, entre otros, el desplazamiento hacia nuevas metas políticas como la igualdad social, la protección medioambiental, la protección contra el peligro de la energía nuclear, la igualdad de la mujer, los derechos humanos, etc., que configuran una nueva agenda política (Dalton, 1996: 10).

Los contenidos sustantivos de la agenda española están en línea con estos presupuestos teóricos, y pueden distinguirse tipos sustantivos de “vieja agenda” y de “nueva agenda”. Siguiendo a Roller (1995: 61), mediante la vieja agenda se alude a la agenda materialista y a los temas existentes antes de la década de los 60. En nuestro caso estos temas coinciden con los dos primeros tipos: la seguridad interna y la seguridad económica. El concepto de “nueva agenda” —y la novedad es siempre una cuestión relativa—, tiene que ver con los temas postmaterialistas, surgidos con posterioridad. En el caso español, los tipos que se incluyen en la nueva agenda son, entre otros: los temas de género, el medioambiente, la igualdad social, etc.

En resumen, del análisis de los contenidos sustantivos de la agenda se desprende un rasgo fundamental: son un espejo de la evolución y el cambio cultural de la sociedad española. Esos contenidos reflejan una agenda muy compleja formada por temas materialistas, que siguen concentrando la atención de la ciudadanía, acompañados por temas postmaterialistas que, en conjunto, muestran las nuevas prioridades políticas de los españoles. Estas nuevas prioridades no son las más importantes de hoy, pero probablemente serán los temas fundamentales de mañana.

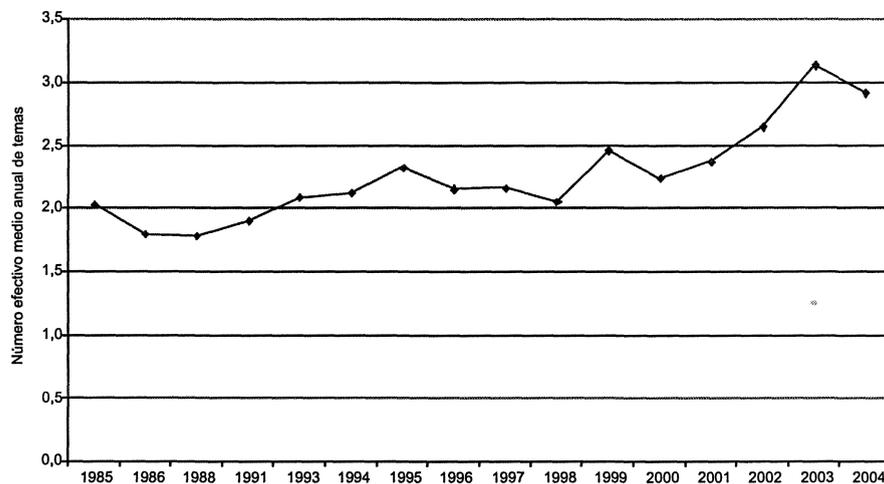
La diversificación de la agenda

Uno de los instrumentos habituales para describir la agenda es analizar su tamaño y grado de diversificación. De acuerdo con el gráfico 3, podemos afirmar que la agenda pública española de mediados de la primera década del siglo XXI es más grande y está más diversificada que la de mediados de la década de 1980 del siglo pasado.

Como señalamos en la introducción a este trabajo existen dos modelos generales para explicar el desarrollo de la agenda. El primero es el de “adición”, y hace depender la evolución de la agenda de la adición de nuevos temas. El segundo es el modelo de “sustitución”, que explica su desarrollo desde la perspectiva de sustitución de unos temas por otros.

En nuestro caso se produce una mezcla de ambos modelos. Así, conforme al modelo sustitución, los temas de la vieja agenda tienden a descender —pero siguen siendo dominantes— y los de la nueva agenda a crecer —pero continúan

Gráfico 3
Diversificación de la agenda pública en España, 1985-2004



concentrando un bajo volumen de atención por parte de los ciudadanos. Por otro lado, conforme a lo previsto por el modelo de adición, la agenda está cada vez más diversificada, incrementándose el número de temas y equilibrándose el peso relativo entre ellos.

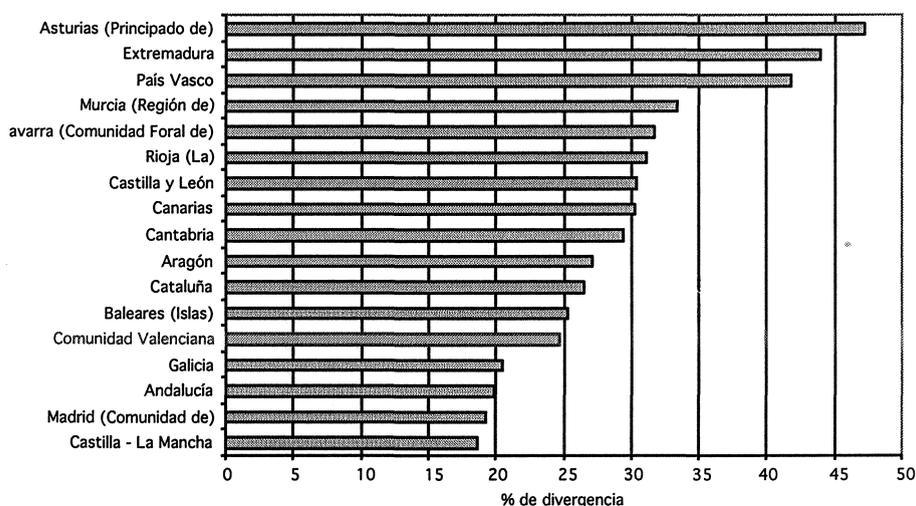
En este sentido, la pauta que sigue España es muy similar a la de otros países europeos. Sin embargo, nuestra agenda es la menos diversificada de la Unión Europea²³; ello se debe no sólo a factores culturales —nuestro país tiene una elevada proporción de materialistas en comparación con otras democracias europeas—, sino que también cuenta con una preocupación por los temas de seguridad interna sensiblemente superior a la de otros países debido al problema del terrorismo.

La convergencia territorial de la agenda nacional

Para finalizar la descripción de la agenda, incluimos una referencia territorial. En concreto, se trata de analizar en qué medida la agenda nacional española es verdaderamente nacional o si cada Comunidad Autónoma cuenta con una versión

²³ A esta conclusión hemos llegado tras el análisis del *European Election Study* de 1999 en el que España se situaba en el 2.6 mientras que la media europea era de 4.5. El valor máximo lo obtenía Dinamarca con 14.7. Téngase en cuenta que estamos hablando de los 15 países que componían la UE en 1999.

Gráfico 4
*Divergencia territorial de la agenda nacional
por Comunidades Autónomas (2002)*



propia de cuáles son los principales problemas de España. Con objeto de analizar esta cuestión, en el gráfico 4 se muestra el índice de divergencia territorial de la agenda nacional para cada una de las Comunidades Autónomas.

La impresión general es que el grado de convergencia entre las agendas es alto o muy alto²⁴. De hecho, el porcentaje de divergencia en algunos casos es inferior al 25%. Castilla-La Mancha, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana muestran unas prioridades temáticas casi idénticas al total nacional. Es decir, lo que preocupa a los madrileños o los valencianos es lo mismo y les preocupa con igual intensidad que al conjunto de los españoles.

Asturias, Extremadura y el País Vasco son las tres Comunidades con agendas menos convergentes, aunque las diferencias no obedecen tanto a la composición de las agendas, como a la distinta prioridad que otorgan a los diferentes problemas.

²⁴ Para apreciar esta cuestión, conviene comparar estos resultados con los que se obtienen al hacer este mismo análisis para el nivel europeo. Así, realizado este cálculo a partir del *European Election Study* de 1999 para los entonces 15 países de la Unión Europea, Italia ofrecía el valor más bajo con un 39% de divergencia, seguido de Francia (43%) y Finlandia (46%). El resto de los países se situaban por encima del 50%, siendo Portugal el país con una mayor divergencia respecto a la media europea contando con un índice del 99%.

CONCLUSIONES

La reconstrucción de la evolución de la agenda pública de un país durante dos décadas permite observar de forma concentrada las transformaciones culturales que haya experimentado el país en cuestión, sus cambios sociales y económicos, la modificación en las condiciones reales de los problemas públicos, las prioridades de los gobiernos, los éxitos y los fracasos de las políticas públicas, el papel de los medios de comunicación, la capacidad cognitiva de la opinión pública, los intereses y valores de los individuos, etc. Todas estas cuestiones constituyen otros tantos determinantes de la agenda pública y merecería dedicarles alguna atención en el caso de España, al igual que se hiciera desde las teorías sobre el establecimiento de la agenda y del cambio cultural para otros casos nacionales²⁵. En este trabajo nos hemos limitado, de momento, a describir esa evolución, recurriendo al modelo del ciclo de atención de los temas públicos para analizar los temas, y a las teorías sobre el cambio cultural para abordar las características de la agenda.

Así, por lo que se refiere a la primera cuestión, se comprueba que la práctica totalidad de los temas experimentan importantes variaciones a lo largo del tiempo, si bien la competencia entre temas está dominada por la cuestión del desempleo que —salvo alguna rara excepción— sólo es ocasionalmente desbancado del primer lugar de la agenda por el terrorismo. Cerca de la mitad de los temas son intermitentes y cambian de acuerdo a lo previsto por el ciclo de atención. Para explicar el resto de los items, hay que construir tipologías más complejas. Por otra parte, la agenda pública es bastante estable en el corto plazo y las fluctuaciones que experimenta tienen que ver con respuestas razonables de la ciudadanía frente a crisis de considerable magnitud; situación, por tanto, bastante alejada de la imagen de una opinión pública caprichosa, carente de lógica y manipulable desde los medios de comunicación.

Para interpretar la evolución de la agenda, en conjunto, hay que hacer una mezcla de los modelos de adición y de sustitución. Conforme prevé el modelo de la adición, la agenda española está cada vez más diversificada debido a la incorporación de temas de la “nueva agenda”. Al mismo tiempo, de acuerdo con el modelo de la sustitución, se han producido cambios en las prioridades que asignan los ciudadanos a los distintos problemas. Así, los temas de la “vieja agenda” tienden a bajar en prioridad y los de la “nueva” a subir. El resultado final es una agenda más grande, integrada por viejos temas que siguen concentrando el grueso de la atención pública, pero que van perdiendo prioridad, y por temas de la “nueva agenda” que se unen a aquéllos y tienden a ser cada vez más importantes.

²⁵ Los trabajos pioneros de McCombs y Shaw (1972 y 1993) para los Estados Unidos de América y sus desarrollos posteriores, así como los citados de Dalton y Roller a lo largo de este artículo para Europa, pueden ser de utilidad a este respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORRE, O. y M. GOLDSMITH (1995), "The Scope of Government", en O. Borre y E. Scarbrough (comps.), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- BORRE, O. y E. SCARBROUGH (comps.) (1995), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- COBB, R. y CH. ELDER (1972), "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building", Baltimore, *The Johns Hopkins*, University Press.
- COBB, R. *et al.* (1976) "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, n° 70, pp. 126-138.
- DALTON, R.J. (1996), *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Chatham, Chatham House.
- DOWNS, A. (1972), "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, n° 32, pp. 38-50, Traducción "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en L.F. Aguilar (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- EASTON, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley.
- INGLEHART, R. (1971), "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", *The American Political Science Review*, n° 65, pp. 991-1017.
- KAASE, M. y K. NEWTON (1995), *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press.
- KINDER, D.R. y D. R. KIEWIET (1979), "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting", *The American Political Science Review*, n° 23, pp. 495-527.
- (1981), "Sociotropic Politics: The American Case", *British Journal of Political Science*, n° 11, pp. 129-161.
- MCCOMBS, M.E. y D.L. SHAW (1972), "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, n° 36, pp. 176-187.
- (1993), "The evolution of agenda setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas", *Journal of Communication*, n° 43, pp. 58-67.
- MCCOMBS, M. E. y J. H. ZHU (1995), "Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends From 1954 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, n° 59, pp. 495-525.
- NEUMAN, W.R. (1990), "The Threshold of Public Attention", *Public Opinion Quarterly*, n° 54, pp. 159-176.
- ROLLER, E. (1995), "Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government", en O. Borre y E. Scarbrough (comps.) (1995), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press.