

LAS ENCUESTAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS: EVIDENCIAS PRELIMINARES DE UN ESCENARIO MULTINIVEL

*Surveys in Spanish Public Administrations: Preliminary Evidence
from a Multilevel Scenario*

JOAN FONT
PATRICIA GARCÍA ESPÍN
PAU ALARCÓN

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

RESUMEN

¿Qué tipo de encuestas producen las administraciones públicas? ¿Quién encarga, usa y analiza dichos estudios? ¿Cuáles son sus características metodológicas y para qué políticas se utilizan? ¿El contenido de los estudios encargados por las administraciones públicas de los diferentes niveles territoriales difieren sustancialmente? Carecemos de información empírica sistemática para responder a estas preguntas en el caso español. Utilizamos tres fuentes públicas (que corresponden al nivel local, autonómico y nacional) para elaborar una imagen preliminar de las encuestas encargadas por las administraciones públicas españolas. El artículo realiza una descripción comparativa de estas encuestas y analiza sus características diferenciales. Para ello, creamos una base de datos con 350 encuestas y analizamos los promotores, así como los contenidos y características metodológicas de las mismas. Las encuestas llevadas a cabo en cada uno de estos niveles son muy diferentes entre sí. La agenda política de cada una de estas administraciones, sus recursos y sobre todo las características de estas instituciones en el momento de su creación son las explicaciones más plausibles de las diferencias observadas.

Palabras clave: Encuestas; opinión pública; políticas públicas; gobierno multinivel.

ABSTRACT

What types of attitudinal surveys are produced by public administrations? Who commissions, uses and analyses them? What are their methodological characteristics and for which policies are they used? Do the contents of surveys commissioned by public administrations at different territorial levels differ? We lack any systematic empirical information to answer these questions in the Spanish case. Three public sources (corresponding to the local, regional and national level) are used to establish a preliminary picture of the attitudinal surveys commissioned by Spanish public administrations. This paper makes a comparative description of these surveys and discusses their differing characteristics. We create a new database of 350 surveys, where characteristics of the survey promoters, its contents and technical details are discussed. The surveys carried out at each of the three levels are quite different. The policy agendas of these administrations, their resources and especially the organisational characteristics of these institutions at their creation are the most likely explanations of many of their differences.

Key words: Surveys; public opinion; public policies; multilevel government.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. INVESTIGACIÓN PREVIA SOBRE ENCUESTAS GUBERNAMENTALES: 1. *El rol de los actores: quién.*—2. *Las características de las encuestas: qué.*—3. *Los objetivos de las encuestas: para qué.*—III. EL CONTEXTO ESPAÑOL.—IV. METODOLOGÍA.—V. RESULTADOS: 1. *Los actores de las encuestas.*—2. *Las características de las encuestas.*—3. *El contenido de las encuestas.*—VI. CONCLUSIÓN.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN (1)

El debate sobre encuestas y elaboración de políticas públicas ha sido central en la ciencia política: ¿afectan las preferencias ciudadanas a las políticas? ¿En qué circunstancias y para qué políticas se utilizan las encuestas? (Erikson *et al.*, 1993; Manza *et al.*, 2002; Burstein, 2006). Esta pregunta de

(1) Versiones anteriores de este trabajo se han presentado en diversos congresos. Agradecemos los comentarios recibidos de todos los asistentes y muy especialmente de Lisa Birch, Modesto Escobar, Mónica Méndez, Michelle Nardo y Stanley Presser, así como la disponibilidad del personal de las tres administraciones estudiadas para las entrevistas. Las críticas y sugerencias de los evaluadores de la *Revista de Estudios Políticos* han sido también de gran utilidad para realizar mejoras en el artículo. Este ha contado con el apoyo del proyecto CSO2012-31832 del Ministerio de Economía y Competitividad.

investigación ha adquirido mayor relevancia en el contexto actual, marcado por una fuerte desafección de la ciudadanía, que reclama nuevas posibilidades para incorporar las demandas ciudadanas en la elaboración de políticas.

Este debate sobre *responsiveness* ha asumido habitualmente que los políticos conocen de alguna manera estas preferencias ciudadanas; sin embargo, ha descuidado estudiar los procesos mediante los cuales los políticos encargan, leen o son informados sobre los contenidos de las encuestas que revelan esas opiniones (Newport *et al.*, 2013). Este artículo se centra en describir las características de estas encuestas. Necesitamos conocer qué encuestas se encargan o se hacen desde las administraciones públicas como primer paso hacia la reconstrucción y el análisis del proceso más amplio mediante el cual contribuyen a la elaboración de políticas públicas.

Algunas investigaciones estudian cómo se desarrolla este proceso en el contexto norteamericano (Heith, 2004; Page, 2006; Murray, 2006), pero apenas hay estudios centrados en el contexto europeo (Rothmayr and Hardmeier, 2002) (2). Conocer el contenido de las encuestas resulta incluso más interesante en un contexto de gobernanza multinivel: la mayoría de las investigaciones norteamericanas más conocidas analizan el ámbito nacional y apenas hay información sobre lo que ocurre en otros niveles de gobierno (3). En el contexto de un estado casi federal como España, donde se ha desarrollado recientemente una administración pública moderna a nivel local y autonómico, es importante saber si los diferentes niveles gubernamentales presentan pautas de uso de las encuestas similares o diferentes y en qué sentido (4).

El objetivo principal de este artículo es describir las encuestas producidas por estas administraciones y comparar sus principales características. Uno de los principales objetivos de las Ciencias Sociales consiste en realizar descripciones relevantes de fenómenos sociales, especialmente si estos son escasamente conocidos (Gerring, 2012). En un contexto de falta de información, mostrar una primera fotografía comparativa de la actividad de las en-

(2) Se puede encontrar alguna información en investigaciones sobre políticas públicas concretas. Por mencionar solamente dos casos, ver BIRCH (2010) respecto a políticas sobre el tabaco en el caso canadiense o BARREIRO (1998) en relación con políticas sobre el aborto en el caso español.

(3) ROTHMAYR Y HARDMAIER (2002) constituyen una excepción parcial puesto que una de las cinco encuestas analizadas en su trabajo se refiere a la administración local y cuatro al nivel nacional.

(4) En nuestra investigación no incorporamos el escenario considerablemente diferente de la Unión Europea, que merece una investigación específica: la UE cuenta con su propio departamento dedicado a monitorear la opinión pública mediante encuestas (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

cuestas constituye un primer paso significativo para comprender la contribución de las encuestas a los procesos de elaboración de políticas públicas (5).

Dado que una de las principales conclusiones de este trabajo es que las encuestas desarrolladas por estas administraciones difieren ampliamente, una de las metas secundarias del artículo consistirá en iniciar un debate sobre los factores potencialmente explicativos de estas diferencias.

La siguiente sección presenta los resultados de las investigaciones previas. La sección 3 describe el contexto español y las instituciones encuestadoras que vamos a estudiar. En la sección 4 explicamos los detalles metodológicos de nuestra investigación. En la sección 5 presentamos y analizamos los resultados y finalmente en una breve sección 6 sintetizamos las conclusiones principales.

II. INVESTIGACIÓN PREVIA SOBRE ENCUESTAS GUBERNAMENTALES

La literatura previa en esta área ha tenido en cuenta tres aspectos fundamentales: 1) Quién: ¿Cuál es el rol del político, el burócrata y el encuestador en el uso de las encuestas? ¿Quién las encarga o las interpreta? 2) Qué: ¿Qué tipo de encuestas se producen? ¿Qué rol juegan la información cuantitativa y la cualitativa o las muestras nacionales, autonómicas y/o de grupos específicos? 3) Para qué: ¿Con qué fases del proceso político o con qué políticas específicas están relacionadas estas encuestas? ¿Contribuyen a configurar la agenda, a seleccionar políticas, a decidir sus detalles o a comunicarlas? Las siguientes subsecciones analizan cada uno de estos aspectos para esbozar el panorama general que dibujan estas investigaciones sobre el proceso de utilización de encuestas en el debate sobre políticas públicas, incluso si para algunos de estos elementos la evidencia disponible para el caso español es muy limitada.

1. *El rol de los actores: quién*

Diversos actores juegan un rol relevante en el proceso de elaboración de las encuestas. El rol de los presidentes en el caso estadounidense puede ilustrar la importancia de los políticos. Por ejemplo, Heith (2007: 17) proporciona la medida más estandarizada de la importancia de esta conexión: el porcentaje de memorándums que ha escrito el propio Presidente utilizando datos

(5) Aunque las encuestas desarrolladas por las administraciones públicas pueden haberse realizado sin ninguna pretensión de que influyan en el proceso político, este vínculo potencial es la principal justificación pública de la existencia de las mismas.

de encuesta entre el total de los memorándums que han usado datos de encuesta en toda la Casa Blanca, que varía desde un 0,6 % en el caso de Reagan hasta un máximo del 17 % en el de Bush. La información sobre el rol concreto que han jugado los políticos en otros países es bastante más limitada (6).

La creación de un organismo encuestador y/o encargado de hacer un seguimiento de la opinión pública dentro de la propia administración pública supone un paso significativo. Por ejemplo, en la Casa Blanca, este organismo se creó para hacer seguimiento, organizar, analizar y divulgar información proveniente de encuestas (Jacobs y Shapiro, 1995; Eisinger, 2003). De este modo, desde los años sesenta las encuestas encargadas por la propia administración han pasado con creces a ser la fuente más importante de los análisis de opinión que se elaboran en la Casa Blanca, aunque se han seguido utilizando encuestas externas (Mueller, 1994; Page, 2006; Eisinger, 2003). En Gran Bretaña tuvo lugar un proceso similar durante el período de la II Guerra Mundial, mediante la Oficina Central de Información (Jacobs, 1992). El Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá (Department of Public Works and Government Services) también desempeña un rol central a la hora de supervisar y garantizar la transparencia de las encuestas que desarrollan todos los departamentos gubernamentales (Birch *et al.*, 2011). En cualquier caso, el desarrollo de un organismo encuestador dentro de la administración suele tener un efecto de aprendizaje (Jacobs, 1992): incluso si se creó para manipular mejor la opinión pública, forzará a la administración a estar más atenta a las demandas ciudadanas (7).

El último actor relevante (especialmente en el caso estadounidense) es el «presidential pollster» (8), cuyo rol ha sido muy diverso, dependiendo de la afinidad personal entre este asesor y el Presidente (Eisinger, 2003). En Canadá, su rol oficial es bastante limitado: cualquier memorándum escrito se hará público y, como resultado, solo suelen realizar recomendaciones orales (9).

En resumen, contamos con información limitada más allá del caso bastante particular de EEUU, aunque parece evidente que diversos actores juegan un papel importante en el proceso que va desde identificar la necesidad, encargar, recibir, interpretar, discutir o difundir datos de encuestas para las administraciones públicas.

(6) Ver PAGE (2006) sobre el caso canadiense o PETERSEN *et al* (2008) sobre Europa, como excepciones parciales.

(7) Ver DÍEZ NICOLÁS (2002) para un argumento similar aplicado al caso español.

(8) Es decir, el encuestador más cercano y favorito del Presidente, con quien mantiene un contacto regular y una importante labor de asesoría.

(9) PAGE (2006) también muestra que en Canadá el contacto de los analistas de las encuestas con los políticos es mucho más limitado que en EEUU y que quienes reciben sus análisis son directivos de la administración.

2. *Las características de las encuestas: qué*

La información sobre las características de las encuestas que se desarrollan no ha recibido una atención directa muy extensa. En el caso estadounidense, sí está claro sin embargo que la información que recibe la administración de las encuestas ha cambiado sustancialmente. Mientras que en el período de Eisenhower se trataba básicamente de resultados puros y sin elaborar, las interpretaciones y análisis de los mismos han pasado a ser cada vez más importantes. De hecho, se incorporan las recomendaciones políticas de los asesores en períodos más recientes (desde Carter en adelante) y muchas otras observaciones y materiales que no están directamente presentes en los datos, así como análisis más sofisticados de los resultados. Por tanto, el rol de los analistas de la opinión pública a la hora de interpretar los datos pasa a ser más relevante.

Junto al declive en la relevancia de los resultados puramente descriptivos, la creciente importancia de los métodos cualitativos también forma parte del cambio de los últimos años. Así, estos han pasado a representar el 38 % de la información sobre opinión pública recogida en el caso canadiense en 2002-2003 (Page, 2006).

La recogida de datos cuantitativos también ha cambiado, desde una perspectiva tanto territorial como longitudinal. Por ejemplo, en la era Johnson, los sondeos locales se utilizaron como fotografías parciales pero útiles de la realidad: su objetivo real no era tanto conocer qué pensaba la gente de esa zona concreta, sino considerar esa zona como un ejemplo de lo que pensaban los estadounidenses. En la era Bush, los sondeos locales se llevaron a cabo por su propio interés: debido a que el Presidente iba a visitar la zona y quería conocer las prioridades de la opinión pública local (Heith, 2004).

En resumen, el modelo más simple (utilizar la agregación cruda de preferencias de una encuesta) se ha ido sustituyendo por sistemas más complejos para conocer e interpretar la opinión pública. Recurriendo a la terminología de Druckman y Jacobs (2006), habría una tendencia creciente a actuar más como analistas que diseccionan opiniones plurales, utilizando datos más detallados y específicos de diferentes sectores, y menos estrategias agrupadoras y agregativas que presentan un único estado ideológico general de la población. De nuevo, para el caso español, no contamos con una explicación descriptiva de las características habituales de las encuestas utilizadas.

3. *Los objetivos de las encuestas: para qué*

Durante el proceso en que las encuestas pasan a ser fundamentales en el trabajo diario de la mayoría de administraciones públicas, su rol puede ser

cambiante. Algunos ejemplos del escenario estadounidense muestran este patrón. Así, durante la Presidencia de Roosevelt, por ejemplo, la realidad encajaría con la idea más simple respecto a la relación entre encuestas y políticas: el Presidente pretende llevar al país a la guerra y trata de saber si la ciudadanía le apoyaría. Hace treinta años, en la era Nixon, su uso era ya mucho más diverso y se realizaban encuestas sobre prácticamente cada política antes y después de su implementación. Hacia el final del siglo xx, Clinton seguirá diariamente a través de encuestas las reacciones al «Monicagate», su papel en la agenda nacional, las reacciones aceptables para la ciudadanía y para sectores específicos y las posibles terminologías para comunicar estas reacciones.

A pesar de todos estos cambios, seguimos sabiendo muy poco sobre su rol preciso en el proceso político: solamente parece claro que su función principal hoy está más relacionada con la comunicación que con la selección de políticas (Page, 2006).

Tres tipos de factores afectan a la propensión a recurrir a los datos de encuesta: las preferencias personales de los dirigentes (Eisinger, 2003; Birch, 2010), factores contextuales como la existencia de herramientas alternativas para conocer la opinión pública y cuestiones relacionadas con el contenido de las políticas públicas concretas. En relación con las políticas tratadas, la literatura proporciona un claro mensaje general: *la visibilidad del tema* será crucial para que las encuestas sean más o menos habituales (Barreiro, 1998; Burstein, 2006), puesto que los datos sobre opinión pública serán más creíbles en relación con temas más visibles y conocidos (Druckman y Jacobs, 2006) y porque *la responsiveness* solo tendrá consecuencias electorales en los temas muy destacados (Petry y Mendelson, 2004). En consecuencia, los gobiernos tendrán muchos más incentivos para encuestar sobre temas políticamente relevantes que sobre otros donde pueden elegir más libremente el tomar sus rutas favoritas (10).

En resumen, la investigación previa nos proporciona un escenario comparativo parcialmente útil, pero falta información precisa sobre muchos aspectos relevantes. En primer lugar, la mayoría de las cosas que sabemos se centra en el contexto presidencial de EEUU y el nivel nacional, mientras que aquí discutiremos la realidad de una administración parlamentaria multinivel. En segundo lugar, la mayoría de estas investigaciones se basan en estudios de caso en profundidad, donde hay disponibles muchos documentos internos de las administraciones públicas, mientras que nuestro enfoque se basará en una

(10) BIRCH, ROTHMAYR y PETRY (2011) llegan a una conclusión parcialmente diferente para el caso canadiense, argumentando que la necesidad de legitimar una política determinada podría ser más importante que su relevancia y visibilidad públicas.

búsqueda cuantitativa y comparativa a partir de las escasas fuentes disponibles públicamente. Describiremos ampliamente nuestra estrategia de investigación tras presentar las principales características del caso español.

III. EL CONTEXTO ESPAÑOL

La escasez de investigaciones sobre este tema en Europa está fuertemente relacionada con la dificultad para encontrar datos accesibles. España no supone ninguna excepción a esta norma. Las administraciones públicas españolas han recurrido a las encuestas para comprender mejor el contexto social y político donde elaboran sus políticas, al menos desde el final del período franquista. En 1963, el gobierno español creó el Instituto de la Opinión Pública (IOP) para empezar a monitorear la opinión pública española respecto a diversos temas sociales y políticos. El IOP cambió su nombre por el de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 1978 con el nuevo gobierno democrático, pero continuó desempeñando la misma función de proporcionarle datos actitudinales al gobierno español, sus departamentos y otras instituciones públicas. De hecho, se tomaron decisiones políticas muy importantes durante la transición a la democracia utilizando datos de encuesta, como la decisión de legalizar el Partido Comunista (Torres, 2003).

Durante muchos años las actividades del CIS estuvieron fuertemente vinculadas a algunos de los departamentos más políticos del gobierno (el Ministerio de la Presidencia o la Vicepresidencia del Gobierno) y sus actuaciones se consideraban bastante secretas, fuertemente progubernamentales y muy controvertidas. En 1995 se aprobó una nueva ley que regulaba el trabajo del CIS y desde entonces todas sus encuestas han pasado a estar disponibles públicamente para cualquier persona interesada, tras un corto período. Las actividades del CIS continúan siendo controvertidas, especialmente debido a que su barómetro político todavía se considera la más fiable de las encuestas electorales existentes. Como resultado, recibe una fortísima atención mediática y política (Torres, 2003). Sin embargo, más allá de esta atención mediática a las encuestas electorales, el CIS continúa jugando un rol significativo a la hora de proporcionar datos de encuesta para diversos departamentos gubernamentales que se ocupan de todo tipo de políticas (11). Muchos departamentos gubernamentales españoles también le encargan encuestas a compa-

(11) El escenario español reproduce la situación internacional, donde las encuestas electorales han generado más debate que el uso de encuestas en el proceso de toma de decisiones (WERT, 2002). Consultar www.cis.es para una información detallada sobre las encuestas que realiza el CIS.

ñas privadas sin la intervención del CIS, pero no hay información sistemática sobre estas encuestas disponible públicamente. Asimismo, el Ministerio de la Presidencia cuenta con un pequeño presupuesto para llevar a cabo encuestas cuantitativas y cualitativas más «políticas» (es decir, enfocadas principalmente a temas electorales), pero no con personal o un departamento permanentes dedicados a analizar la opinión pública (12).

El desarrollo de la administración autonómica abrió la puerta para la creación de agencias encuestadoras similares a nivel autonómico. El gobierno vasco fue el primero en crear su propio departamento (el Gabinete de Prospecciones Sociológicas). Cada autonomía siguió un modelo diferente: Cataluña, por ejemplo, desarrolló una intensa actividad encuestadora, pero no contó con una agencia especial para desarrollar esta labor y cada departamento gubernamental le encargaba las encuestas a sus organizaciones privadas preferidas; Andalucía recurrió a diferentes agencias públicas y académicas, las cuales desarrollaron encuestas políticas, medioambientales o sobre otras políticas públicas; mientras que algunas autonomías más pequeñas le fueron encargando sus encuestas al CIS hasta mediados de los años noventa. En resumen, no ha habido un único modelo autonómico para desarrollar esta función (13).

De cualquier modo, no había otros casos de agencias dedicadas a desarrollar encuestas para las administraciones autonómicas que ofrecieran información detallada disponible públicamente, hasta la creación del *Centre d'Estudis d'Opinió* catalán (CEO, Centro de Estudios de Opinión). Tras fuertes controversias sobre el uso de encuestas por el gobierno catalán, esta cuestión se reguló por primera vez a nivel catalán en 2004 y se creó una institución específica (el CEO) mediante una ley de 2007. La nueva ley desarrolló un sistema público de encuestas basado en la transparencia, donde no solamente las encuestas desarrolladas por el CEO, sino todas las encuestas encargadas por cualquier departamento gubernamental catalán, deben registrarse en el CEO (14).

Se conoce mucho menos sobre la actividad que desarrollan las administraciones locales en relación con las encuestas. Los municipios pequeños y medianos solamente pueden encargar encuestas de manera puntual debido a limitaciones financieras, pero probablemente muchas ciudades grandes españolas recurren a encuestas actitudinales con bastante frecuencia. Hasta donde sabemos, esta actividad encuestadora no está disponible públicamente en

(12) Según entrevistas descritas en nota 19.

(13) Un panorama general del tema, centrado en encuestas sobre satisfacción, en VAN RYZIN y DEL PINO (2009).

(14) <http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/estudis/registrats/index.html>. Último acceso 26/10/2015.

ningún caso, excepto para la ciudad de Barcelona, la cual creó un registro en 2003 donde se pueden consultar las principales características de todas las encuestas encargadas por cualquier departamento de la administración local (15). El gobierno local de Barcelona diferencia entre sus encuestas más políticas, incluidas en el Plan de Encuestas (aprobado por y distribuido a todos los partidos locales) y las encuestas más orientadas a la evaluación de políticas, que cualquier departamento local puede encargar. Estas últimas encuestas contarán también con el apoyo técnico del Departamento de Estudios y Evaluación y estarán disponibles para el público a través de un registro público (Maristany, 2004).

En resumen, las administraciones públicas españolas también han experimentado la tendencia a crear instituciones públicas encuestadoras. No ha habido un modelo o patrón homogéneo sino un proceso de aprendizaje. En él, las instituciones se han ido adaptando a diferentes culturas y polémicas locales, así como a las necesidades, recursos y tecnologías disponibles, a partir de las lecciones aprendidas en buena medida de la institución nacional más conocida y del debate generado en torno a la misma.

IV. METODOLOGÍA

Los avances en cuanto a transparencia en estas tres instituciones concretas (CIS, CEO y el gobierno local de Barcelona) posibilitan una exploración sistemática inicial sobre qué tipo de información recogen las encuestas. La información disponible es escasa y solamente nos permite capturar algunos elementos limitados del proceso general que abarcan las encuestas. Asimismo, es importante recordar los diferentes roles de estas instituciones: el CIS registra únicamente sus propias encuestas (las cuales representan una parte de la actividad encuestadora desarrollada por la administración nacional), mientras que las otras dos instituciones funcionan como registros de toda la actividad desarrollada por sus propias administraciones en relación a las encuestas.

Estas funciones dispares explican muchas de las diferencias que mostraremos a lo largo de este artículo, con lo cual la comparación de los datos debe hacerse siempre con prudencia. De cualquier modo, dado que partimos de una situación de ausencia total de información, la recopilación de alguna evidencia descriptiva sobre los contenidos de estas encuestas ya representa

(15) <http://ajuntament.barcelona.cat/ca/informacio-administrativa/registre-enquestes-i-estudis-opinio>. Último acceso 26/10/2015.

un paso significativo para saber qué tipo de datos de encuesta recogen las autoridades públicas (y qué usos se le dan).

A partir de la información disponible en estas tres instituciones (16) hemos construido una base de datos donde cada encuesta individual es la unidad de análisis. Para cada una de estas instituciones hemos abarcado dos períodos bianuales, que corresponden en todos los casos con los dos primeros años de un período legislativo, con dos gobiernos diferentes (Tabla I). El objetivo principal era mantener constante el ciclo político (los dos primeros años de gobierno), mientras introducíamos variabilidad en los gobiernos incluidos.

TABLA I. *Gobiernos y períodos por nivel territorial de gobierno*

	Gobierno	Período
Barcelona	Coalición rojiverde (PSC-ICV-ERC)	1996/1997
	Izquierda en minoría (PSC-ICV)	2004/2005
Cataluña	Nacionalista centro-derecha (CiU)	1999/2000
	Coalición rojiverde (PSC-ICV-ERC)	2003/2005
España	Conservador (PP)	1996/1997
	Socialista (PSOE)	2004/2005

Fuente: Elaboración propia.

En general, consideramos un período similar para cada nivel territorial, desde mediados de los noventa hasta 2006-2009. Barcelona representa una excepción parcial, puesto que los datos solo están disponibles desde 2003 y por tanto nuestras mediciones empiezan en una fecha posterior. A pesar de ello, consideramos que era más importante mantener constante la inclusión de cuatro años, correspondientes con los dos primeros años de dos períodos legislativos con gobiernos diferentes (17), que cubrir los mismos años naturales en cada caso.

(16) En los tres niveles territoriales hay una división de tareas aparentemente clara entre un instituto estadístico oficial que elabora datos demográficos, económicos y sociológicos objetivos y las instituciones encuestadoras que miden las percepciones sobre la sociedad, la política y las políticas, en las que centramos nuestro estudio. En la práctica, esta división no siempre es tan evidente y hay encuestas sociológicas (sobre condiciones de trabajo, comportamientos sexuales o patrones de consumo) que podrían desarrollar cualquiera de ellas.

(17) En Barcelona los gobiernos son solo ligeramente diferentes, ya que los partidos de derechas no han gobernado en el municipio hasta mayo de 2011. Aunque la investigación previa no muestra diferencias importantes en la producción de encuestas dependiendo de la ideología de los gobiernos, nuestro diseño de investigación permite comprobar si estas se producen en el caso español. El análisis muestra que no hay diferencias sistemáticas relacio-

Para cada una de estas encuestas hemos codificado 12 características diferentes sobre su contenido (por ejemplo, el tema principal o el estilo de cuestionario), detalles técnicos (por ejemplo, el universo, la muestra o el modo de administración) o contexto (la fecha, el partido en el gobierno). En total, contamos con 353 casos, un máximo de 150 para el nivel nacional y un mínimo de 90 para el nivel autonómico.

La Tabla II sintetiza las variables dependientes más importantes que hemos codificado y cómo encajan con los tres grandes temas desarrollados en la sección 2. Respecto a los actores del proceso, contamos con información sobre dos elementos relevantes: el departamento que encargó la encuesta y la compañía que desempeñó el trabajo de campo. La información es más rica en relación a las características técnicas de las encuestas, incluyendo aspectos como el universo poblacional, el tamaño muestral, el modo de administración o la estrategia de muestreo. Finalmente, para capturar algunos contenidos relacionados con la dimensión del «para qué», consideramos el tema principal de la encuesta y una variable que codifica el contenido del cuestionario (más centrado en actitudes o en comportamientos).

TABLA II. Preguntas de investigación y evidencia disponible

Quién	Qué	Para qué
Trabajo de campo	Tamaño muestral	Tema
Departamento que promueve la encuesta	Universo	Cuestionario
	Modo de administración	

Fuente: Elaboración propia.

Estas fuentes no representan una muestra de la actividad total desarrollada por las administraciones públicas españolas en materia de encuestas. De hecho, dado que estas tres son prácticamente las únicas instituciones que están sujetas a una regulación sobre transparencia, es más probable que se-

nadas con la ideología que sean constantes entre los tres niveles administrativos. De hecho, la mayoría de las diferencias aparentes están relacionadas con otras variables. Por ejemplo, los contenidos de las encuestas del primer y segundo períodos analizados en el CEO son muy diferentes, pero las entrevistas con ambos directores apuntan más bien a que el carácter especial de los años de su creación afectaron a sus contenidos, más que a diferencias motivadas ideológicamente. En consecuencia, decidimos no incluir la ideología como una variable independiente central en los análisis que mostramos a lo largo del artículo. Una excepción parcial a esta norma podría ser, por ejemplo, el hecho de que el CIS durante el gobierno del PSOE (2004-2005) dedicó más cuestionarios a políticas sociales (6,6 %) en comparación con los años correspondientes a la presidencia de Aznar (1996-1997) (0 %).

lecciones concienzudamente el tipo de encuestas que van a encargar (18). Asimismo, Barcelona (la segunda mayor ciudad, en un país con 8.000 municipios) no puede considerarse un modelo típico de la actividad que desarrollan los gobiernos locales españoles en relación con las encuestas. No obstante, estas tres administraciones representan una parte relevante de la información sobre encuestas que recogen los gobiernos españoles en diferentes niveles administrativos.

Además de esta aproximación cuantitativa hemos realizado un pequeño conjunto de entrevistas a actores clave para comprender mejor la actividad y las limitaciones que afrontan estas tres instituciones. Utilizaremos estas entrevistas, junto a las regulaciones legales y los documentos referentes a las actividades de estas tres instituciones disponibles públicamente, para contextualizar e interpretar los resultados recogidos cuantitativamente (19).

El objetivo principal de la sección V consistirá en realizar una comparación descriptiva de las encuestas que han desarrollado (el CIS) o registrado (el CEO y el Ayuntamiento de Barcelona) estas tres instituciones. Adicionalmente, debatiremos algunas posibles explicaciones de las diferencias más importantes que encontramos entre ellas. Respecto a estas explicaciones, consideraremos dos hipótesis principales.

La primera hipótesis (adaptación racional) respaldaría la idea de que los institutos de opinión se adaptan a las necesidades de la administración pública, adoptando la estructura y la agenda más apropiadas para proporcionar respuestas a las demandas políticas del momento. Si este fuera el caso, encontraríamos, por ejemplo, una correspondencia relevante entre las encuestas y las agendas políticas de cada una de estas instituciones; o diferentes tipos de encuestas, más adaptadas a la lógica política nacional en su caso frente a una agenda más orientada hacia los servicios para los gobiernos locales. La segunda hipótesis (inercias institucionales y *path dependency*) sostendría que la administración pública cambia lentamente y una vez que se adopta un formato institucional, este no cambiará fácilmente. El resultado será por tanto la conti-

(18) Por ejemplo, un análisis histórico más extenso de la actividad del CIS mostraría una proporción mucho mayor de encuestas relacionadas con las elecciones en el período previo a la regulación de 1993, cuando los resultados solamente estaban disponibles para el gobierno durante largos períodos de tiempo.

(19) Para el CEO catalán y el gobierno local de Barcelona hemos entrevistado a personal de dirección del equipo actual y del anterior. En el caso del CIS, dado que se han publicado entrevistas a la mayoría de presidentes anteriores (TORRES, 2003), únicamente hemos incorporado una entrevista adicional a una antigua Presidenta del CIS, que también conoce la actividad desarrollada por otros departamentos políticos de la administración nacional española. Las entrevistas tuvieron lugar durante el año académico 2013-2014.

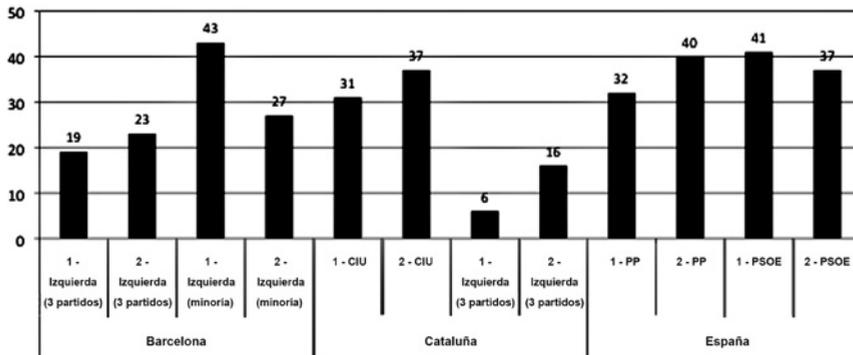
nuidad de las prácticas y los contenidos que se establecieron cuando se creó cada una de las instituciones, y que tenderán a persistir durante largos períodos.

V. RESULTADOS

Esta sección presentará los resultados, analizando los tres grandes temas presentados en la sección 2: ¿cuáles son los actores, las metodologías y los contenidos de las encuestas desarrolladas por las administraciones públicas españolas?

El gráfico 1 muestra las encuestas incluidas en nuestra investigación, desglosadas por año, partidos en el gobierno y nivel territorial. No aparece ningún patrón evidente: todas las administraciones públicas desarrollan una actividad encuestadora sustancial, mostrando que la institucionalización del uso de encuestas constituye una realidad en todos los niveles gubernamentales(20) al igual que sucede en otros países (Druckman y Jacobs, 2006; Page, 2006).

GRÁFICO 1. *Número de encuestas por año/administración (número absoluto)*



N Barcelona: 112, Cataluña: 89, España: 148.

(20) El número de encuestas por año es mayor en el nivel español; mucho más alto de hecho si tenemos en cuenta que los registros local y autonómico contienen todas las encuestas desarrolladas por estas administraciones, mientras que el registro español solamente incorpora una parte del total de la actividad encuestadora desarrollada por el gobierno central. En la mayoría de casos, el segundo año cuenta con mayor actividad que el primero. Este patrón sería lógico, especialmente cuando haya un cambio político y la nueva administración tarde unos pocos meses en ser completamente operativa, período durante el cual la actividad sería más lenta. El único caso donde este patrón es radicalmente diferente corresponde con el segundo período legislativo en la ciudad de Barcelona, donde un gobierno en minoría y el impacto de la crisis económica pueden haber facilitado un recorte sustancial en el presupuesto dedicado a encuestas.

1. *Los actores de las encuestas*

La información disponible sobre los actores del proceso es limitada. A partir de la información públicamente disponible solamente conocemos la institución que oficialmente (21) promovió la encuesta (quién pagó por ella) y el organismo que realizó el trabajo de campo, lo cual resulta relevante para analizar la idea comparativa de si ha habido un «encuestador oficial» para alguna de estas administraciones (Eisinger, 2003).

El patrón es completamente diferente para el CIS y para las dos instituciones subnacionales, puesto que el CIS es el promotor de la mayoría de sus propias encuestas (el 69 % en el período cubierto aquí), mientras que en los dos otros casos los promotores fueron siempre departamentos gubernamentales diferentes (principalmente departamentos económicos en el caso catalán y departamentos de servicios sociales, medioambientales y culturales en Barcelona) (22). Estas diferencias son el resultado de las diferentes lógicas que motivan la creación de estas instituciones. El CIS se creó para funcionar como un *think-tank* prácticamente autónomo que fuera capaz de desarrollar su propia agenda de investigación (23), mientras que las otras dos instituciones, especialmente en la ciudad de Barcelona, consisten en departamentos más técnicos creados para proporcionar asistencia experta y facilitar la disponibilidad pública de los datos de encuesta (24). El CEO cuenta con un estatus intermedio (25): también desarrolla sus propias encuestas, pero en una proporción mucho menor que el CIS, debido parcialmente a sus limitaciones

(21) El CIS financia la mayoría de sus encuestas con su propio presupuesto. En algunos casos, un departamento gubernamental puede sugerir que están interesados en conseguir información sobre un tema concreto y el CIS puede decidir realizar una encuesta sobre ese tema aunque nadie la haya encargado oficialmente, pero esta información no está públicamente disponible (TORRES, 2003).

(22) Otra diferencia fundamental respecto a los promotores consiste en el papel más relevante que desempeñan los departamentos de servicios sociales en la ciudad de Barcelona (que han promovido el 49 % de sus encuestas frente al 21 % en Cataluña o el 16 % en el CIS), lo cual es congruente con los contenidos de una agenda política local (ver sección V.3).

(23) El CIS ha experimentado períodos de mayor y menor autonomía práctica respecto al gobierno central. En cualquier caso, ya sea cuando el CIS ha tomado decisiones por sí mismo o cuando las han tomado las vicepresidencias políticas, nunca ha actuado como un centro que simplemente proveyera apoyo técnico en cuestiones relacionadas con encuestas para otros departamentos gubernamentales (TORRES, 2003).

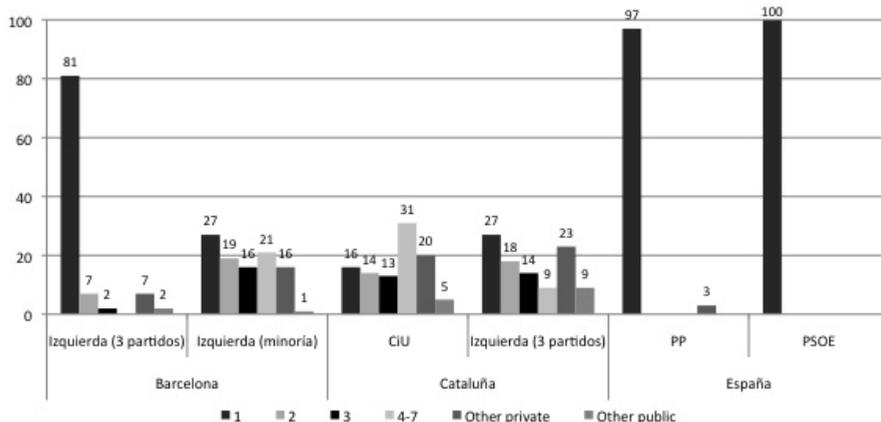
(24) Esta diferencia también se puede observar en el perfil profesional de sus directores: un técnico local en Barcelona y un académico senior externo en el CIS.

(25) Los directores del CEO se aproximan más al modelo del CIS. Los dos directores de la institución (Gabriel Colomé y Jordi Argelaguet) han sido previamente politólogos pertenecientes a un departamento universitario (UAB).

presupuestarias pero también al hecho de que pretende estar sujeto a menor debate político (26).

En relación con las compañías que han desarrollado el trabajo de campo, el CIS es de nuevo completamente diferente, puesto que desarrolla su propio trabajo de campo en la mayoría de casos. El primer período en la ciudad de Barcelona es la otra excepción clara en este panorama (gráfico 2), ya que una única organización desarrolló el 81 % de todo el trabajo de campo para las encuestas. Sin embargo, incluso esta cifra sorprendentemente elevada no puede equipararse a la idea del «encuestador oficial», ya que se trata de una compañía privada que simplemente realizó el trabajo de campo, mientras que los cuestionarios y el análisis (donde el papel del encuestador resulta realmente relevante) se realizaron en la oficina técnica del gobierno local (27). También encontramos una pluralidad de encuestadores a nivel catalán: durante el período de la primera legislatura cada departamento gubernamental fue escogiendo libremente su organización encuestadora y ninguna de ellas asumió más del 16 % del trabajo (28).

GRÁFICO 2. *Proporción del trabajo de campo desarrollado por empresas/organismos concretos para cada administración/período legislativo (%)*



N Barcelona: 112, Cataluña: 85, España: 148.

(26) Entrevistas con personal del ámbito de la dirección del CEO (noviembre de 2013).

(27) La pauta cambia completamente durante el período de la segunda legislatura: tras unos pocos meses, al menos cinco compañías privadas asumieron una parte considerable del trabajo de campo.

(28) En el segundo período, el CEO comenzó a desarrollar su propio programa de encuestas. Este hecho podría haber influenciado la elección de las organizaciones encuestadoras de manera que una de ellas realizó el 27 % del total.

En resumen, la información sobre los actores es limitada, pero obtenemos como primera impresión que los tres casos difieren ampliamente (además de ser bastante diferentes a la realidad estadounidense) y que estas diferencias se deben tanto a sus roles como administraciones territoriales (hipótesis 1), como a las distintas circunstancias en las que se crearon, que continúan condicionando su actividad actual (hipótesis 2). Las entrevistas muestran una imagen complementaria de un proceso complejo donde tanto los políticos, los altos cargos de los departamentos involucrados y las oficinas técnicas que desarrollan las encuestas juegan roles importantes y diversos a la hora de tomar las decisiones respecto a qué encuestas deberían desarrollarse. No encontramos ningún actor que desempeñe un rol de liderazgo claro en solitario.

2. *Las características de las encuestas*

¿Son diferentes las estrategias metodológicas que utilizan cada una de estas tres administraciones? La elección de estrategias metodológicas resulta relevante ya que puede reflejar recursos diferentes (por ejemplo, las encuestas telefónicas o las muestras pequeñas pueden reflejar un presupuesto más limitado), pero también diferentes necesidades, ya que los tamaños muestrales grandes están vinculados a la necesidad de estudiar el comportamiento de subpoblaciones específicas (autonomías, grupos de edad, etc.). O, por poner otro ejemplo, la incorporación de las personas inmigrantes sin derecho a voto en el universo de la encuesta puede estar reflejando un mayor interés hacia las políticas públicas (que también afectan a este colectivo) que hacia la política estrictamente electoral de la que buena parte de este colectivo está excluida (Méndez *et al.*, 2013).

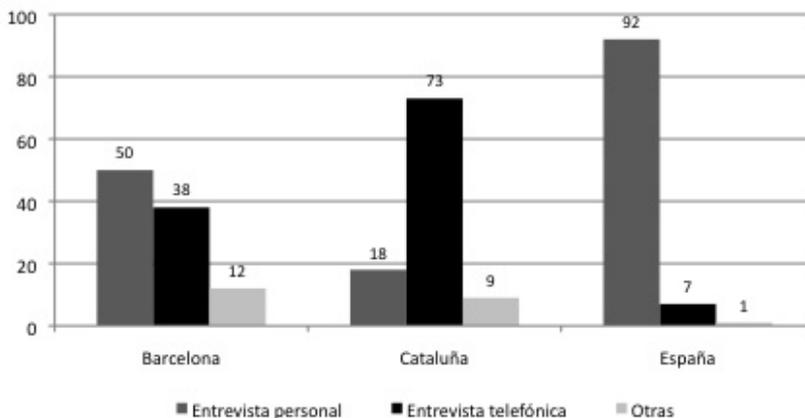
Los resultados son extraordinariamente diferentes en relación al modo de administración (gráfico 3), mostrando la existencia de prácticas totalmente diferentes entre las tres instituciones: una predominancia absoluta de las entrevistas personales a nivel nacional, un claro predominio de las entrevistas telefónicas en el CEO catalán y una situación más equilibrada en Barcelona.

¿Estas diferencias están relacionadas con el tipo de información que necesita recoger cada institución? Las inercias de las decisiones administrativas previas constituyen probablemente el factor explicativo decisivo: el CIS creó su propia organización para el trabajo de campo hace décadas, mientras que las organizaciones creadas más recientemente a nivel local y autonómico evitaron las dificultades financieras y administrativas que entraña esta decisión (29). Cuando se creó el CIS, las encuestas telefónicas no representaban una opción fiable y una vez que se estableció la red de entrevistadores dentro

(29) Entrevista con personal de la dirección del CEO. Ver también DÍAZ DE RADA y NÚÑEZ (2008).

de la institución, esta pasó a ser un recurso que garantiza la adquisición de datos de alta calidad y permite una mayor independencia organizativa respecto a compañías externas. Por otro lado, la subcontratación externa y las encuestas telefónicas se volvieron muy comunes en los años noventa, con lo cual cuando se crearon las instituciones de Barcelona y Cataluña se decidió evitar todas las dificultades que entraña contar con entrevistadores propios. Una vez tomadas estas decisiones, la «path dependency» (dependencia de la trayectoria adoptada) resulta esencial: el CIS solamente utiliza encuestas telefónicas (encargadas externamente) de forma muy puntual al contar con su propia red de campo presencial que necesita mantener activa, el gobierno catalán recurre principalmente a encuestas telefónicas que se consideraban bastante fiables y claramente más baratas en el momento de su creación (30) y el gobierno local de Barcelona (donde el nivel local implica que las encuestas personales son solo moderadamente más costosas) adapta el modo de administración a los contenidos particulares de cada una de sus encuestas.

GRÁFICO 3. *Modo de administración por nivel territorial de gobierno (%)*



N Barcelona: 112, Cataluña: 79, España: 139.

La diferencia de medias entre los niveles administrativos es estadísticamente significativa a nivel 0,01.

(30) A partir de 2014 (ya fuera del período analizado en este artículo) el CEO realiza sus barómetros de manera presencial, en lugar de utilizar el modo de administración telefónica como venía haciendo desde su creación. Aunque la memoria del centro no señala las razones de dicho cambio (Memoria del CEO 2013), posiblemente tiene que ver con la sobrerrepresentación de ciertos sectores de la población (personas nacidas en Cataluña, catalanoparlantes) en las muestras telefónicas, con las consecuencias que ello acarrea en la medición de actitudes sociopolíticas.

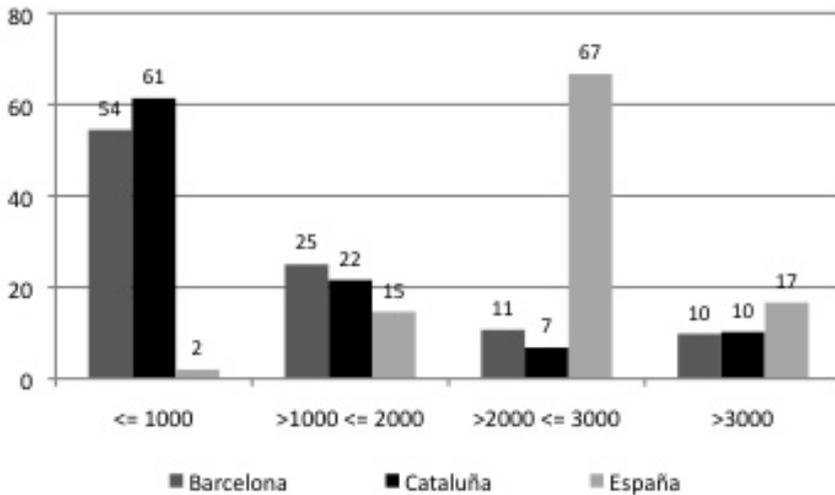
Los tamaños muestrales también revelan diferencias entre las tres administraciones: tanto la administración de Barcelona como la de Cataluña utilizan muestras pequeñas (menos de 1.000 personas) para la mayoría de las encuestas que realizan (el 54 % y el 61 %, gráfico 4). Por otro lado, muy raramente utilizan muestras grandes de más de 3.000 encuestados (10 % en ambos casos). El patrón es muy diferente para el CIS nacional, donde la mayoría de sus encuestas se ajustan a su estándar de 2.500 entrevistas (en dos tercios de los casos), mientras que el recurso a tamaños muestrales pequeños por debajo de 1.000 encuestados es muy limitado (2 %).

Hay dos posibles explicaciones para esta diferencia de patrones: el presupuesto y, de nuevo, la dependencia de su propia trayectoria organizacional (31). Puede haber casos en que las administraciones de Cataluña y Barcelona prefieran recurrir a mayores tamaños muestrales pero no puedan afrontar su coste más elevado (32). No obstante, la explicación más importante consiste en que en el CIS opera una fuerte inercia para utilizar su tamaño muestral estándar de 2.500: le facilita las cosas a cada departamento de la institución (trabajo de campo, muestreo) y permite que se cuente con una actividad más o menos permanente para el equipo de alrededor de 100 entrevistadores que obtienen una parte substancial de sus ingresos familiares mediante estas encuestas (Díaz de Rada y Núñez, 2008) (33).

(31) El tamaño de los universos que pretenden representar es diferente, pero este tamaño prácticamente no tiene efecto en la necesidad estadística de utilizar tamaños muestrales grandes.

(32) Si contásemos con una representación de todas las encuestas desarrolladas por el gobierno central español es posible que también encontráramos un considerable número de casos con tamaños muestrales menores. La importancia de las consideraciones económicas en las decisiones sobre tamaños muestrales viene reconocida, por ejemplo, en la memoria del CEO del año 2013.

(33) Muchos de estos entrevistadores bien formados podrían renunciar o encontrar otros trabajos si la actividad de las encuestas no fuera frecuente para muchos de ellos/as.

GRÁFICO 4. *Tamaño muestral por nivel territorial de gobierno (%)*

N Barcelona: 112, Cataluña: 87, España: 148.

La diferencia de medias entre los niveles administrativos es estadísticamente significativa a nivel 0,01.

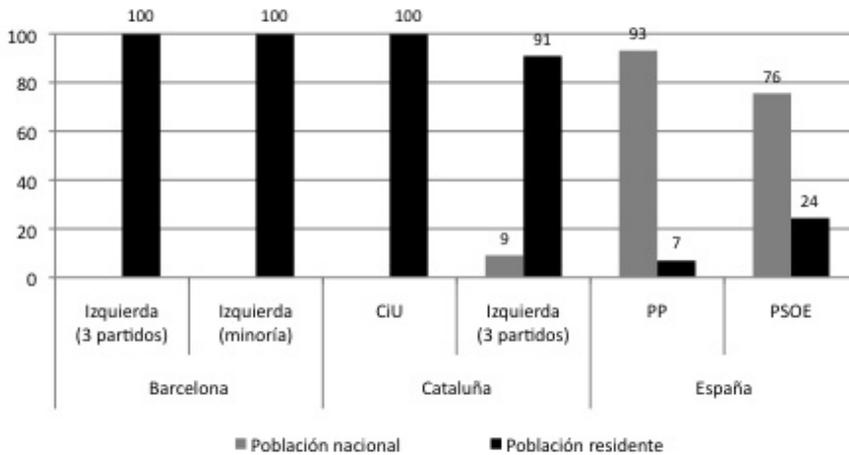
Los *diferentes objetivos de las instituciones* vuelven a reflejarse en los universos escogidos. El aumento en el porcentaje de población inmigrante entre la población española pero no en el conjunto de ciudadanos con derecho a voto ha abierto el debate sobre a quién encuestar (residentes o nacionales). La decisión más sencilla desde el punto de vista del trabajo de campo, en un escenario dominado por el muestreo por cuotas y donde los grupos importantes de inmigrantes hablan español, consiste en encuestar a todo el mundo, pero entonces los resultados no coincidirán con los de los votantes potenciales (Font y Méndez, 2013). Por lo tanto, la decisión de encuestar a todos los residentes puede estar reflejando un énfasis en la percepción de todos los usuarios de servicios (puedan votar o no) o simplemente la decisión de encuestar a todo el mundo para evitar una estrategia de muestreo más compleja.

Los patrones empíricos son radicalmente diferentes entre las tres instituciones (gráfico 5): en Barcelona todas las encuestas parecen cubrir a todos los residentes (34), como sucedía en Cataluña durante el primer período le-

(34) Sin embargo, las tres instituciones solamente utilizan el catalán y el español (solo el español en el caso del CIS), excluyendo de facto a los inmigrantes sin fluidez en estos idiomas, los cuales representan una minoría muy pequeña en el caso español.

gislativo, mientras que las encuestas orientadas a la población nacional prevalecen absolutamente en el CIS. En la evolución catalana entran en juego los dos factores explicativos mencionados. En el primer período, la menor conciencia de los nuevos retos que suponía la creciente presencia de población inmigrante (y el tamaño aún limitado de este colectivo) junto a la falta de encuestas políticas llevaron a una estrategia unánime de entrevistar a todos los residentes, mientras que en el segundo período se produjo la distinción entre ambos universos, dependiendo del tipo de encuesta. Esta distinción también opera claramente entre las encuestas del CIS, donde aquellas más orientadas a la evaluación de servicios (por ejemplo, salud) cubren a toda la población residente, mientras que el resto cubre solamente a la población española (Méndez *et al.*, 2013).

GRÁFICO 5. Universo: población nacional o residente por nivel de gobierno (%)

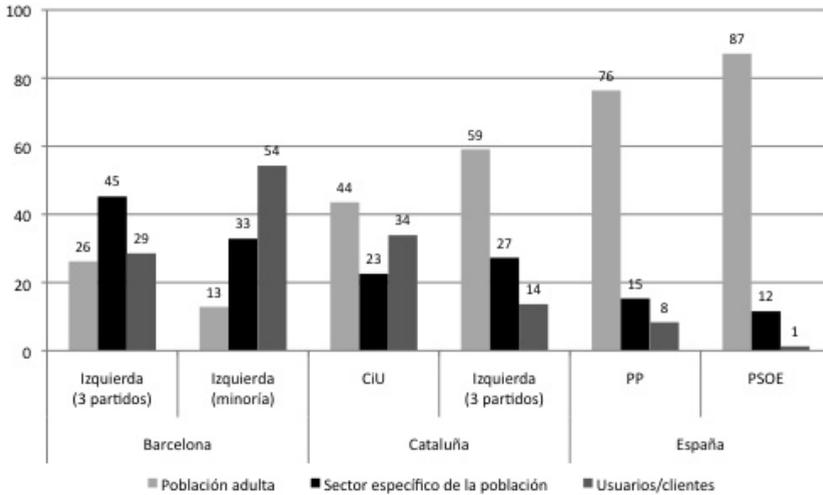


N Barcelona: 112, Cataluña: 83, España: 148.

La diferencia de medias entre los niveles administrativos es estadísticamente significativa a nivel 0,01.

El gráfico 6 representa la otra cara de esta misma historia. Muestra un predominio absoluto de las encuestas orientadas a la población adulta general en el caso del CIS, mientras que el caso de Barcelona entraña un escenario radicalmente diferente, donde la mayoría de las encuestas pretenden recoger las percepciones de los usuarios de servicios concretos o de sectores específicos de la población sobre los que está interesado algún departamento del gobierno local, en la línea que apuntan Druckman y Jacobs (2006).

GRÁFICO 6. *Universo: Población general o específica por nivel de gobierno (%)*



N Barcelona: 112, Cataluña: 83, España: 148.

La diferencia de medias entre los niveles administrativos es estadísticamente significativa a nivel 0,01.

Por lo tanto, las metodologías utilizadas reflejan que las encuestas buscan contenidos diferentes, al tiempo que muestran muy claramente las diversas funciones que pueden desempeñar en los gobiernos nacionales y locales, funciones más políticas en el primer caso y más orientadas a la evaluación de servicios locales específicos en el segundo. Según las entrevistas, estos aspectos metodológicos se analizan y diseñan principalmente a nivel técnico en las instituciones encuestadoras, en el contexto de sus recursos humanos y económicos disponibles, pero sujetas a las funciones principales que deben cumplir estas instituciones (hipótesis 1). Simultáneamente, una parte de las diferencias (por ejemplo, el tamaño muestral) son probablemente producto de las inercias institucionales más que de las funciones concretas de estas encuestas (hipótesis 2).

3. *El contenido de las encuestas*

¿Qué sabemos sobre el tipo general de contenidos de estas encuestas? Básicamente, podemos conocer dos factores elementales: los temas principales que abarcan y los tipos de preguntas utilizadas en los cuestionarios.

La Tabla III muestra los temas que cubren con mayor frecuencia estas 350 encuestas. De nuevo, las diferencias entre los tres niveles gubernamentales

mentales son bastante significativas y la mayoría reflejan muy bien las diferentes agendas políticas de estas instituciones. Por ejemplo, la evaluación de servicios públicos es bastante importante a nivel local (35), menos importante a nivel autonómico y aún menos a nivel nacional. En relación a los temas internacionales opera la tendencia contraria, ya que solamente son relevantes en el CIS. Por el contrario, las políticas territoriales son bastante importantes a nivel autonómico [donde representan uno de los *cleavages* políticos más importantes (36)] pero no a nivel nacional o local. Para la administración autonómica, estos resultados y las entrevistas apuntan a que existen tres grupos principales de encuestas: aquellas dirigidas a evaluar políticas públicas específicas, aquellas que pretenden medir el clima político general y aquellas encuestas ómnibus donde se permite a diversos departamentos gubernamentales incluir un pequeño conjunto de preguntas (37).

TABLA III. *Temas principales de la encuesta por nivel territorial (temas seleccionados) (%)*

	Barcelona	Cataluña	España
Política	9	16	39
Vivienda	2	1	1
Economía	9	8	10
Políticas sociales	13	0	3
Inmigración	0	2	3
Políticas territoriales, idiomas	0	11	2
Salud	0	7	11
Educación	0	7	1
Seguridad	5	3	0
Relaciones internacionales, defensa	1	0	6
Movilidad	16	10	1
Otros servicios públicos	13	7	0
Varios temas combinados	11	1	1

Fuente: elaboración propia basada en las páginas web de las tres instituciones.

Los cuestionarios de cada una de estas encuestas también están disponibles. Un examen detallado de sus contenidos podría proporcionar una idea completa del tipo de información que pretende recoger cada una de estas ad-

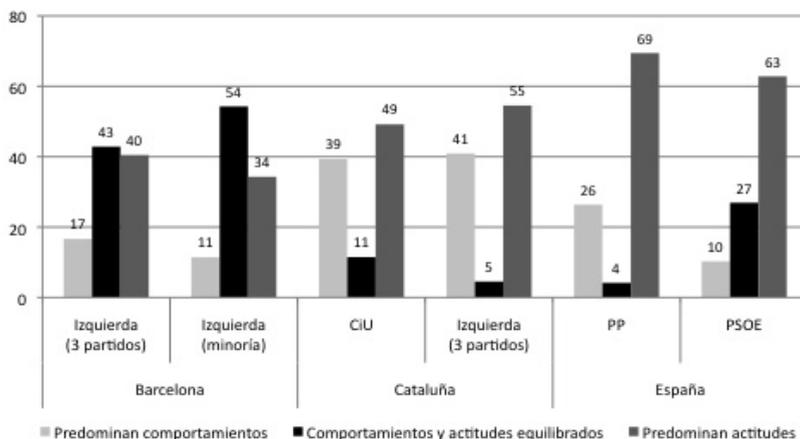
(35) Esto también incumbe a otros temas como movilidad o políticas sociales.

(36) Ver MONTERO y TORCAL (1990) para toda España o MONTERO y FONT (1991) para el caso catalán.

(37) Entrevista con personal de la dirección del CEO.

ministraciones. Como un primer paso en esta dirección, hemos codificado los cuestionarios en función de si se centran predominantemente en comportamientos, muestran un equilibrio entre comportamientos y actitudes o si se centran principalmente en actitudes (38). El gráfico 7 muestra la distribución de las encuestas para cada período legislativo de acuerdo con este criterio. Aunque las tres instituciones se dedican principalmente a medir percepciones, también ponen un énfasis significativo en los comportamientos reales. No obstante, encontramos diferencias remarcables en su uso: cuanto más grande es la unidad territorial, mayor es el foco en las percepciones subjetivas (39). El CIS se centra fuertemente en las encuestas actitudinales, mientras que la tendencia más orientada hacia los usuarios que hemos visto a nivel local (por ejemplo, encuestas sobre el uso de transporte público) requiere una información más detallada sobre patrones de comportamiento real (40).

GRÁFICO 7. *Contenido del cuestionario por nivel territorial de gobierno y período (%)*



N Barcelona: 112, Cataluña: 82, España: 148.

La diferencia de medias entre los niveles administrativos es estadísticamente significativa a nivel 0,01.

(38) Hemos situado el umbral de «predominio» de comportamientos o actitudes en que cada tipo de ítems represente más del 60 % del cuestionario.

(39) Este patrón no cambia entre los dos períodos legislativos, aunque se produzcan cambios significativos en los partidos o los directores. El papel de los institutos estadísticos tampoco representa el factor explicativo fundamental, puesto que en los tres niveles el rol de cada uno de ellos está muy claramente definido y es muy similar.

(40) El uso de encuestas con un equilibrio entre actitudes y comportamientos en el CEO muestra la doble naturaleza de su papel: impulsa encuestas básicamente actitudinales (como el CIS), así como muchas otras encuestas que encargan los departamentos económicos o sociales del gobierno catalán, que se centran predominantemente en comportamientos de la ciudadanía.

Los dos tipos de información recogidos en esta sección van generalmente en la dirección de la primera hipótesis presentada más arriba: los contenidos de las encuestas son diferentes debido a las distintas realidades que enfrentan estas instituciones y a los temas muy diferentes que interesan a sus gobiernos y ciudadanos, lo cual requiere recoger diferentes tipos de información.

VI. CONCLUSIÓN

Este artículo representa un primer intento de conocer el panorama general de la actividad que desarrollan las administraciones públicas españolas en materia de encuestas. La información disponible es limitada y solamente hemos realizado una descripción bastante general de algunas características de estas encuestas. No obstante, dada la ausencia de conocimiento empírico previo sobre los tipos de encuestas que desarrollan las administraciones públicas españolas, esta descripción proporciona información novedosa que resulta relevante para comprender cómo funciona la administración pública española y cómo puede potencialmente incorporar la opinión pública en cualquier proceso de toma de decisiones. Hemos mostrado que el ámbito de las encuestas públicas en España difiere del caso estadounidense en cuestiones como la ausencia de un asesor oficial externo, aunque comparte algunas características como un contenido en políticas públicas bastante diverso. Asimismo, las encuestas desarrolladas por las tres administraciones públicas examinadas aquí comparten algunas características, pero también muestran diferencias importantes.

Mediante esta fotografía nos hemos hecho una idea de cuáles son los contenidos, los actores o las estrategias metodológicas que siguen estas instituciones públicas encuestadoras. Aunque no se trate de una imagen representativa de toda la actividad desarrollada por las administraciones públicas españolas, este artículo representa un paso adelante para comprender su actividad encuestadora. La comparación es especialmente importante porque no nos hemos centrado en un único nivel gubernamental como la mayoría de estudios existentes, sino en una comparación sistemática entre tres gobiernos que, hasta donde sabemos, no se ha realizado en otros países.

La actividad encuestadora de estas tres administraciones examinadas es bastante diferente. Los niveles local y nacional muestran un gran contraste, mientras que el nivel autonómico a menudo se sitúa en medio o se acerca a uno u otro modelo dependiendo del indicador específico analizado. No hemos utilizado una estrategia metodológica que nos permitiera determinar nítidamente las causas de estas diferencias, pero han aflorado algunas explica-

ciones plausibles a las mismas. La Tabla V sintetiza las similitudes y diferencias entre estos tres grupos de encuestas y prácticas de trabajo, al tiempo que apunta algunas de las explicaciones más probables.

TABLA IV. *Actores, metodologías y contenido de las encuestas en tres instituciones: similitudes, diferencias y explicaciones*

	Actores	Metodologías		Contenidos	
Similitudes	No hay encuestador oficial	Principalmente investigación cuantitativa		Contenidos diversos en las encuestas	
Diferencias	En el CIS, red de campo propia, no en los demás	Encuestas cara a cara y tamaños muestrales grandes en el CIS, menos en los demás	Principalmente ciudadanos en el CIS, principalmente residentes en Barcelona	Contenidos de las encuestas vinculados a las preocupaciones principales de cada administración pública	Más comportamientos en Barcelona, más actitudes en el CIS
Posibles explicaciones	Path dependency: El momento de la creación afecta a las prácticas de trabajo mucho tiempo después (H2)	Path dependency: el CIS rutinizaba sus prácticas habituales (H2)	Adaptación a las diferentes necesidades de cada administración pública (H1)	Adaptación a las diferentes necesidades de cada administración pública (H1)	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la agenda política, los objetivos de cada nivel gubernamental, son muy importantes para comprender el tipo de actividad encuestadora desarrollada (hipótesis 1). En este sentido, el gobierno local (al menos en la ciudad de Barcelona) aborda predominantemente asuntos que son importantes a nivel local (como movilidad, programas sociales o evaluación de servicios públicos específicos), mientras que el CIS se centra más bien en cuestiones que son fundamentales en la agenda política nacional, como conflicto político, salud o economía. Este hecho tiene un efecto no solo en los temas principales de las encuestas, sino también en los contenidos de los cuestionarios o en el universo de las encuestas (ciudadanos o residentes). Siguiendo a Druckman y Jacobs (2006), el nivel nacional seguiría una tendencia más «agregadora» (al indagar sobre opiniones y tendencias del conjunto de la población), mientras que los niveles autonómico y local serían a

menudo más «fragmentadores» (analizando la percepción de grupos de ciudadanos y usuarios específicos).

En segundo lugar, la historia concreta de cada institución ha generado una clara dependencia de la trayectoria institucional, una serie de inercias organizacionales que continúan influyendo en su actividad posterior (hipótesis 2). Los roles históricos de cada organización, el establecimiento o la ausencia de una red independiente de entrevistadores o la creación de la institución en el período pre-encuestas telefónicas o más recientemente, todo ha influido probablemente en las actividades que desempeña hoy cada una de estas instituciones y en cómo se desarrollan.

Finalmente, otras limitaciones organizacionales, como las leyes específicas que regulan su funcionamiento, su proximidad a departamentos más políticos o los presupuestos disponibles, también han influido en el tipo de información que producen estas instituciones. Sus evoluciones muestran una historia de aprendizaje colectivo, donde cada una de ellas se ha visto influida por las lecciones obtenidas de los debates en torno a las demás instituciones. Dado que el CIS es la institución que cuenta con una historia más larga y la más sometida al debate público, las otras dos instituciones han organizado parte de sus prácticas metodológicas y de los contenidos de sus encuestas tratando de evitar niveles similares de conflicto político (41).

Estos resultados son relevantes de cara a al menos dos debates adicionales: la «responsiveness» gubernamental y la calidad democrática de las encuestas. En primer lugar, la discusión sobre la «responsiveness» gubernamental entre elecciones constituye un debate clásico con implicaciones teóricas y prácticas importantes, que sigue contando con una elevada visibilidad en la disciplina. Por ejemplo, ha estimulado recientemente un grupo de trabajo dentro de la *American Association for Public Opinion Research*, que ha sugerido un vínculo más fuerte entre los expertos en encuestas y los decisores políticos (Newport *et al.*, 2013) (42). Nuestra investigación ha adoptado el punto de vista más tradicional en este debate, es decir, asumir que las políticas seguirían a la opinión pública. Sin embargo, la relación entre encuestas y políticas no es unidireccional puesto que las políticas también pueden influir en la percepción pública (Page y Shapiro, 1983; Soroka y Wlezien, 2010) y las encuestas se pueden utilizar para darle más visibilidad a unos debates políticos que a otros. Por ejemplo, en nuestros datos, el período 2004-2008

(41) El debate sobre el uso de encuestas políticas en Cataluña a finales de los noventa, antes del establecimiento del CEO, también ha conllevado una influencia notable en cómo se creó esta institución y en las prácticas y estructuras de dirección con las que cuenta hoy (entrevista con personal de la dirección del CEO).

(42) Dos interesantes contribuciones recientes aparecen en GRIMES Y ESSAISSON (2014) y en MORALES (2014).

muestra una presencia muy elevada de cuestionarios sobre temas de género, una política sobre la que el gobierno socialista contaba con una alta credibilidad y cuya presencia en el debate público era auspiciada por parte del gobierno, en detrimento de otras políticas importantes que apenas aparecen durante esos años (por ejemplo, terrorismo internacional o políticas de justicia transicional).

La «responsiveness» democrática es incluso más importante a la luz del intenso debate que tiene lugar en el escenario español en relación a las reformas democráticas, en particular aquellas orientadas a fortalecer el papel de la ciudadanía en la vida política (por ejemplo, las primarias de los partidos). Wojcieszak (2014) ha demostrado recientemente que la demanda ciudadana de mayor participación en la toma de decisiones es especialmente intensa en temas cargados con más componente moral que técnico, como la regulación del aborto. Precisamente las políticas sobre el aborto constituyen uno de los pocos casos donde encontramos evidencia que muestra que la opinión pública ha influido de forma considerable en las políticas públicas (Barreiro, 1998), probablemente en cada uno de los tres momentos en que se ha procedido a elaborar una nueva regulación del tema. Si opera o no una relación causal entre esta demanda ciudadana y las decisiones políticas adoptadas constituye un asunto que se debería estudiar más a fondo en España y en Europa.

El segundo debate analiza la calidad de las encuestas como una herramienta de expresión de demandas y participación ciudadana. ¿Las encuestas constituyen un instrumento útil para expresar las demandas ciudadanas? ¿Cuál es su papel y qué requisitos deberían cumplir? La actividad de las administraciones públicas españolas analizada en este artículo muestra que los instrumentos técnicos para recoger estos datos de opinión pública se utilizan con bastante frecuencia y proporcionan una rica visión de conjunto de las actitudes sociales. No obstante, también es evidente que este proceso de recogida de datos está mediado por procesos de adaptación a los objetivos políticos de los gobiernos y por procesos de inercias organizativas. El proceso de producción de la opinión pública (encuestada) debería analizarse críticamente para entender sus mediaciones y sus cualidades democráticas (Bourdieu, 1996; Verba, 1995).

Este artículo únicamente representa un paso preliminar. La descripción comparativa de la actividad encuestadora que desarrollan las instituciones públicas y el conocimiento de las diferentes condiciones de producción (por qué realizan su actividad encuestadora de formas diferentes) se deberían desarrollar más ampliamente. La información aquí utilizada se puede extender a otros períodos y las variables analizadas pueden conectarse más sistemáticamente entre ellas. Una estrategia de investigación más amplia que incorpo-

re a su vez estudios de caso y entrevistas en torno a áreas de políticas específicas permitiría ir más allá de esta descripción comparativa inicial de la actividad encuestadora de las administraciones públicas. Estos datos nos permitirían sostener un debate completo sobre el papel de las encuestas en el proceso de toma de decisiones. Hemos desarrollado una estrategia exploratoria «de abajo hacia arriba» partiendo de la evidencia existente sobre encuestas, que se debería combinar en el futuro con una estrategia «de arriba hacia abajo» centrada en el uso que los distintos actores políticos hacen de la información que revelan estas encuestas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARREIRO, Belén (1998): *Democracia y conflicto moral, la política del aborto en Italia y España*, vol. 19, Tesis doctorales / Instituto Juan March, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- BIRCH, Lisa (2010): «L'utilisation de la recherche sur l'opinion publique dans les politiques publiques. Le cas du programme du contrôle du tabagisme», PhD Thesis, Université Laval.
- BIRCH, Lisa; ROTHMAYR, Christine, y PETRY, François (2011): «The Utilization of Public Opinion Research in Government: Policy Insights from Tobacco Control, Biotechnology and Health Care Debate in Canada», Ponencia presentada en ESRA Conference, Lausanne.
- BURSTEIN, Paul (2006): «Why estimates of the impact of public opinion on public policy are too high: Empirical and theoretical implications», *Social Forces*, vol. 84, n.º 4, págs. 2273-2289. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1353/sof.2006.0083>
- DÍAZ DE LA RADA, Vidal, y NÚÑEZ, Adoración (2008): *Estudio de las incidencias en la investigación por encuesta*, Madrid, CIS.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan (2002): «Encuestas de opinión y decisión política», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 99, n.º 2, págs. 213-222.
- DRUCKMAN, James, y JACOBS, Laurence (2006): «Lumpers and Splitters. The Public Opinion Information that Politicians Collect and Use», *Public Opinion Quarterly*, vol. 70, n.º 4, págs. 453-476. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl020>
- EISINGER, Robert (2003): *The Evolution of Presidential Polling*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ERIKSON, Robert; WRIGHT, Gerald, y MCIVER, John (1993): *Statehouse Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FONT, Joan y MÉNDEZ, Mónica (2013): «Introduction: the methodological challenges of surveying populations of immigrants origin», en Joan FONT y Mónica MÉNDEZ (eds.), *Surveying Ethnic Minorities and Immigrant Populations*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- GERRING, John (2012): «Mere Description». *British Journal of Political Science*, n.º 42, págs. 721-746. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123412000130>
- GRIMES, Marcia, y ESSIASSON, Peter (2014): «Government responsiveness: a democratic value with negative externalities?», *Political Research Quarterly*, vol. 67, n.º 4, págs. 758-768. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1065912914543193>

- HEITH, Diane (2004): *Polling to govern*, Stanford, Stanford University Press.
- JACOBS, Lawrence (1992): «The Recoil Effect: Public Opinion and Policy-Making in the US and Britain», *Comparative Politics*, vol. 24, n.º 2, 199-217. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/422278>
- JACOBS, Lawrence, y SHAPIRO, Robert (1995): «The Rise of Presidential Polling: the Nixon White House on Historical Perspective», *Public Opinion Quarterly*, vol. 59, n.º 2, págs. 163-195. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/269468>
- MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax y PAGE, Benjamin (eds.) (2002): *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, New York, Oxford University Press.
- MARISTANY, Gabriel (2004): «Què tal, Barcelona? Una mirada al Departament d'Estudis i Avaluació». Disponible en: http://www.bcn.cat/publicacions/la_municipal/63/dossier.htm.
- MÉNDEZ, Mónica; FERRERES, Marisa, y CUESTA, María (2013): «Immigration and General Population Surveys in Spain», en Joan FONT y Mónica MÉNDEZ (eds.), *Surveying Ethnic Minorities and Immigrant Populations*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- MONTERO, José Ramón, y TORCAL, Mariano (1990): «Autonomías y Comunidades autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, págs. 30-91.
- MONTERO, José Ramón, y FONT, Joan (1991): «El voto dual en Cataluña: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 73, págs. 7-34.
- MORALES, Laura (2014): «A conceptual and theoretical approach to government policy responsiveness between elections», Ponencia presentada en Workshop *Voters, protest and policies: bridging public opinion, social movements outcomes and policy responsiveness research*, Leicester.
- MUELLER, John (1994): *Policy and Opinion in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press.
- MURRAY, Shoon (2006): «Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change», *Public Opinion Quarterly*, vol. 70, n.º 4, págs. 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>
- NEWPORT, Frank *et al.* (2013): «Polling and Democracy. Executive Summary of the AAPOR Task Force Report on Public Opinion and Leadership», *Public Opinion Quarterly*, vol. 77, n.º 4, págs. 853-860. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nft039>
- PAGE, Benjamin, y SHAPIRO, Robert Y. (1983): «Effects of public opinion on policy», *The American Political Science Review*, vol. 77, n.º 1, págs. 175-190. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1956018>
- PAGE, Christopher (2006): *The Roles of Public Opinion Research in Canadian Government*, Toronto, Toronto University Press.
- PETERSEN, Jürgen; HARDMEIER, Sibylle, y Wüest, Bruno (2008): «Polls as Public-Politic Linkage: A Comparative Analysis of Poll Use and Roles of MPs in Parliamentary Debate», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, n.º 3, págs. 315-338. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13572330802259509>
- PETRY, François, y MENDELSON, Matthew (2004): «Public Opinion and Policy Making in Canada 1994-2001», *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 37, n.º, págs. 505-529. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0008423904030094>
- ROTHMAYR, Christine, y HARDMEIER, Sibylle (2002): «Government and Polling: Use and Impact of Polls in the Policy-Making Process in Switzerland», *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, n.º 2, págs. 123-140. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/ijpor/14.2.123>

- SOROKA, Stuart, y WLEZIEN, Christopher (2010): *Degrees of democracy: Politics, public opinion, and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRES, Cristóbal (2003): *IOP/CIS 1963-2003. Entrevistas a sus directores y Presidentes*, Madrid, CIS.
- VAN RYZIN, Gregg, y DEL PINO, Eloísa (2009): «Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno», *Papeles de evaluación y calidad*, n.º 9, Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- VERBA, Sidney (1996): «The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy Presidential Address, American Political Science Association, 1995», *American Political Science Review*, vol. 90, n.º 1, págs. 1-7. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2082793>.
- WERT, Juan Ignacio (2002): «No le contéis a mi madre que hago encuestas políticas. Ella cree aún que soy pianista en un burdel», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 99, n.º 2, págs. 237-245.
- WOJCIESZAK, Magdalena (2014): «Preferences for Political Decision-Making Processes and Issue Publics», *Public Opinion Quarterly*, vol. 78, n.º 4, págs. 917-939. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfu039>.