

Hechos frente a palabras: la influencia de los temas en el proceso de formación de la agenda pública

Isabel Bazaga Fernández¹; Manuel Tamayo Sáez²; Ernesto Carrillo³

Recibido: 17/12/2022 / Aceptado: 7/02/2022

Resumen. Este trabajo intenta mostrar cómo las características de un tema pueden incidir sobre el ciclo de atención que le prestan los ciudadanos. Partiendo de diferentes teorías sobre la formación de la agenda pública y recurriendo a la triangulación múltiple, analiza la evolución de las prioridades otorgadas por los españoles a los temas de la vivienda, la banca y los desahucios. Los variables independientes examinadas son: el contexto cultural y la coyuntura económica y política; las condiciones reales de los problemas y las políticas públicas; los comportamientos de los actores; y los intereses y valores de los individuos. Los resultados obtenidos muestran como la influencia de estos factores fue distinta en cada tema: mientras que en unos lo determinante son las políticas y la evolución de las condiciones reales del problema, en otros lo es la retórica presidencial, la atención de los medios y la narrativa de los movimientos sociales. El contexto y los intereses y valores de los individuos influyen también, introduciendo sesgos específicos en cada tema, pero con una intensidad moderada. El que influyan más sobre la agenda pública los hechos (las políticas y la evolución del problema) o las palabras (la retórica presidencial, la narrativa de las coaliciones promotoras y la atención de los medios) depende del tema y, en particular, de si los ciudadanos lo conocen o no a través de su propia experiencia y la de los grupos con los que se relacionan.

Palabras claves: ciudadanos, agenda pública, políticas públicas, y vivienda.

[en] Facts versus words: the influence of issues in the process of shaping the public agenda

Abstract. This paper tries to show how the characteristics of a topic can affect the cycle of attention that citizens pay to it. Starting from different theories on the formation of the public agenda and resorting to multiple triangulation, it analyzes the evolution of the priorities given by the Spanish to the issues of housing, banking and evictions. The independent variables examined are: the cultural context and the economic and political situation; the real conditions of the problems and public policies; the behaviors of the actors; and the interests and values of individuals. The results obtained show how the influence of these factors was different in each topic: while in some the determining factors are the policies and the evolution of the real conditions of the problem, in others it is the presidential rhetoric, the attention of the media and the narrative of social movements. The context and the interests and values of individuals also influence, introducing specific biases in each topic, but with a moderate intensity. Whether facts (policies and the evolution of the problem) or words (presidential rhetoric, the narrative of advocacy coalitions and media attention) influence the public agenda more, depends on the issue and, in particular, on whether citizens know it or not through their own experience and that of the groups with which they relate.

Keywords: citizens, public agenda, public policy, and housing.

Sumario: 1. Introducción. 2. Hacia una teoría de la formación de la agenda pública centrada en los temas. 3. Metodología. 4. Resultados: la burbuja inmobiliaria y el problema de la vivienda en la agenda pública. 4.1. La evolución de los temas en la agenda pública. 4.1.1. El tema de la vivienda. 4.1.2. Los temas de los bancos y los desahucios. 4.2. Intereses y valores: el público del tema de la vivienda. 4.3. Las condiciones reales del problema: la influencia de las políticas. 4.4. Las condiciones reales del problema: la influencia del precio de la vivienda. 4.5. La influencia de los actores: la retórica presidencial. 4.6. La influencia de los actores: los medios de comunicación y el relato de los grupos de interés. 4.7. El contexto. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Cómo citar: Bazaga Fernández, I.; Tamayo Sáez, M.; Carrillo, E. (2022): Hechos frente a palabras: la influencia de los temas en el proceso de formación de la agenda pública, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9-1, 47-63.

1. Introducción

Una de las series más valiosas con las que cuenta el banco de datos del Centro de Investigaciones Socio-

lógicas (CIS) -al igual que los de otros institutos de opinión pública de todo el mundo- es la de los tres problemas principales de España. Esta serie permite reconstruir lo que los estudios de políticas públicas

¹ Universidad Rey Juan Carlos
isabel.bazaga@urjc.es

² Universidad Rey Juan Carlos
manuel.tamayo@urjc.es

³ Universidad Complutense de Madrid
ecarrillo@cps.ucm.es

denominan la *agenda pública*⁴. Ahora bien, interpretar estos datos no es tarea sencilla pues requiere de una buena teoría y de un método de análisis riguroso. En este sentido, este trabajo intenta responder a la pregunta de qué factores influyen en la formación de la agenda pública y, sobre todo, cómo explicar los cambios en la evolución de las prioridades que los ciudadanos atribuyen a un tema concreto a lo largo del tiempo.

Para dar respuesta a esos interrogantes contamos con las aportaciones de diferentes teorías procedentes de distintas ramas de las ciencias sociales, cada una de las cuales propone su explicación de los motivos por los que los ciudadanos centran su atención en unos temas en un momento determinado. Unas ponen el énfasis en la competencia entre temas por la atención del público; otras en el papel de los medios de comunicación; algunas subrayan la influencia de las agendas institucionales; otras, a su vez, muestran el peso del cambio cultural, de la evolución de las condiciones reales de los problemas o de los intereses y valores de los individuos.

Esta multiplicidad de argumentos refleja el hecho de que la formación de la agenda es un proceso multicausal, de modo que las distintas teorías tomadas en su conjunto nos proporcionan una amplia relación de factores que inciden en la formación de la agenda. Sin embargo, no hay una teoría que con muy pocos elementos pueda explicar las prioridades que los ciudadanos otorgan a los distintos temas. Ni siquiera puede decirse que exista un determinante principal de la formación de la agenda que sea válido para cualquiera de los temas que la integran. La creencia común es que son los medios de comunicación los que determinan la agenda pública. Ello es cierto en ocasiones, pero está lejos de explicar la evolución de numerosos temas.

Como se verá a lo largo de este artículo el propio tema importa. De hecho, el peso de cada factor que influye en la formación de la agenda varía de un tema a otro. En consecuencia, los análisis tienen que llevarse a cabo a la medida de cada tema y para interpretar las opiniones de los ciudadanos el analista tiene que contrastar simultáneamente varias teorías e identificar cuál o cuáles son más útiles para cada caso.

En consonancia con lo anterior, para analizar un tema de la agenda resulta conveniente recurrir a la triangulación múltiple. Concretamente se requiere de la utilización de diferentes métodos, datos y teorías. Al operar de esta forma los resultados obtenidos no solo serán más robustos, sino que permitirán dibujar

un cuadro más completo y equilibrado de la formación de la agenda y, sobre todo, ante un tema concreto será posible poner en valor las distintas teorías.

Por otra parte, al analizar varios temas se comprobará cómo la naturaleza de los temas condiciona el proceso de formación de la agenda. La hipótesis central de este trabajo consiste en que cuando los ciudadanos obtienen la información sobre el estado de los problemas públicos a través de su propia experiencia —o de las personas con las que se relacionan— lo que predomina en la formación de la agenda pública son las condiciones reales de los problemas y las políticas que inciden sobre esas condiciones reales. En ausencia de esa información directa los discursos de las autoridades gubernamentales y de los actores —incluidos los medios de comunicación— tenderán a predominar. En el primer caso son los “hechos” el determinante principal en la formación de la agenda pública, mientras que en el segundo son las “palabras”. El resto de factores, en particular el entorno y los intereses y valores de los individuos, influyen en todos los temas, pero de forma marginal en comparación con los otros dos factores mencionados⁵.

Para ilustrar esta hipótesis y la pertinencia de la triangulación múltiple en el análisis de los temas de la agenda se recurrirá al estudio de los casos de la vivienda, la banca y los desahucios en España, asuntos que han concentrado la atención de los españoles y cuya posición en la agenda ha variado notablemente a lo largo del tiempo, pudiéndose observar a través de ellos la influencia de los distintos factores que incidieron sobre la formación de la agenda y su peso diferencial en cada tema. Los canales a través de los cuales los ciudadanos accedieron a la información son distintos en los tres casos y con ellos las variables que influyeron en el ciclo de atención que los ciudadanos dedicaron a cada uno de ellos⁶.

⁴ Según la definición de Cobb, Ross y Ross (1976) la *agenda pública* estaría 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 autoridad gubernamental”. Nótese que se trata de un concepto distinto al de *agenda política* o al de *agenda formal, institucional o gubernamental*. Sobre los distintos tipos de agendas y teorías sobre la formación de la agenda véase Casar y Maldonado (2010).

⁵ La hipótesis que se maneja es cercana a la de Zucker sobre la familiaridad y cercanía de los temas --*obstrusiveness*--. Según este autor (1978: 227) “cuanto menor sea la experiencia directa del individuo respecto de un tema dado, mayor será su dependencia de los medios de comunicación para su conocimiento e interpretación...”. Sin embargo, nuestra hipótesis considera un conjunto de variables independientes más amplio que las de los medios de comunicación —se toma en consideración los discursos de los actores incluidas las autoridades gubernamentales— y las condiciones reales de los problemas —otorgando también un papel relevante a las propias políticas públicas—. Nuestro planteamiento es también cercano a los trabajos de Soroka (2002) que subraya la importancia del tema para explicar el peso diferencial de los distintos factores que influyen sobre la formación de la agenda, pero no compartimos ni su tipología de temas ni la forma en la que la aplica a casos concretos. Por otra parte, los métodos de análisis sugeridos en este trabajo, basados en la triangulación, se apartan notablemente de ambos autores y, en general, de la mayoría de los estudios sobre la agenda pública.

⁶ Podría objetarse que los temas seleccionados pertenecen a una misma área de política pública, al menos en el caso de la vivienda y en el de los desahucios y, en parte, en el de la banca, pues la crisis financiera ha estado vinculada a la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, aunque los temas pertenezcan a la misma área, la forma en la que los ciudadanos acceden a la información es diferente, pues todos tenemos experiencia sobre la evolución del precio de la vivienda, pero solo una minoría de la población entra en contacto directo con los desahucios.

El artículo consta, además de esta introducción, de un apartado dedicado a exponer los fundamentos teóricos de la investigación, donde se intentará esbozar una teoría integrada sobre la formación de la agenda pública centrada en los temas que permita guiar la realización de estudios de caso; otro en el que se hace operativo para los temas estudiados el recurso a la triangulación múltiple como método de investigación de la agenda; en el siguiente epígrafe se analiza los casos, describiendo la evolución de la prioridad otorgada a los temas a lo largo de un extenso periodo de tiempo (1985-2015) e identificando los factores que más han influido en que los españoles centraran su atención en estos asuntos; finalmente se presenta un apartado de conclusiones.

2. Hacia una teoría de la formación de la agenda pública centrada en los temas

Para el estudio de la *agenda pública* contamos principalmente con dos teorías: la del ciclo de atención de los temas públicos (Downs, 1972), apenas esbozada pero muy influyente, y la teoría del establecimiento de la agenda (McCombs y Shaw, 1977), sin duda la que ha tenido un desarrollo teórico y empírico más notable⁷. Existen también otras teorías cuyo objeto de investigación no es la propia agenda pública pero que han dedicado atención a este asunto como parte de proyectos de investigación más amplios. Este es el caso de los estudios de Cobb y Elder (1972) sobre la construcción de la agenda, donde la preocupación fundamental es la *agenda formal o institucional* y no tanto la agenda pública. En esta misma línea cabría incluir los estudios basados en la teoría de las corrientes múltiples de Kingdon (1984). Disponemos también de la teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones, 1993) y en particular los análisis sobre la dinámica de las agendas, donde se hace referencia a la opinión pública como un elemento a considerar para entender los procesos de transformación de las políticas⁸. Por último, contamos con los estudios sobre el cambio cultural, en particular sobre el postmaterialismo (Inglehart, 1977) y la influencia ejercida por los valores en las prioridades de los ciudadanos y con ellos en la composición de las *agendas*

políticas de los partidos. Sin embargo, no disponemos de una teoría que integre estas contribuciones para interpretar la formación de la agenda pública y, en particular, los ciclos de atención de los ciudadanos hacia temas concretos.

Desde nuestro punto de vista, para analizar la formación de la agenda pública se ha de tomar en consideración la influencia ejercida por diversos factores: los contextos cultural, económico y político; el comportamiento de los actores involucrados en la política pública; los intereses y valores de los individuos; y la propia naturaleza del tema y de las políticas.

El contexto influye en el conjunto de las políticas y de los temas de la agenda pública. En el caso del *contexto cultural* promueve en el largo plazo cambios silenciosos, paulatinos, en las prioridades de los ciudadanos. Los estudios de Inglehart arriba mencionados sobre postmaterialismo han dado cuenta de ello, distinguiendo entre la vieja y la nueva agenda política. En esta misma línea es de destacar la teoría de la movilización cognitiva (Dalton, 1996) que señala cómo en sociedades más desarrolladas la opinión pública es cada vez más sofisticada debido a los mayores niveles de información de la población proporcionados por los distintos medios de comunicación y por la propia experiencia de los ciudadanos, dado el alcance del Estado de bienestar al que están expuestos; y también por la mayor capacidad de la ciudadanía para procesar esa información gracias al aumento del nivel de instrucción. Lo relevante es que la sofisticación de la opinión pública hace que las condiciones reales de los problemas y de las propias políticas influyan sobre las prioridades otorgadas a los distintos temas por los ciudadanos (Page y Shapiro, 1992).

En lo que respecta al *contexto económico*, los ciclos influyen también en las prioridades, incrementando o disminuyendo las demandas sobre los distintos temas en función de que se esté en una fase alcista o de recesión. Así, en los momentos más agudos de las crisis los temas del área económica y del empleo adquieren mayor prioridad, al igual que los relativos al proceso político; por el contrario, los del área de bienestar y los temas asociados a valores postmaterialistas bajan. Los ciudadanos, en los primeros momentos parecen dispuestos a asumir sacrificios del lado del bienestar si ello contribuye al crecimiento económico y al empleo. En cambio, cuando se inicia la recuperación crecen las demandas de una intervención pública que resarza de las pérdidas anteriores y cuando el ciclo ya es expansivo las preocupaciones económicas pierden prioridad a favor de las del bienestar, volviéndose a prestar atención a la nueva agenda asociada a valores postmaterialistas.

En cuanto al entorno político, debe abordarse en primer lugar el *contexto de las políticas*. La competencia entre temas descrita por Downs (1972) debe tomarse en consideración pues la capacidad de los ciudadanos para centrar la atención está limitada a un número reducido de problemas. La prioridad otorgada a un tema va a depender, en parte, de las prioridades que se otorguen a otros temas dentro de la agenda

⁷ Para estos autores la agenda pública sería como una especie de espejo en el que se reflejan los temas a los que dan cobertura prioritaria los medios de comunicación. Para el caso español véase McCombs *et al.*, 2000.

⁸ La teoría del equilibrio interrumpido ha tenido también un notable desarrollo, sin embargo, su preocupación fundamental no es tanto la agenda pública como los cambios en las políticas públicas. De hecho, la forma en la que muchos de estos estudios tratan la información sobre la agenda pública, es mediante agrupaciones de temas muy amplias, o el propio análisis de contenido de los medios que llevan a cabo, únicamente toma en consideración las primeras páginas de los periódicos. Esta forma de proceder es útil para analizar el cambio de las políticas desde una perspectiva comparada, pero inadecuado para la analizar los temas concretos de las agendas de una comunidad política singular. Para el caso español véase Chaqués-Bonafont *et al.* (2015).

pública. En segundo lugar, en lo que respecta al *contexto político*, conviene tener en cuenta los niveles de apoyo con los que cuenta el propio régimen político, las instituciones y las autoridades que dirigen esas instituciones. En la medida en que cualquiera de estos componentes goce de bajos niveles de apoyo disminuirá la atención sobre los aspectos sustantivos de las políticas, concediendo mayor relevancia a temas relativos al proceso político. El propio ciclo de vida de los gobiernos, con su correlativa generación de coaliciones de descontentos, hará que poco a poco los temas políticos adquieran mayor relevancia. Pero si hay problemas de apoyo de más amplio alcance que no se resuelven únicamente con “arrojar a los bellacos” del gobierno de turno mediante las elecciones, ello influirá en las críticas a la clase política en general e incluso en la preocupación por temas relativos al régimen y sus instituciones, lo que desembocará en otorgar mayor prioridad a asuntos vinculados a las políticas constituyentes.

Además de analizar el contexto han de tomarse en consideración los *comportamientos de los actores involucrados en las políticas*, ya sea por la atención que dediquen a los temas o por la propia retórica que emplean en torno a los problemas y las políticas públicas, bien recurriendo al desarrollo de argumentos sofisticados o a relatos más simplificados para hacer valer la prioridad de sus temas y posiciones respecto de las políticas. La teoría de la dinámica de las agendas ha puesto el énfasis en la influencia de la retórica presidencial y la incidencia que ejerce en la opinión pública la agenda de los poderes públicos, en particular de los ejecutivos y aún en mayor medida de los presidentes (Cohen, 1995). La teoría del establecimiento de la agenda, como vimos, ha insistido en el papel atribuido a los medios, tanto para fijar la agenda pública, como por los marcos interpretativos de los problemas públicos que desarrollan o que, al menos, contribuyen a difundir (McCombs, 2005). Finalmente, la teoría las coaliciones promotoras de las políticas (Sabatier y Weible, 2007) y en particular, el enfoque de la narrativa de las políticas (Jones *et al.*, 2014) nos informa sobre la construcción de relatos que ayudan a la promoción de problemas y políticas por parte de las coaliciones de apoyo. En definitiva, los actores a través de su retórica y en el caso de los poderes públicos a través de sus políticas, tienen capacidad para influir sobre la agenda pública.

Finalmente, los *intereses y los valores de los individuos* también afectan a la formación de la agenda. La clase social, la posición ante el consumo colectivo de bienes y servicios públicos o la ubicación respecto a diversos valores —eje izquierda-derecha, escala de religiosidad, materialismo-postmaterialismo— influirá en las prioridades de los individuos. La teoría de la movilización cognitiva que señala la existencia de públicos temáticos (Dalton, 1996) subraya en qué medida los intereses y valores de los individuos afectan a sus prioridades de política pública.

Hasta ahora nos hemos referido a distintos factores que inciden sobre la formación de la agenda, in-

tentando integrar las aportaciones de diversas tradiciones teóricas. Ahora bien, ello no nos informa sobre la influencia ejercida por la *naturaleza de los temas* en las prioridades otorgadas a un tema concreto. Como señalamos más arriba, la influencia de estos factores es diferente dependiendo de los temas, ya sea por el tipo de sesgo que introducen potenciando o debilitando un tema, o bien por el peso que tenga cada factor.

En aquellas cuestiones asociadas al contexto cultural, económico y político la incógnita a despejar reside en discriminar ante cada tema si las transformaciones culturales, el ciclo económico o el contexto político favorecen el crecimiento o disminución de la prioridad de un tema. Así, por seleccionar casos extremos, en una sociedad postmaterialista, en un ciclo económico expansivo, con un gobierno recién elegido, los temas relativos a las políticas de bienestar social, la igualdad de género o el medio ambiente tendrán más oportunidades para concentrar la atención pública. En una sociedad materialista, en plena crisis económica, con un gobierno impopular donde se ponga en cuestión también el régimen y las instituciones, poco espacio quedará para la discusión de las políticas de bienestar u otros temas de la nueva agenda pues el grueso de la atención estará concentrado en la economía, el empleo y el propio proceso político.

La otra cuestión a tomar en consideración —y esta es la más importante— es si el tema permite que los individuos dispongan de información sobre el mismo, ya sea a través de su propia experiencia directa o a la proporcionada por los grupos sociales a los que pertenecen y/o las personas con quienes mantienen relación; o si por el contrario, se trata de un tema o política en el que para formarse una opinión la mayoría de la población tiene que recurrir a los medios de comunicación, los discursos de las autoridades en ejercicio y los relatos organizados por las coaliciones promotoras de temas y políticas. En el primer escenario, lo que más influirá en la política serán las condiciones reales del problema y de la política pública. En estos casos las prioridades en la agenda variarán con los indicadores objetivos del problema y con los recursos (producción normativa, empleo y gasto público) dirigidos a producir programas asociados a la política pública, siempre y cuando que esa movilización de recursos consiga incidir sobre el problema. En el segundo escenario, serán los actores —en función de la atención y el tratamiento discursivo que hagan del problema y de la política— quienes influirán en la prioridad otorgada a los temas por parte de los ciudadanos. La agenda de los medios y el encuadramiento otorgado a las noticias, la retórica presidencial y la argumentación respecto de las políticas practicada por los poderes públicos, así como la posición y relatos de las coaliciones promotoras —donde pueden encontrarse partidos de oposición, grupos de presión, movimientos sociales, etc.—, será lo que más influya en la prioridad otorgada al problema. En ambos escenarios los intereses y valores de los individuos influirán, aunque de una manera moderada pues, con independencia del grupo de

pertenencia, todos los ciudadanos terminan por estar expuestos a unos mismos hechos reales, informaciones y discursos. En consecuencia, la realidad de los problemas y las políticas públicas, los discursos, los intereses y valores de los individuos, influyen en todos los temas de la agenda, pero el peso de cada factor varía de un tema a otro.

En síntesis, para explicar la prioridad que otorgan los ciudadanos a un tema tendremos que conocer el área de política pública en la que se encuadra, determinar la incidencia del contexto sobre ese problema, identificar los sesgos derivados de los intereses y valores de los individuos y, sobre todo, establecer la forma principal a través de la cual los ciudadanos acceden a la información, ya sea mediante su propia experiencia –o la de su entorno de relaciones sociales–, o bien por medio de los discursos de los actores involucrados en la política.

3. Metodología

Como se señaló más arriba se ha optado por una metodología basada en la triangulación múltiple. Una de las modalidades de triangulación es la teórica –que es la más importante para nuestros propósitos– consistente en contrastar varias teorías con objeto de interpretar un mismo fenómeno: las prioridades que los ciudadanos otorgan a los temas de la agenda. Por otra parte, para analizar la influencia de la naturaleza de los propios temas sobre la formación de la agenda es necesario contrastar las teorías por lo menos en dos temas diferentes de la agenda. En este caso han sido tres los analizados: la vivienda, los bancos y los desahucios⁹.

La fuente principal de la investigación ha sido la serie sobre los tres problemas más importantes que elabora el CIS a partir de las respuestas ofrecidas a la pregunta de “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”. Esta pregunta de carácter sociotrópico generalmente va acompañada de otra egocéntrica: “¿Y cuál es el problema que, a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”. Ambas preguntas son abiertas y permiten conocer la lista de temas que integran la agenda pública, así como la prioridad relativa otorgada a cada uno ellos¹⁰. A partir estas preguntas se han tomado los porcentajes de respuestas para cada uno de los temas seleccionados desde 1985 hasta 2015, obteniendo así las series temporales con las prioridades de cada tema.

Para analizar la influencia de intereses y valores sobre las prioridades de los ciudadanos se han calculado y comparado series temporales de las prioridades

otorgadas al tema de la vivienda por cada segmento de población utilizando las variables de clasificación empleadas por el CIS en sus cuestionarios.

El estudio de la influencia ejercida por las políticas de vivienda sobre las percepciones se ha abordado tomando en consideración diversos instrumentos de política pública: el gasto público en materia de vivienda, las desgravaciones fiscales a la vivienda y la regulación de precios a través de la promoción y clasificación de viviendas protegidas.

Para indagar la influencia de las condiciones reales del problema sobre la agenda se analiza la evolución del mercado, concretamente los precios de la vivienda y los tipos de interés hipotecarios. En lo que respecta al problema de los desahucios, se han recabado datos de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos.

Para determinar el influjo de la retórica presidencial se ha examinado la composición de la agenda del ejecutivo a partir del espacio dedicado por los presidentes a cada tema en sus discursos de investidura y del estado de la nación.

Para calibrar la incidencia de los medios de comunicación sobre la agenda pública se ha reconstruido la agenda de los medios calculando la cantidad de noticias publicadas sobre vivienda y desahucios.

Ahora bien, es necesario concretar todas estas relaciones mediante modelos e hipótesis que puedan contrastarse empíricamente. Así, para observar la asociación entre la agenda presidencial y la agenda pública se ha recurrido al análisis de autorregresión¹¹, correlacionando la serie temporal del tema de la vivienda en la agenda sociotrópica con la de la agenda del Presidente, funcionando esta última como factor predictor de la primera. En concreto, el modelo empleado es:

$$P_t = a + b * AG_t + e_t$$

Donde P_t = % de personas que mencionan el tema de la vivienda en el momento t ; AG_t = % de espacio dedicado por el Presidente en los discursos de investidura y en los debates del estado de la nación al tema de la vivienda en el momento t ; a , b = parámetros a calcular; e_t = error en el momento t .

El comportamiento previsto por la teoría es que la agenda del Presidente influye en la agenda pública, de modo que cuanto mayor sea la atención que dedica el Presidente al tema de la vivienda en sus discursos, mayor será también el interés del público sobre ese mismo asunto.

Para analizar la influencia del gasto público sobre la agenda se ha aplicado el siguiente modelo mediante series anuales:

$$P_t = a + b * GP_t + e_t$$

Donde GP_t = % de gasto público respecto a PIB dedicado a vivienda en el momento t .

⁹ Bajo el tema “vivienda” los codificadores del CIS recogen “todo lo relacionado con la vivienda, alquileres, escasez de vivienda, precios elevados, calidad de la vivienda, etc.”. No obstante, la preocupación principal en torno a la vivienda es el precio -ya sea de venta o alquiler-, siendo este el atributo que destaca sobre los restantes.

¹⁰ Nótese que lo que aquí interesa es la *prioridad* y no la *definición* de los problemas, dos personas pueden considerar un mismo tema como prioritario y mantener definiciones de ese problema diferentes.

¹¹ Nótese que todos los modelos empleados se basan en la autorregresión, como suele ser lo habitual en los estudios de agenda pública y no en la regresión.

La hipótesis en este caso es que el gasto público influye sobre la agenda: concretamente, cuanto mayor sea el volumen de recursos asignados por el sector público a vivienda menor será el interés del público sobre ese mismo asunto y viceversa. Es decir, los ciudadanos operarían como una especie de termostato hacia el gasto público, incrementando sus demandas cuando este disminuye, y reduciéndolas cuando crece (Wlezien, 1995).

El modelo empleado para analizar la influencia de los medios es:

$$P_t = a + b * AM_t + e_t$$

Donde AM_t = número de noticias dedicadas al tema de la vivienda en el momento t . En este caso se toman series mensuales.

El comportamiento previsto por la teoría es que la agenda de los medios de comunicación influye sobre la agenda pública, en el sentido de que cuanto mayor es el volumen de noticias publicadas por los medios sobre la vivienda mayor prioridad otorgan a este mismo asunto los ciudadanos.

Finalmente, se han calculado otros dos modelos, uno mediante series mensuales y otro trimestrales (la distinción obedece a la periodicidad con la que se dispone de datos en las fuentes existentes) que ponen en relación la agenda con las condiciones reales del problema y con las políticas públicas.

$$P_t = a + b * Pre_t + c * Tip_t + d * Vpro_t + e_t$$

$$P_t = a + b * Pre_t + c * Fis_t + e_t$$

Donde Pre_t precio de la vivienda; Tip_t tipo de interés; $Vpro_t$ % de viviendas protegidas sobre el total de vivienda iniciadas; Fis_t deducciones fiscales.

Lo previsto por la teoría es que tanto las condiciones reales de los problemas como las políticas públicas incidirán sobre la agenda pública. Así, cuanto más altos sean los precios y los tipos de interés hipotecarios la preocupación por el problema será mayor. Cuanto mayor peso tenga la vivienda protegida y mayores sean las desgravaciones fiscales que puedan aplicarse los contribuyentes, menor será la prioridad otorgada al problema.

4. Resultados: la burbuja inmobiliaria y el problema de la vivienda en la agenda pública

4.1. La evolución de los temas en la agenda pública

Antes de entrar en el análisis de los factores que influyen en la preocupación de los españoles por los temas estudiados conviene describir su evolución a lo largo del tiempo. Para ello se ha tomado en consideración una tipología de temas basada en el *tiempo de permanencia* de los temas en la agenda, distinguiendo entre temas crónicos, intermitentes y crisis y/o reacciones a políticas gubernamentales. Asimismo,

se han tenido en cuenta otros criterios complementarios para cualificarlos, como son la distinción entre *temas y eventos* (Rogers y Dearing 1988) y el grado de *notoriedad* que llegan a alcanzar los asuntos públicos (Eaton 1989).

4.1.1. El tema de la vivienda

El problema de la vivienda podría considerarse como un *tema*, no como un evento, pues se trata de un problema de largo plazo que recibe cobertura continuada en los medios de comunicación. Los eventos, por el contrario, se caracterizan por su rápida aparición, se desarrollan durante un período de tiempo corto y atraen una atención de los medios muy intensa y breve (Rogers y Dearing 1988).

Por su grado de permanencia en la agenda, la vivienda puede clasificarse dentro de los temas *intermitentes*. La mayoría de los temas que componen la agenda pertenecen a este tipo. Se trata de temas que forman parte de la agenda desde hace tiempo, pero cuya presencia es discontinua, es decir, entran y salen de la agenda a lo largo del tiempo y/o alternan períodos en los que están por encima y por debajo del 5% de notoriedad. Aun siendo un tema intermitente lo es de *larga duración*, esto es, permanece en la agenda desde antiguo (Zucker 1978), al menos desde que el CIS inició su serie. Ello es relevante, pues cuanto más tiempo lleve un tema en la agenda, más probable es que el público se haya formado una opinión al respecto y que disminuya la capacidad de influencia de los medios de comunicación sobre las opiniones de los ciudadanos (Soroka 2002). Se trata también de un *tema familiar* o cercano. Zucker (1978) señaló que “cuanto menor sea la experiencia directa del individuo respecto de un tema dado, mayor será su dependencia de los medios de comunicación para su conocimiento e interpretación”. Por el contrario, en los temas conocidos y experimentados personalmente la influencia de los medios tiende a ser menor.

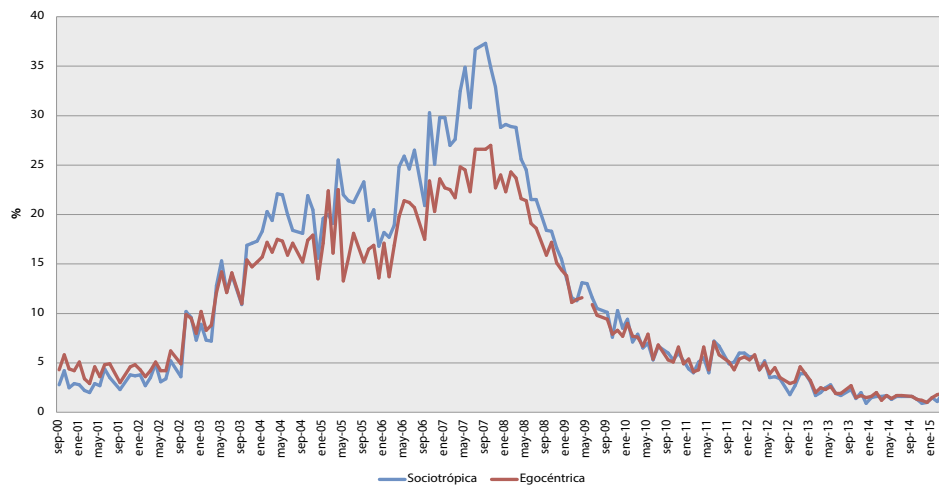
En lo concerniente a su *notoriedad*, en la actualidad es un tema de baja notoriedad: esto es, menos del 10% de los ciudadanos lo menciona como uno de los tres principales problemas del país. Sin embargo, el lugar que actualmente ocupa el problema de la vivienda dentro de la agenda poco tiene que ver con el que ocupó anteriormente —llegando a superar el 37% en septiembre de 2007— pudiéndose distinguir tres etapas en su evolución. La primera abarcaría desde 1985 —primer año del que se dispone de datos— hasta 2002 aproximadamente. Durante este período el tema de la vivienda se comportó como un tema intermitente de baja notoriedad. Así estuvo en la agenda al principio, luego desapareció en 1994, para volver reaparecer en el año 2000, sin superar generalmente el 10% de atención. La segunda etapa comprendería desde abril de 2003 hasta septiembre de 2009, en la que alcanzó una alta notoriedad, superando mes a mes el 10% de atención. A partir de su regreso a la agenda fue escalando poco a poco posiciones hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis económica en el 2007, fecha en la que co-

menzó a descender, incluso de forma acelerada, bajando del umbral del 10% en 2009, sin haberlo recuperado en la actualidad. Desde entonces ha quedado como un tema de *baja notoriedad*, no resuelto, que permanece latente a la espera de volver a captar la atención del público en otro momento.

Es de destacar que la evolución del problema de la vivienda en la *agenda egocéntrica* sigue la misma pauta que en la *sociotrópica*. Únicamente, cabría mencionar que durante el periodo de mayor auge de la burbuja inmobiliaria la distancia entre ambas fue

mayor, muestra de la preocupación por el asunto con independencia de que afectara o no personalmente (véase gráfico 1), lo cual hizo que el tema de la vivienda entrara con fuerza en el área de impacto —esto es, aquel espacio en el que coincide la agenda *sociotrópica* y la *egocéntrica* (Bouza, 2004)— haciendo de este tema uno de los más relevantes a efectos de comunicación política, al que tuvieron que dedicar atención todos los partidos políticos y, en particular, aquellos que cuentan con bases de apoyo social especialmente sensibles a este asunto.

Gráfico 1. Agenda sociotrópica y egocéntrica. Vivienda (todo lo relacionado con la vivienda, alquileres, escasez de vivienda, precios elevados, calidad de la vivienda, etc)



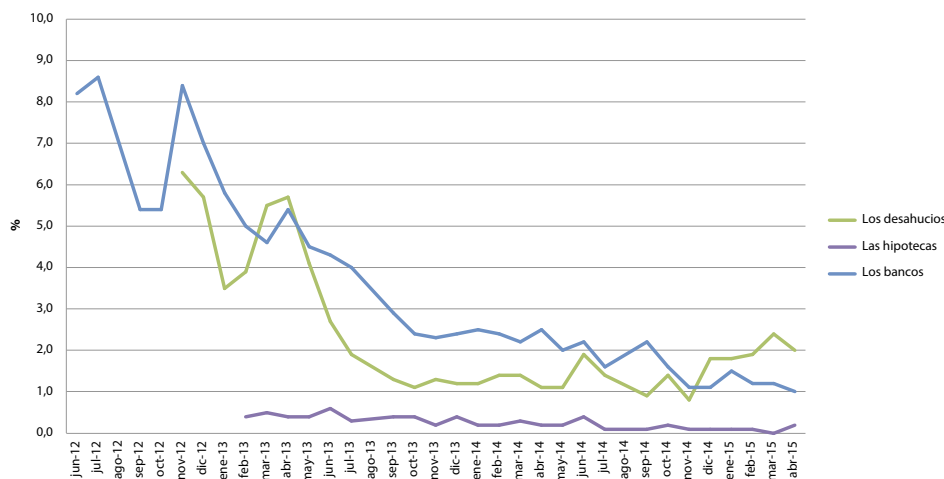
4.1.2. Los temas de los bancos y los desahucios

A mediados de 2012 se incorporan a la agenda tres temas nuevos que guardan relación con los efectos más directos del estallido de la burbuja inmobiliaria: concretamente, las reacciones que provocaron en la opinión pública las cuantiosas ayudas recibidas por las cajas de ahorros tras el rescate; el problema de los desahucios que, aunque anterior al de la banca, solo aparecerá en la agenda unos meses después de las

ayudas a las entidades financieras; y, del mismo modo, la preocupación por las hipotecas que aparecerá en la agenda también tras el rescate.

La forma que siguen las curvas de atención a estos asuntos es la típica de las *crisis* y las *reacciones ante políticas gubernamentales*, de modo que una vez que la crisis estalla o se pone en marcha la política, la opinión pública reacciona manifestando su preocupación por el problema y luego, poco a poco, el tema va bajando en prioridad (véase gráfico 2).

Gráfico 2. ¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? Los bancos. Los desahucios. Las hipotecas



La evolución de estos temas responde a la pauta descrita por Downs (1972) en su teoría del ciclo de atención de los temas, según la cual “de repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve período y luego –muchas veces sin haber encontrado solución– desaparece paulatinamente del centro de la atención pública”, para añadir después que “cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente”.

4.2. Intereses y valores: el público del tema de la vivienda

Los análisis de la agenda pública resultan incompletos si no se toma en consideración los *públicos temáticos*. Los ciudadanos, heterogéneos desde el punto de vista de sus intereses y valores, centran su atención en unas pocas áreas, de modo que cada individuo pertenece a uno o más públicos temáticos, estando relativamente bien informado sobre el área objeto de su interés, de la que realiza un seguimiento más o menos profundo en lo concerniente a las acciones de los gobiernos y de los partidos respecto de ella (Dalton 1996). En este sentido, una cuestión relevante es indagar el peso que ejercen los intereses y valores de los individuos sobre su elección de los temas prioritarios.

A la hora de analizar los intereses la variable crítica es la *posición ocupada ante el consumo de bienes y servicios públicos*. Muchas de las variables territoriales y sociodemográficas lo que expresan en realidad son distintas posiciones ante el consumo público-privado. Así, en el caso de la vivienda son muy importantes las variables territoriales pues existen diferencias urbano-rurales que hacen que sea en las áreas urbanas donde mayor preocupación acapare la vivienda, creciendo conforme se incrementa el tamaño de la población del municipio de residencia. La edad es otra variable importante, siendo mayor la demanda de intervención pública entre los jóvenes que entre los más mayores, alcanzando su máxima intensidad entre aquellos que se encuentran en vías de emanciparse o se acaban de emancipar. Asimismo, es mayor la preocupación por la vivienda entre quienes tienen una situación de inestabilidad laboral. No solo los jóvenes demandan intervención en vivienda, otro grupo importante son los divorciados y separados. Asimismo, el régimen de tenencia de la vivienda también incide en esta cuestión, siendo mayores las demandas entre quienes no poseen una vivienda en propiedad y, en menor medida, entre quienes la están pagando en la actualidad.

Los intereses se expresan también a través de la *clase social*. En este sentido, son los sectores más favorecidos, esto es, los grupos sociales más ilustrados, con mayores niveles de renta, los trabajadores asalariados de cuello blanco, las clases medias-altas, así como las nuevas clases medias, a los que más les preocupa la cuestión de la vivienda.

No solo los intereses importan en la formación de la agenda, también lo hacen los valores, en particular la posición que se ocupe en el *eje izquierda-derecha* y en el *eje materialista post-materialista*. En este sentido cabe destacar lo siguiente: cuanto más a la izquierda se sitúa una persona, mayor es la preocupación por la vivienda; asimismo, cuanto más post-materialista sea, mayor será la demanda de intervención pública en vivienda. En consonancia con ello, no es de extrañar que existan también fuertes asociaciones entre el comportamiento electoral y la prioridad otorgada al tema de la vivienda en la agenda, siendo más intensa entre los electores que recuerdan haber votado a partidos de izquierda que entre quienes han votado a la derecha.

Ahora bien, aunque puedan identificarse variables de carácter individual que inciden sobre la preocupación por la vivienda, conviene subrayar que la influencia de intereses y valores es siempre limitada, pues son otras variables externas, que inciden por igual en todos los grupos, las que hacen subir o bajar la preocupación por la vivienda, de modo que los “desplazamientos” en las prioridades que se observan en el conjunto de la población se reproducen en todos los segmentos sociales. Esto no es algo específico de del caso de la vivienda pues, como señalaron Page y Shapiro (1992), es posible identificar *públicos paralelos*, esto es, varios grupos demográficos que responden en sus opiniones de forma similar a circunstancias cambiantes. Ello parece indicar que los ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, están interpretando la información de la misma manera y usando estándares de juicio comunes. Mucha de esta información la transmiten los medios de comunicación y alguna procede de su experiencia personal. Tales comportamientos han llevado a estos y otros autores a considerar que la opinión pública sobre las políticas y los asuntos públicos de las sociedades actuales de los países más desarrollados puede ser considerada como una opinión pública relativamente sofisticada, propia de un público racional que responde a la nueva información de forma sensata (Glynn *et al.* 2015).

De hecho, en el caso que nos ocupa, los “desplazamientos” en las prioridades ciudadanas del tema de la vivienda se reproducen en todos los grupos socio-demográficos e ideológicos. Como se verá seguidamente, son factores distintos de los intereses y valores –como las políticas desarrolladas por los gobiernos, las propias condiciones reales del problema, o la atención dedicada por los medios a asuntos como el de los desahucios– los que ejercen mayor influencia en las tendencias que siguen las preocupaciones de los ciudadanos.

Valga como muestra lo observado entre 2000 y 2010 en varios segmentos de la población clasificados por las principales variables que influyen sobre la prioridad otorgada a la vivienda: el hábitat, la edad, el nivel de instrucción, la clase social y el recuerdo de voto en las elecciones generales (véanse gráficos 3 a

7). En todos ellos existen sesgos que inciden en las prioridades; ahora bien, los desplazamientos son homogéneos entre todos los grupos y describen la curva del desarrollo de la burbuja inmobiliaria. Es especialmente significativo el nivel de estudios, en cuanto que esta variable pueda estar asociada al grado de

acceso a la información y a la capacidad de procesamiento de esa información. Todos los grupos, desde los más ilustrados a los que cuentan con un menor nivel de educación formal, evolucionan en cuanto a sus preferencias al ritmo que imponen las condiciones del mercado de la vivienda.

Gráfico 3. Prioridad del tema de la vivienda en función de la pertenencia o no a un área metropolitana

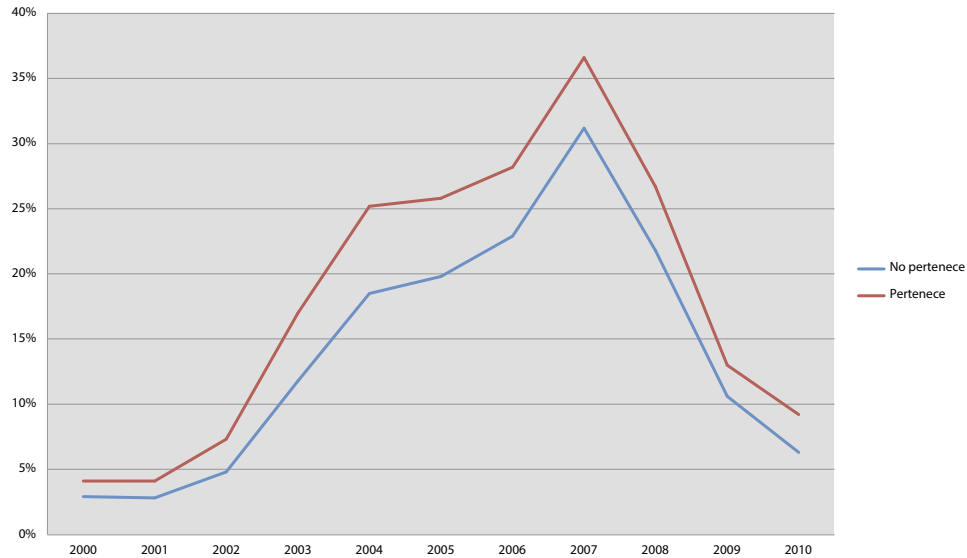


Gráfico 4. Prioridad del tema de la vivienda en función de la edad

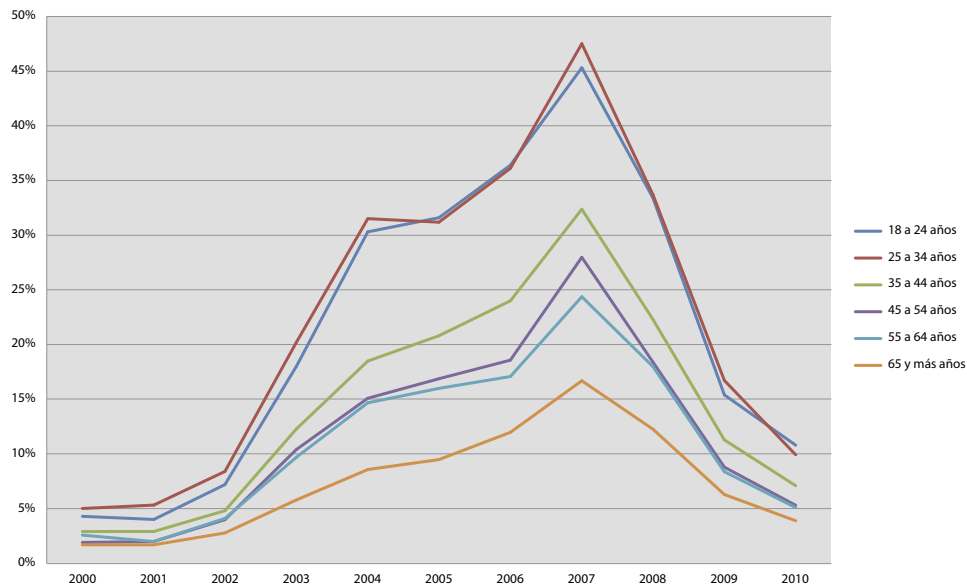


Gráfico 5. Prioridad del tema de la vivienda en función del recuerdo de voto

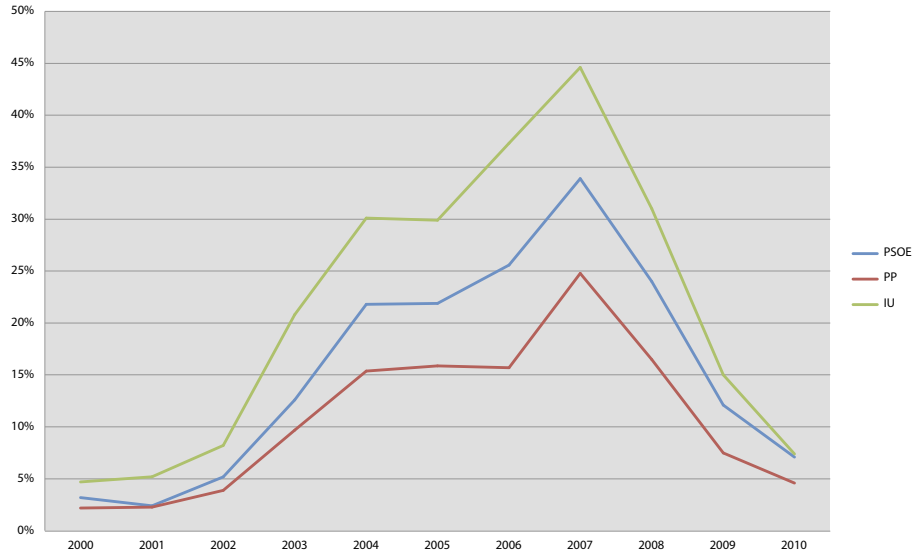


Gráfico 6. Prioridad del tema de la vivienda en función de los estudios

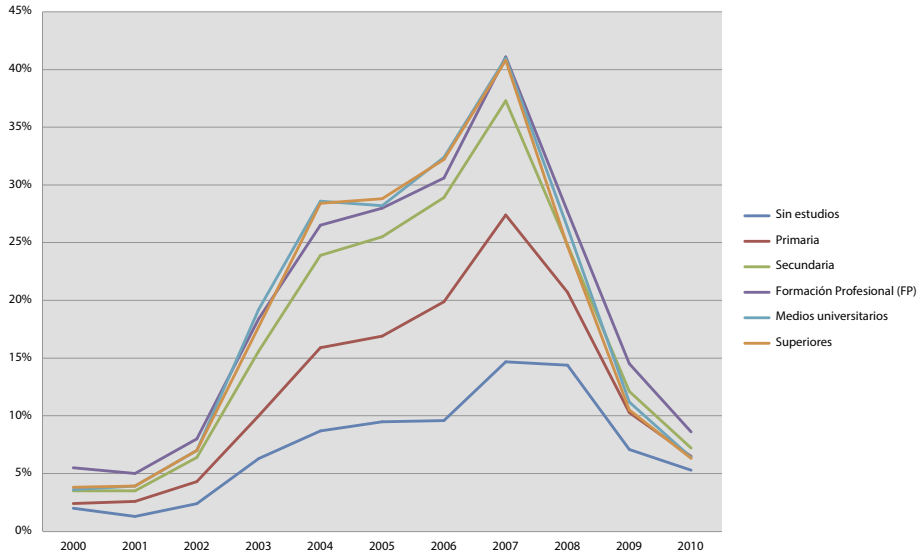
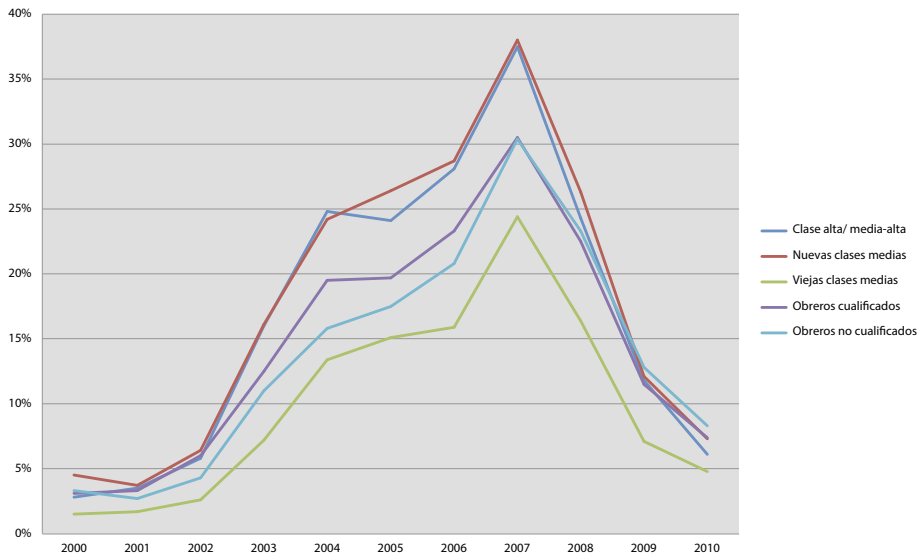


Gráfico 7. Prioridad del tema de la vivienda en función del estatus socioeconómico



4.3. Las condiciones reales del problema: la influencia de las políticas

La propia acción de gobierno, al incidir sobre los problemas públicos a través de sus políticas, influye sobre la composición de la agenda. Puede hacerlo de diversas maneras: mediante declaraciones públicas – es lo que se conoce como la influencia de la retórica presidencial– o bien mediante el manejo de diversos instrumentos de política pública, siendo relevantes en este caso concreto el gasto público en vivienda, las desgravaciones fiscales y la regulación de mercados a través de las viviendas de protección oficial. Sobre la retórica presidencial volveremos más adelante.

En lo que respecta al gasto público, sin duda este afecta a la agenda. Cuando el gasto aumenta disminuye la preocupación de los ciudadanos y cuando el gasto baja la preocupación se incrementa. Así, la correlación entre el gasto público en “vivienda y bienestar comunitario” y la preocupación por el tema de la vivienda es de -0,371 y es significativa en un nivel inferior a 0,05. Lo problemático es que el gasto en esta materia siguió una pauta descendente, con lo cual lejos de ayudar a bajar la prioridad del tema la aumentaba.

Algo parecido se puede afirmar sobre la vivienda protegida. Cuanto mayor peso tiene la vivienda protegida sobre el conjunto de viviendas que se construyen, con independencia de que sean de promoción pública o privada, menor será la preocupación por el problema de la vivienda. El asunto es que el grueso del crecimiento del parque inmobiliario se produjo a través de la vivienda libre, quedando la protegida en una posición marginal y cada vez más baja; solo recuperó peso en términos comparativos cuando se desplomó la construcción de viviendas.

Por último, las desgravaciones fiscales a la compra de vivienda, lejos de aminorar la preocupación por el problema contribuyeron a incrementarlo, posi-

blemente debido a su influencia en la elevación de los precios. No obstante, para apreciar los efectos de la vivienda protegida y las desgravaciones fiscales es necesario tomar en consideración el efecto de los precios, que es el determinante más importante de todos los analizados.

4.4. Las condiciones reales del problema: la influencia del precio de la vivienda

Para analizar la influencia de las condiciones reales del problema sobre la agenda pública sociotrópica y egocéntrica se han calculado dos modelos, uno con datos mensuales y otro con información trimestral. Los distintos lapsos temporales adoptados responden a la disponibilidad de las series estadísticas.

En el primero de ellos (véase tabla 1), puede comprobarse como la variable que más influye sobre la prioridad otorgada al tema es el propio precio de la vivienda. Los tipos de interés también lo hacen, pero su peso resulta menor. Como es natural, cuanto mayor sea el precio de la vivienda y más altos sean los tipos de interés más preocupación habrá por el tema de la vivienda.

La construcción de viviendas protegidas, aunque no tan relevante como el precio, incide de forma sustancial en la percepción del problema de modo que cuanto mayor es la proporción de viviendas protegidas que se construyen sobre el total de viviendas iniciadas menor es la preocupación por el tema de la vivienda. En realidad, como se indicó más arriba, la vivienda protegida ha ido en descenso y lo que están reflejando los datos es un crecimiento del parque de viviendas basado en la vivienda libre; ello provocó un aumento de la preocupación por la vivienda debido, entre otros motivos, a que la vivienda protegida, dado su escaso peso, contribuía muy poco a moderar los precios.

Tabla 1. La influencia del precio de la vivienda, los tipos de interés y la construcción de vivienda protegida sobre la prioridad del tema de la vivienda en la agenda sociotrópica y egocéntrica

| | Agenda sociotrópica | Agenda egocéntrica |
|--|---------------------|--------------------|
| R | 0,968 | 0,973 |
| R ² | 0,937 | 0,947 |
| Constante | -32,530 | -25,408 |
| Beta Precio vivienda segunda mano (euros m ²) | 0,738** | 0,760** |
| Beta Tipo de interés de referencia media ponderada conjunto de entidades financieras (%) | 0,072* | 0,084* |
| Beta % de viviendas protegidas sobre total de obras de vivienda iniciadas | -0,340** | -0,301** |

* Significativa en el nivel 0,05.

** Significativa en el nivel 0,01

Fuente: para las variables independientes base de datos Biset del Banco de España. Serie mensual enero de 2005 a enero de 2015. Elaboración propia.

En la serie trimestral, que abarca la totalidad del ciclo de la reciente burbuja inmobiliaria, se observa la incidencia del precio junto a la de las desgravaciones fiscales. Lo llamativo es que las desgravaciones, lejos de aminorar la preocupación por la vivienda la

acrecentaban. Posiblemente ello se deba al efecto de las desgravaciones en el alza de los precios, incrementándose así la preocupación de los ciudadanos por este asunto (véase tabla 2).

Tabla 2. La influencia del precio de la vivienda y las desgravaciones fiscales sobre la prioridad del tema de la vivienda en la agenda sociotrópica y egocéntrica

| | Agenda sociotrópica | Agenda egocéntrica |
|---|---------------------|--------------------|
| R | 0,892 | 0,881 |
| R ² | 0,795 | 0,777 |
| Constante | -32,949 | -25,609 |
| Beta Precio en euros vivienda libre (índice base 2005) | 0,582* | 0,473* |
| Beta Esfuerzo teórico anual para la adquisición de vivienda obtenido por las deducciones fiscales (%) | 0,507* | 0,635* |

* Significativa en el nivel 0,0.

Fuente: para las variables independientes base de datos Biset del Banco de España. Serie trimestral desde el tercer trimestre del 2000 hasta el cuarto trimestre del 2014. Elaboración propia.

4.5. La influencia de los actores: la retórica presidencial

Los impactos en la agenda de la retórica presidencial pueden ser muy diferentes. Así, en unos casos provocan reacciones inmediatas en la opinión pública que poco a poco van perdiendo intensidad. Tal sucedió con el tema del rescate a las entidades financieras: cuando el gobierno de España solicitó la ayuda financiera de Europa para su sistema bancario en junio de 2012, seguida de la inmediata comparecencia del Presidente del Gobierno y del Ministro de Economía para informar sobre ello, también en ese mismo mes apareció por primera vez el tema de la banca en la agenda, y además lo hizo con un nivel de notoriedad elevado, el 8,2%, que subiría al 8,6% al mes siguiente para después descender. El tema siguió la típica pauta de una crisis o reacción ante una política del gobierno (véase gráfico 2).

En lo que respecta al tema de la vivienda propiamente dicho, la retórica presidencial parece tener una influencia moderada. Cuando los presidentes hablan de vivienda, lejos de disminuir la preocupación de la población, parecería que la incrementan, pues sus intervenciones más que anticipativas son reactivas y suelen estar asociadas a respuestas tardías a problemas vinculados con el acceso a la vivienda, a las dificultades y riesgos asociados al sector de la construcción o a las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria. La correlación entre la importancia otorgada al tema de la vivienda en los discursos de investidura y del estado de la nación sobre la agenda

pública es de 0,389 y es significativa en un nivel inferior a 0,05. Posiblemente sea la agenda pública la que ha debido influir en los discursos de los presidentes y no al contrario.

En lo que se refiere a los desahucios, la influencia del presidente fue nula. Cuando incorporó el tema a sus discursos el asunto prácticamente ya no formaba parte de la agenda pública y, en consecuencia, no tuvo incidencia alguna en la opinión.

4.6. La influencia de los actores: los medios de comunicación y el relato de los grupos de interés

La teoría del establecimiento de la agenda otorga a los medios de comunicación un papel decisivo en la formación de la agenda pública. Para comprobar la validez de esta teoría en el caso que nos ocupa se ha relacionado la evolución del número de noticias publicadas por el diario *El País* sobre la vivienda con la prioridad otorgada por los ciudadanos a este tema. Como puede comprobarse, la atención que dedica este medio a la vivienda tiende a variar de forma similar a como lo hizo la agenda pública. Las correlaciones entre la agenda pública y la de este periódico distan de ser perfectas, pero son significativas con independencia del lapso temporal con el que se recabe la información (véase la primera columna de la tabla 3).

Ello podría llevar a pensar que los medios de comunicación ejercieron una notable influencia sobre las prioridades de los ciudadanos. Sin embargo, ex-

Tabla 3. Coeficiente de correlación de entre número de noticias sobre vivienda publicadas por El País y la prioridad del tema de la vivienda en la agenda pública sociotrópica

| | R sin controlar el efecto del precio de la vivienda | R parcial controlando el efecto del precio de la vivienda |
|------------------|---|---|
| Serie anual | 0,654* | |
| Serie trimestral | 0,414* | -0,082 |
| Serie mensual | 0,323* | -0,058 |

* La correlación es significativa en el nivel 0,01.

Fuente: Hemeroteca de El País. Elaboración propia.

traer esta conclusión sería erróneo pues si se controla el efecto de la evolución de los precios, se observa que la incidencia de los medios desaparece (véase la segunda columna de la tabla 3). Ello se debe, en buena medida, a que los medios reflejan en sus noticias las señales que emite el mundo real, dedicando más atención al tema de la vivienda durante el desarrollo de la burbuja inmobiliaria y menos en los periodos en que los precios estuvieron más bajos. La influencia de la prensa sobre la agenda en el caso que nos ocupa es nula o muy reducida, pues el problema de la vivienda es una realidad que los ciudadanos conocen por su propia experiencia siendo muy reducida la capacidad que tienen los medios para influir en sus prioridades.

La situación es muy diferente en el caso de los desahucios. Aquí la prensa si desempeñó un papel crítico. Las ejecuciones hipotecarias comienzan a crecer en el cuarto trimestre de 2007 y alcanzan su punto más alto en el primer trimestre de 2010. Los lanzamientos comienzan a crecer también desde el 2007 y alcanzan su pico en el segundo trimestre del

2012 (véase gráfico 8). Los medios de comunicación, en particular los diarios *El País* y *El Periódico*, comenzaron a destacar este tema en el primer trimestre de 2011, un año después de que las ejecuciones hipotecarias alcanzaran el máximo; pero no sería hasta el tercer trimestre de 2012 cuando la atención dedicada por los medios a este tema lograra su pico. Ello fue debido a una serie de desgraciados sucesos –casos de suicidio de personas afectadas por desahucios acaecidos a finales de octubre y principios de noviembre de 2012– que atrajeron la atención de los medios de comunicación y provocaron numerosas reacciones de actores políticos y sociales, generándose un elevado número de noticias que impactaron en la opinión pública, reflejándose en la composición de la agenda pública del momento. Posteriormente, la atención de los medios hacia este tema bajó y con ella la prioridad del tema en la agenda, aunque no se había reducido de forma significativa ni el número de ejecuciones hipotecarias ni de lanzamientos, esto es, a pesar de no haber variado sustancialmente el problema (véase gráfico 9).

Gráfico 8. Evolución del número de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos 2007-2014

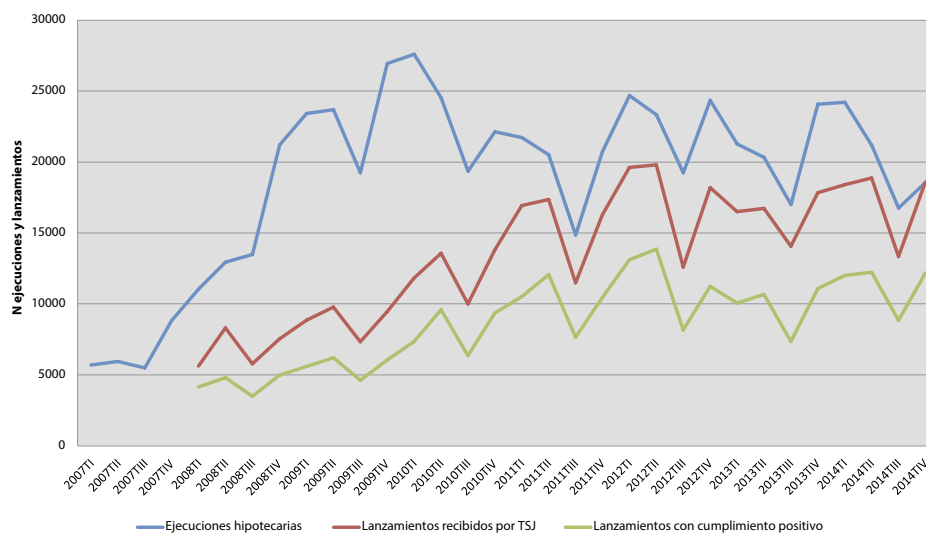
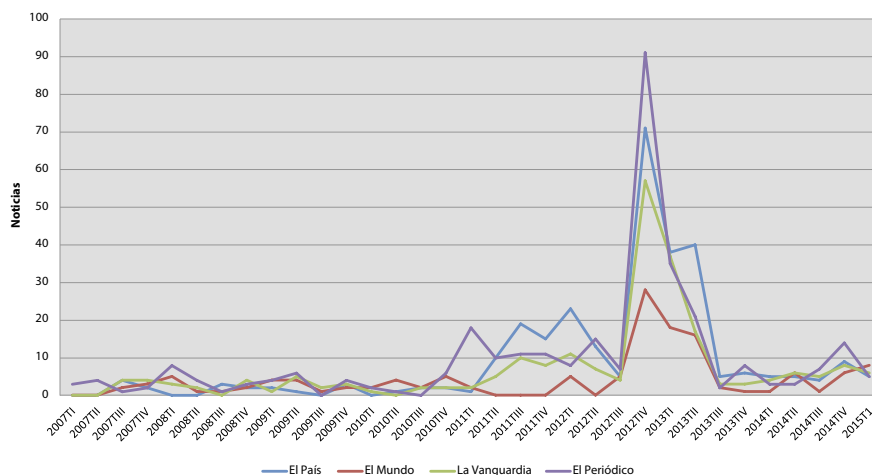


Gráfico 9. La evolución del número de noticias sobre el tema de los desahucios en distintos medios de comunicación



A diferencia del tema de la vivienda, en el que el impacto de las condiciones reales del problema fue lo relevante para la formación de la agenda —resultando marginales los medios—, en el de los desahucios fueron los medios y no la propia evolución de la realidad lo que más incidió sobre la agenda. Ello se debe, entre otros factores, a que en los desahucios la inmensa mayoría de la población no se ve directamente afectada, su conocimiento no lo obtiene a través de la propia experiencia, sino que depende de la

información que recaba a través de los medios de comunicación y de los discursos de los actores.

Buena muestra de ello son los elevados coeficientes de correlación que existen entre el número de noticias sobre desahucios publicadas por los medios y la prioridad adquirida por el tema en la agenda pública. Nótese que, con independencia de la mayor o menor prioridad otorgada por cada medio al tema, sus agendas correlacionan de una forma muy elevada entre sí, independientemente de su línea editorial (véase tabla 4).

Tabla 4. Coeficiente de correlación entre número de noticias sobre desahucios publicadas por diversos medios de comunicación y la prioridad del tema de los desahucios en la agenda pública sociotrópica

| | Agenda sociotrópica | Europa Press | El País | El Mundo | La Vanguardia | El Periódico |
|---------------------|---------------------|--------------|---------|----------|---------------|--------------|
| Agenda sociotrópica | 1,000 | | | | | |
| Europa Press | 0,798* | 1,000 | | | | |
| El País | 0,803* | 0,868* | 1,000 | | | |
| El Mundo | 0,799* | 0,766* | 0,813* | 1,000 | | |
| La Vanguardia | 0,749* | 0,840* | 0,893* | 0,787* | 1,000 | |
| El Periódico | 0,745* | 0,795* | 0,858* | 0,786* | 0,902* | 1,000 |

* La correlación es significativa en el nivel 0,01.

En suma, son los efectos de primer nivel —ayudar a centrar la atención del público sobre los temas— (López-Escobar *et al.* 1998) y no los de segundo nivel —presentar los temas ante el público desde determinados encuadres, resaltando unos atributos y no otros, etc.— (Weaver, 2007; McCombs *et al.*, 2000; Rodríguez 2004; Takeshita 2006) los verdaderamente relevantes a la hora de fijar la agenda pública en el caso de los desahucios.

En esta segunda dimensión del encuadramiento del problema es donde resultaron claves los movimientos sociales, en particular los diversos grupos organizados surgidos en torno a los desahucios, los cuales articularon una narrativa integrada y sólida que presentaba el problema desde una perspectiva sencilla: la vivienda como un derecho social indiscutible —valor de uso— que las instituciones han de garantizar a toda costa. El diagnóstico desde esta perspectiva cae por su propio peso: los desahucios son el epifenómeno de una política de vivienda que se desentiende de los problemas de la gente más débil, que ignora el mandato constitucional de asegurar el acceso a una vivienda digna y adecuada, que promueve la burbuja inmobiliaria y el gran negocio de las hipotecas y que, cuando el mercado se hunde, socializa las pérdidas, rescatando cajas de ahorro en ruinas y adquiriendo con fondos públicos viviendas y suelo invendibles, y aún tiene tiempo para sacar provecho de los últimos despojos saldando miles de viviendas sociales a fondos buitres. La antítesis entre valor de uso y de cambio ordena todo el escenario. El abandono de las instituciones y el desinterés de los partidos tradicionales por este asunto obliga a intervenir desde

abajo, a hacer frente a los desahucios de forma directa y contundente para proteger a las familias, a los niños, a los ancianos que tras una vida de sacrificios se ven en la calle, sin nada. Se escoge el lado más dramático del asunto y se ilustra convenientemente ante los medios de comunicación convocados al efecto. Los villanos son pocos, pero fuertes: los bancos, las cajas de ahorro, el “banco malo” (SAREB), los fondos de inversión, y sobre el terreno, el director de la oficina bancaria, el funcionario del juzgado que administra el lanzamiento, el policía que expulsa de su casa a sus ocupantes, etc. Los activistas que paralizan los desahucios, los vecinos indignados y las familias afectadas son los héroes del relato y, por supuesto, los movimientos sociales de base que canalizan sus demandas ante las instituciones. La moraleja del relato se resume fácilmente: parar todos los desahucios como primera medida, conseguir una solución habitacional inmediata para todos los desahuciados y, a medio plazo, la dación en pago, una nueva regulación hipotecaria que asegure una segunda oportunidad para los endeudados y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este relato tuvo una considerable aceptación mediática y social, se incorporó a los discursos políticos y se empleó con éxito en la campaña electoral de las elecciones locales de mayo de 2015¹².

¹² Jones *et al.* (2014) señalan la importancia de la narrativa para promover políticas, ganar apoyos y vencer resistencias. La narrativa como producto tiene una estructura que permite establecer el marco general de interpretación de la realidad o “escenario”, la justificación de la intervención sobre los temas y el camino crítico o “trama” que ordena la intervención, los “personajes” —buenos y malos— que ope-

4.7. El contexto

Por lo que se refiere al contexto, los desplazamientos de valores en el largo plazo en un sentido postmaterialista actúan a favor de las políticas de bienestar y, en ese sentido, lo lógico es que el cambio cultural opere a favor de la preocupación por la vivienda. No obstante, la vivienda es una política que en la medida en que se refiere a un bien que tiene tanto valor de uso como valor de cambio, no solo es interpretada desde el lado de la equidad social, sino también en su componente de inversión patrimonial, máxime en un país de propietarios. El tema de los desahucios, sin embargo, puede entrar perfectamente en el ámbito de las preocupaciones por la equidad, pues afecta de forma grave a una parte reducida de la población hacia la que se expresa la solidaridad social.

El ciclo económico en las fases alcistas tuvo que ayudar al incremento de la preocupación por la vivienda y a la disminución por la atención hacia este tema en las etapas de recesión. El contexto político tras el estallido de la burbuja muestra unas opiniones particularmente negativas hacia los líderes de los ejecutivos que han gestionado la crisis, a las que se ha sumado el descontento hacia las élites políticas en su conjunto, e incluso el cuestionamiento de algunas instituciones y aspectos esenciales del régimen político, todo lo cual hace que los temas relativos al proceso político acaparen una considerable atención que resta espacio a las políticas sustantivas. En última instancia, la competencia entre temas por la crisis económica y política opera en contra de la preocupación por el tema de la vivienda.

5. Conclusiones

Si contemplamos conjuntamente las aportaciones de todas las teorías que de una forma directa o indirecta se han ocupado de la agenda pública podemos obtener una amplia relación de factores que inciden en su formación: el cambio cultural en un sentido postmaterialista; los ciclos económicos; el contexto político y los niveles de apoyo al régimen, las instituciones y las autoridades en ejercicio; la competencia entre temas por la atención del público; las condiciones reales de los problemas y de las políticas; la retórica presidencial y las agendas institucionales de los poderes públicos; los relatos de las coaliciones promotoras de políticas; la atención a los temas y el tratamiento ofrecido de ellos por los medios de comunicación; los públicos temáticos y los sesgos en las preferencias derivados de los intereses y valores de los individuos. A partir de los casos estudiados, en este trabajo se han ofrecido resultados que muestran como efectivamente estos factores pueden influir en las prioridades de los ciudadanos.

Sin embargo, el estudio de estos mismos casos nos muestra también que:

- No existe una teoría que permita describir la evolución de todos los temas de la agenda. Por ejemplo, la evolución del tema de los desahucios bien podría ajustarse a la del ciclo de atención de los temas públicos, pero no así el de la vivienda.
- Tampoco contamos con una teoría que con unos pocos elementos pueda describir razonablemente todos los temas de la agenda. La teoría más completa, la del establecimiento de la agenda, no alcanza a interpretar todos los temas.
- Ni siquiera contamos con un factor que sea más influyente que los restantes en todos los temas. La agenda de los medios, que es sobre el que más ha insistido la investigación en la materia, no es un buen determinante en muchos temas, incluidos algunos de tanta notoriedad como el de la vivienda.
- No todos los factores señalados por la teoría influyen en todos los temas analizados. Las políticas y las condiciones del mercado explican bien la preocupación por la vivienda, pero las condiciones reales de los desahucios no permiten interpretar la evolución de las prioridades de los ciudadanos por ese tema.

Parece claro, por tanto, que el tema importa. La interpretación de cada tema requiere de un enfoque contingente. Conocemos la influencia de varios factores, pero el peso de ellos varía con cada tema. En consecuencia, para el análisis de un tema hay que recurrir a distintas teorías y ver cuáles son de aplicación para cada caso y en qué medida.

Así, para interpretar la evolución de las preocupaciones de los ciudadanos por el tema de la vivienda lo que más importa son las condiciones del mercado, en particular el precio de la vivienda. El ciclo de evolución del problema refleja a la perfección el auge y estallido de la burbuja inmobiliaria. Las políticas públicas también influyeron en las percepciones echando más leña al fuego a través de unos niveles de gasto público insuficientes, de la reducción del peso de la vivienda protegida frente a la libre en la nueva construcción y de unas desgravaciones fiscales desafortunadas, factores todos ellos que lejos de moderar la burbuja la estimularon. Los intereses y valores de los individuos también influyen, y se han podido identificar los sesgos concretos del público temático de la vivienda. Sin embargo, su peso es moderado y de hecho se observa en todos los segmentos el impacto de la evolución de la burbuja. El contexto cultural, económico y político influyó tanto en la fase de ascenso como en la de descenso de la preocupación por el tema, pero su contribución a explicar la evolución es también moderada. Posiblemente la crisis económica y política contribuya a infravalorar la preocupación por el problema al final del periodo estudiado,

ran en el campo de fuerzas político y, por fin, la “moraleja”, esto es, la solución, la alternativa de política pública que se desprende de todo lo anterior.

pero es la caída de precios lo que mejor explica los niveles de preocupación por el tema. La retórica presidencial, los medios de comunicación y los discursos de los actores resultan irrelevantes. En el mejor de los casos van detrás de las preocupaciones de los ciudadanos y éstas están guiadas por las condiciones del mercado y por la influencia ejercida sobre los precios por las políticas de vivienda.

Los restantes temas analizados son diferentes. En el caso de la banca, la comparecencia del Ministro de Economía y del Presidente informando con amplia cobertura mediática de la petición del rescate de las cajas de ahorros concentró súbitamente la atención del público en este problema, para luego desaparecer paulatinamente de la agenda. El problema era anterior a esa declaración y todavía sigue sin resolverse, los medios habían informado antes y siguieron haciéndolo después, sin ninguna incidencia en las preocupaciones del público.

En el tema de los desahucios los medios de comunicación han sido muy influyentes a la hora de centrar la atención del público, al menos en lo que se conoce como los efectos de primer nivel. Los actores, por su parte, han influido probablemente en los discursos, en el denominado segundo nivel. Las condiciones reales del problema y la retórica del ejecutivo han sido irrelevantes.

Si los temas importan habrá que desarrollar un marco analítico para el estudio de los temas que permita recopilar información y compararlos entre sí. Aquí se ha presentado un esbozo de teoría integrada para el análisis de los temas que distingue los efectos: del contexto cultural, el económico y el político; los de las condiciones reales del problema y de las políticas públicas; los de los comportamientos de los actores, incluida la retórica presidencial, las coaliciones promotoras y los medios de comunicación; y los de los intereses y valores de los individuos.

Dejando al margen tanto los factores del contexto –que siempre habrá que analizar atendiendo a su incidencia sobre el problema, ya sea incrementando o

disminuyendo su prioridad– como los sesgos de los intereses y valores –que habrá que determinar ante cada política–, en el resto de los factores la tensión parece concentrarse entre hechos y palabras: entre los hechos de la evolución de las políticas y las condiciones reales de los problemas, y las palabras de los discursos, argumentaciones y relatos de los actores, aireados a través de los medios de comunicación. Las visiones más elitistas de la política suelen atribuir a los actores, incluidos los medios, un papel decisivo en la formación de la agenda pública. Desde la perspectiva aquí defendida el mayor peso de los hechos o de las palabras habrá de ser investigado para cada tema.

Nuestra conclusión, en definitiva, es que en sociedades con opiniones públicas sofisticadas el dilucidar si pesan más los hechos o las palabras depende de las formas en que los ciudadanos acceden a la información sobre cada tema. Cuando los ciudadanos obtienen la información sobre el estado de los problemas públicos a través de su propia experiencia –o de las personas con las que se relacionan– lo que predomina son las condiciones reales de los problemas y de las políticas que inciden sobre esas condiciones reales. En el caso de que esa información directa no sea posible, los actores –incluidos los medios de comunicación– tenderán a predominar. Si se repasa la agenda se verá como el grueso de la atención pública está concentrada en temas y políticas públicas que entran dentro de la primera categoría: paro, situación económica, seguridad ciudadana, inmigración, etc.; no obstante, siempre habrá temas como los bancos o los desahucios para los que los discursos y/o el tratamiento de los medios resulte central.

En última instancia la naturaleza del tema y de las políticas importa en la formación de la agenda, y las vías de acceso a la información son las que marcan la diferencia en unas sociedades crecientemente sofisticadas donde los actores, incluidos los medios, cada vez tienen menos margen para influir sobre los ciclos de evolución de buena parte de los temas que conforman la agenda pública.

6. Bibliografía

- Baumgartner, F. R. y Bryan D. J. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bouza, F. (2004). “The impact area of political communication: citizenship faced with public discourse”, *International Review of Sociology*, 14 (2):245-259.
- Casar, M^a.A. y Maldonado, C. (2010). “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la Ciencia Política”, M. Merino y G. Cejudo (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Chaqués-Bonafont, L. Palau, A. M. y Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda dynamics in Spain*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger W., Ross, J.K. y Ross, M. H. (1976). “Agenda building as a comparative political process”, *The American Political Science Review*, 70 (1): 126-138.
- Cohen, J. E (1995): “Presidential rhetoric and the public agenda”, *The American Journal of Political Science*, 39 (1): 87-107.
- Dalton, R. J (1996): *Citizen politics in Western Democracies. public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*. Chatham: Chatham House.

- Downs, A. (1972). "Up and down with ecology: The issue attention cycle", *Public Interest*, 28: 38-50
- Eaton, H. (1989). "Agenda-setting with bi-weekly data on content of three national media", *Journalism Quarterly*, 66: 942-959.
- Glynn, C. J., Herbst, S., Lindeman, M., O'Keefe, G.J. y Shapiro, R. Y. (2015). *Public opinion*. Boulder: Westview Press.
- Inglehart, R. (1977): *The silent revolution: Changing values and political styles*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, M. D., Shanahan, E.A. y McBeth, M.K. (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- López-Escobar, E., Llamas, J.P. y McCombs, M. (1998). "Agenda-setting and community consensus: first and second level effects", *International Journal of Public Opinion Research*, 10 (4): 335-348.
- McCombs, M. E (2005): "A look at agenda-setting: past, present and future", *Journalism Studies*, 6 (4): 543-557.
- McCombs, M. E. y Shaw, D.L. (1972). "The agenda-setting function of mass media", en *Public Opinion Quarterly*, 36 (2): 176-187.
- McCombs, M. E., López-Escobar, E., y Llamas, J.P. (2000). "Setting the agenda of attributes in the 1996 spanish general election", *Journal of Communication*, 50 (2): 77-92.
- Page, B. I. y Robert, Y. (1992): *The rational public. Fifty years of trends in americans policy preferences*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rodríguez, R. (2004): *Teoría de la agenda-setting*. Disponible en web <http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf> [Consulta: 6 de febrero de 2016]
- Rogers, E y Dearing, J. (1988): "Agenda-setting research: where has it been, where it is going", *Communication Yearbook II*. Londres: Sage Publications.
- Sabatier, P. A. y Weible, C.M. (2007). "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications", P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Shaw, D. L. y McCombs, M. E. (1977). *The emergence of american political issues: The agenda-setting function of the press*. St. Paul: West Publishing.
- Soroka, S. N. (2002). *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Takeshita, T. (2006). "Current Critical Problems in Agenda-Setting Research", *International Journal of Public Opinion Research*, 18 (3): 275-296.
- Wlezien, C. (1995). "The public as a thermostat: dynamics of preferences for spending", en *The American Journal of Political Science*, 39 (4): 981-1000.
- Weaver, D. H. (2007). "Thoughts on agenda setting, framing, and priming", *Journal of Communication*, 57 (1): 142-147.
- Zucker, H. G. (1978). "The variable nature of news media influence", *Communication Yearbook 2*. New Brunswick: Transaction Books.

Isabel Bazaga Fernández. Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid donde egresó como Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Investigadora permanente del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM). Su actividad investigadora y de asesoría está vinculada al desarrollo de las organizaciones públicas siendo especialista en procesos de consolidación institucional desde la perspectiva estratégica. Se ha especializado en políticas de seguridad y participa en proyectos nacionales e internacionales cuyo objeto de estudio es la seguridad pública, especialmente la prevención de la radicalización violenta y la lucha contra el terrorismo. Es Coordinadora del Grado en Ciencia Política y Gestión Pública y Directora del Máster en Dirección Estratégica de la Seguridad Pública.

Manuel Tamayo Sáez. Profesor Contratado Doctor de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos. Investigador del Instituto Universitario Ortega y Gasset desde 1988. Licenciado en Sociología (UCM) y Diplomado en investigación social aplicada y análisis de datos (ECPR). Doctorado por la Universidad Complutense en el año 2002. Miembro del Observatorio de Buena Gobernanza. Especializado en administración pública, análisis y evaluación de políticas públicas, políticas urbanas, opinión pública y servicios públicos.

Ernesto Javier Carrillo Barroso. Catedrático del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Es Licenciado en Sociología en la especialidad de Ecología y Población y Doctor también en Sociología por esta misma universidad. Aunque ha trabajado en diversas líneas de investigación, las más importantes son las dedicadas a: gobierno local, relaciones intergubernamentales y políticas urbanas; y opinión pública sobre el gobierno, la administración, las políticas y los servicios públicos.