



Rev. española de ciencia política

v. 57 (2021)

Sección monográfica

LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN TIEMPOS DE CRISIS (Introducción)p. 13-19
Laura Chaqués-Bonafont, Iván Medina, Luz Muñoz

The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain.....p. 21-44
Laura Chaqués-Bonafont, Iván Medina

La agenda de los grupos de interés frente a la COVID-19: el rastro digital en Twitter.....p. 45-75
Camilo Cristancho

Transparency in nursing home services before and during the COVID-19 pandemic in Spain.....p. 77-109
Ixchel Pérez-Durán, Alfredo Hernández-Sánchez

Rendición social de cuentas en España. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de buena gobernanza durante la pandemia derivada de la COVID-19.....p. 111-137
Manuel Villoria, Fernando Jiménez

La pandemia de la COVID-19 en el radar de las ONG ecologistas: entre lo global y local.....p. 139-164
Luz Muñoz

Artículos

Pluralismo de valores, liberalismo y modus vivendi en la teoría política de John Gray....p. 167-190
Elena R. Rodríguez-Fontenla

Temática del proyecto de ley y cohesión en la votación de las coaliciones en el Congreso de Chile, 2010-2017p. 191-217
Verónica Figueroa-Gutiérrez, Patricio Navia

Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona)p. 219-242
Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont

Recensiones

Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession / Leonardo Morlino (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2020, 320 pp.p. 245-249
Inmaculada Szmolka

Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital. Libro homenaje a Luis Moreno / Francisco Javier Moreno Fuentes y Eloísa del Pino Matute (eds.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 639 pp.p. 251-255
Juan Antonio Ramos Gallarín

Cómo será el pasado. Una conversación sobre el giro memorial / Elizabeth Jelin y Ricard Vinyes. Barcelona: Ned Ediciones, 2021, 124 pp.p. 257-261
Daniel Martínez Lamas

Introducción

LAURA CHAQUÉS-BONAFONT

Universidad de Barcelona e IBEI

IVÁN MEDINA

Universidad de Valencia

LUZ MUÑOZ

Universidad de Barcelona

El objetivo de esta sección monográfica de la *Revista Española de Ciencia Política* (RECP) es analizar la movilización de los grupos de interés durante la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). En un contexto de gran incertidumbre, los grupos de interés refuerzan su papel como actores clave en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Por un lado, estos grupos pueden contribuir a simplificar el debate político canalizando frente a los poderes públicos las diferentes formas de entender los problemas derivados de la pandemia. Por otro, sindicatos, patronales, colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales pueden contribuir a garantizar la eficiencia de las respuestas políticas a la crisis a través de la elaboración de indicadores, informes y estudios en profundidad sobre problemas concretos. Esta información es especialmente relevante en un contexto de crisis, en el que ningún actor del sistema político por sí solo dispone de los instrumentos para prever y definir respuestas eficaces a los riesgos derivados de la propagación de un virus a nivel global. Del mismo modo, los grupos pueden contribuir a legitimar las decisiones políticas y a reducir los conflictos potenciales derivados de la implementación de estas decisiones entre los diferentes colectivos que representan.

La pandemia ha obligado a los Gobiernos a adoptar medidas como el distanciamiento social, el cierre de las escuelas, el teletrabajo o los expedientes de regulación temporal de empleo, que tienen un coste económico, político y social muy elevado, especialmente para los colectivos más vulnerables. En el plano sanitario, la pandemia colapsó el servicio de urgencias y las unidades de cuidados intensivos, y obligó a construir con urgencia hospitales de campaña y habilitar otras instalaciones públicas para evitar el colapso del sistema hospitalario. En el plano económico y social, el confinamiento domiciliario y las restricciones a la movilidad causaron un parón en la economía española similar al provocado por la guerra civil. A nivel político, las primeras semanas de consenso y unidad pronto dejaron paso a la crispación política. Los debates parlamentarios sobre la legalidad del estado de alarma son una clara muestra de la polarización que

ha marcado la política española durante la pandemia. En este contexto, el Gobierno ha tenido que tomar decisiones de urgencia, que en muchas ocasiones han implicado una colaboración intensa con expertos y asociaciones que representan los intereses de los colectivos y sectores afectados por la pandemia, como el sector turístico, la comunidad médica, el sector farmacéutico o del ocio nocturno, por citar unos ejemplos. Del mismo modo, los miembros del Gobierno han colaborado con sindicatos y patronales de forma permanente para resolver problemas como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) o articular el debate en torno el ingreso mínimo vital.

Los artículos incluidos en esta sección monográfica examinan la contribución de los grupos de interés durante la pandemia desde la perspectiva de las políticas públicas y, más en concreto, la gestión pública de las crisis y la teoría de los grupos de interés. Las crisis se han convertido en una característica definitoria de la gobernanza contemporánea que altera las reglas y patrones que rigen el proceso político. La incertidumbre asociada a las crisis implica que políticos y gobernantes comparten una parte del liderazgo político con diferentes asociaciones que representan las preferencias de colectivos sociales, empresariales y/o profesionales. Para dar respuesta a la crisis, los representantes políticos necesitan de la información y capacidad técnica de los grupos de interés para definir propuestas e implementarlas. El problema es que no todos los grupos tienen la misma capacidad de interactuar con los poderes públicos en la elaboración de respuestas a la crisis, lo que puede generar importantes desigualdades en la representación política. La desigualdad en el acceso al proceso de elaboración de políticas públicas viene dada por la dificultad de algunos colectivos en constituirse como grupo de interés. Desde la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson sabemos que constituirse como grupo es problemático, básicamente porque no todos los ciudadanos son capaces de superar la lógica de la acción colectiva. Del mismo modo, la desigualdad existe porque políticos y gobernantes son más proclives a escuchar y dar acceso a los grupos que presentan preferencias similares a las suyas, especialmente aquellas que no cuestionan el paradigma político dominante (Schattschneider, 1960).

Por otro lado, las crisis generan una oportunidad política para impulsar cambios en la agenda política e introducir una mirada crítica a los paradigmas políticos existentes (Kingdon, 1984; Baumgartner y Jones, 1993; Boin y 'T Hart, 2000; Rinscheid, 2015; Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2016). Ejemplos recientes de ello son la crisis financiera de 2008 y los daños en la instalación nuclear de Fukushima en 2011 (Watanabe, 2016). La crisis de la COVID-19 no es una excepción. Los grupos de interés han utilizado la pandemia para movilizarse con el fin de que políticos y gobernantes prioricen en la agenda política problemas nuevos o que sistemáticamente han ocupado un papel marginal en la agenda de gobierno.

Del mismo modo, la pandemia genera oportunidades para los defensores del cambio político para abrir el debate y plantear formas nuevas de entender los riesgos asociados a problemas como la aplicación de la robotización en la provisión de servicios públicos, la digitalización de la sociedad y la economía, el modelo turístico o la movilidad y el cuidado del medio ambiente. Una crisis puede ser un momento ideal para introducir argumentos y propuestas que antaño parecían impensables (Edelman,

1977; Keeler, 1993; Baumgartner y Jones, 2005). En este proceso, los defensores del cambio adaptan *marcos* cognitivos y *discursos existentes* al nuevo contexto. Si antes la *eficiencia* y *austeridad* eran potentes argumentos para la planificación de la política sanitaria, ahora comienzan a ganar importancia los argumentos a favor de ampliar el gasto sanitario, medicalizar las residencias de ancianos e invertir en la compra de material de protección sanitaria. En cualquier caso, y de acuerdo con la tesis de la sociedad del riesgo (Beck, 1998; Castel, 2006; Bauman, 2013), la mayoría de estas propuestas políticas van orientadas a primar la seguridad por encima de otros principios, propiciando que de forma transversal las políticas públicas minimicen los riesgos sanitarios. Ello tiene unas implicaciones importantes no solo en cuanto a la eficiencia de las políticas públicas, sino también sobre el funcionamiento de las democracias liberales tal y como las hemos conocido hasta el momento.

La capacidad de los grupos de interés de aprovechar estas oportunidades e influir en el proceso político es desigual y depende en gran parte de sus atributos como grupo. Estudios previos elaborados desde la perspectiva de los grupos de interés y el análisis de las políticas públicas (ver McFarland, 2007; Subirats y Gomà, 1998; Pérez-Díaz, 2000; Chaqués-Bonafont, 2004; Dür y Mateo, 2016; Molins *et al.*, 2016) demuestran que la capacidad de los grupos de interés para participar en el proceso de elaboración de las políticas varía en función del grado de monopolio en la representación de intereses. En algunos casos esta representación está concentrada en una única organización, mientras en otros casos la representación está fragmentada entre una pluralidad de grupos que representan las diferentes visiones y puntos de vista respecto a un problema concreto.

Otros autores identifican los recursos económicos y de información como el factor más relevante para garantizar que las propuestas de los grupos de interés sean tenidas en cuenta por parte de los poderes públicos (Beyers *et al.*, 2010; Dür y Mateo, 2016). En otros casos, el factor determinante no reside en tener muchos recursos materiales, sino en tener acceso formal al proceso de elaboración de políticas públicas a través de canales institucionalizados en la arena parlamentaria o gubernamental (Binderkrantz, 2008; Chaqués 2004; 2020). En este sentido, las investigaciones previas (Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016) ponen de manifiesto que la participación de los grupos en la arena parlamentaria y gubernamental está concentrada en favor de unos pocos grupos que generalmente representan posiciones o formas de entender los problemas afines a las de los partidos políticos mayoritarios. Estos estudios también demuestran que el monopolio de la representación es acumulativo y se retroalimenta a través de las diferentes arenas políticas (Binderkrantz, 2008). Los grupos que predominan en la arena gubernamental también dominan la representación de intereses en la arena parlamentaria e incluso mediática, aunque las lógicas y dinámicas difieren (Binderkrantz *et al.*, 2017). Una de las consecuencias de la concentración de la representación de intereses es el predominio en los debates políticos y mediáticos de una forma de entender los problemas públicos, dejando al margen otras opciones, generalmente más innovadoras y orientadas a romper con el paradigma político dominante (Schattschneider, 1960; Baumgartner y Jones, 1993).

Por otro lado, cabe esperar que la respuesta de las organizaciones de intereses frente a la pandemia COVID-19 varíe en función del tipo de grupo y el sector de actividad o colectivo que representa. A diferencia de las ONG, los miembros de las patronales, sindicatos y colegios profesionales se benefician directamente de las actividades que lleva a cabo la organización de interés, mientras que en muchas ONG sus miembros se movilizan con el fin de contribuir al bienestar de terceros. Las diferencias también existen en cuanto al grado de promoción de la democracia interna en el funcionamiento de estas organizaciones, así como la conexión existente con otros grupos de interés dentro y fuera del territorio español. Por último, algunos grupos representan los intereses de colectivos que han sufrido pérdidas materiales muy elevadas de relativa fácil cuantificación, mientras otros grupos representan a colectivos cuyas pérdidas son de difícil cuantificación, especialmente aquellos relacionadas con la innovación o la creatividad. Estos factores explican en qué medida los grupos de interés se dedican a hacer propuestas de amplio alcance, de carácter estructural, orientadas a fomentar el consenso y la cooperación entre diferentes colectivos o, por el contrario, se dedican a hacer propuestas proteccionistas, exclusivas, que generan conflicto y de alcance económico y social limitado para dar respuesta a los riesgos generados por la pandemia. Los artículos de esta sección monográfica tienen en cuenta estos factores para explicar la intensidad y la forma en que los grupos se movilizan para dar respuesta a la pandemia.

CONTRIBUCIÓN DE ESTA SECCIÓN MONOGRÁFICA A LA LITERATURA

Los artículos de esta sección monográfica analizan la movilización de los grupos de interés durante la pandemia. Una de las conclusiones a las que llegan es que la pandemia no ha modificado las pautas de interacción entre grupos de interés y decisores públicos. En concreto, el artículo de Chaqués-Bonafont y Medina compara la movilización de las organizaciones empresariales —en relación con otros tipos de organizaciones de intereses— en el Congreso de los Diputados y el Gobierno de España en diferentes áreas temáticas. A partir del análisis de las agendas del Gobierno y las comparecencias parlamentarias que se han celebrado desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 a marzo 2021, los autores argumentan que la interacción de las organizaciones de intereses con los miembros del Gobierno y los miembros del Parlamento sigue los patrones habituales que la literatura ha señalado para periodos de normalidad. Los miembros del Gobierno interactúan con las asociaciones empresariales con más intensidad que con cualquier otro grupo de interés. Por el contrario, los miembros del Parlamento interactúan con más intensidad con expertos y organizaciones no gubernamentales. Del mismo modo, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) sigue dominando la representación de intereses empresariales, con pocas variaciones. En este sentido, la pandemia no parece ser un fenómeno que haya motivado lógicas de influencia y acceso diferentes; al contrario, este trabajo invita a pensar que ante una situación de crisis las instituciones refuerzan

los contactos con los grupos de interés que ya conocen y que pueden contribuir a la solución de problemas.

El artículo de Camilo Cristancho apunta en la misma dirección, a partir del análisis de la actividad en Twitter de más de un centenar de grupos de interés españoles. Al comparar la actividad en redes sociales previa a la pandemia con la primera etapa de esta, Cristancho concluye que las organizaciones de intereses han mantenido el mismo tipo y frecuencia de mensajes en las redes sociales. La pandemia ha motivado adaptaciones en las estrategias de coordinación y de comunicación de los grupos de interés. En algunas áreas, los grupos utilizan las redes sociales para mantener el *statu quo* y proteger la imagen de sus miembros (residencias de mayores), mientras que en otras los grupos han desarrollado una estrategia orientada a concienciar acerca de un cambio en la política (buena gobernanza). A pesar de ello, el artículo argumenta que la pandemia ha tenido un impacto limitado en la utilización de las redes sociales por parte de los grupos de interés.

El artículo de Ixchel Pérez-Durán y Alfredo Hernández-Sánchez analiza la transparencia de las actuaciones de las residencias y hasta qué punto están obligadas a proporcionar información sobre su rendimiento. Para ello, el artículo analiza las obligaciones formales de transparencia de las residencias de mayores en diez comunidades autónomas. Así, analiza las actuaciones de tres organizaciones de intereses que operan en España: Federación Empresarial de Asistencia a Dependientes (Federación Empresarial de la Dependencia, FED), Asociación de Empresas de Servicios de Dependencia (Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia, AESTE) y el Círculo Empresarial de Atención a las Personas (CEAP). El análisis se centra en los mensajes de estas organizaciones a través de las redes sociales, específicamente Twitter. El estudio explica en qué medida las asociaciones empresariales de los sectores respondieron a los desafíos de transparencia hacia los beneficiarios de los servicios y las consecuencias de estas actuaciones en la gestión de la pandemia.

Manuel Villoria y Fernando Jiménez se preocupan por los *advocacy groups* en la promoción de la buena gobernanza durante la pandemia. Los autores señalan la dificultad de este tipo de grupos para avanzar en el debate y estrategias de rendición de cuentas de las Administraciones e instituciones públicas en un contexto de anomalía institucional. El repentino confinamiento domiciliario y el teletrabajo pusieron de manifiesto la necesidad de acceder a la información a través de Internet, así como de desarrollar mecanismos de control y rendición de cuentas de las autoridades públicas. El trabajo identifica los principales grupos que operan en esta política y revisa extensamente las decisiones tomadas en cuanto a la transparencia durante la pandemia, a la vez que pone en valor la coalición entre grupos y las estrategias coordinadas.

Por último, abundando en la vertiente comunicativa y la construcción de marcos, Muñoz examina la relevancia de la identidad organizativa en la producción de mensajes de las principales ONG medioambientales. Los condicionantes organizativos son ampliamente aceptados por la literatura como factores determinantes del comportamiento de los grupos de interés. La autora señala que únicamente Seo/Birdlife y Greenpeace construyeron discursos que relacionaban la COVID-19 con la crisis climática, identificando

responsabilidades políticas concretas. Otras ONG (WWF, Ecologistas en Acción, Amigos de la Tierra) asumieron discursos más abstractos y continuistas. El artículo invita a reflexionar acerca de los beneficios que puede llegar a tener para ciertas ONG relevantes en un sector y en una temática ampliar su ámbito de actuación durante una crisis.

Los artículos de esta sección monográfica de la *Revista Española de Ciencia Política* realizan una contribución significativa al estudio de los grupos de interés en España en situaciones de crisis. A pesar de ello, todavía queda mucho camino que recorrer para explicar de forma comprensiva cómo y por qué los grupos de interés responden a los retos relacionados con la pandemia. En este sentido, es necesario seguir avanzando para explicar hasta qué punto organizaciones empresariales, sindicatos, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales y *lobbies* profesionales contribuyen a la definición de respuestas innovadoras, inclusivas, conciliadoras y de amplio alcance económico y social a los riesgos generados por la pandemia o, por el contrario, sus respuestas han ido orientadas a proteger los intereses de sus miembros sin tener en cuenta una dimensión social, medioambiental o de género. Analizar los grupos de interés es importante porque de ellos depende, en gran parte, que la sociedad española sea capaz de dar respuestas eficaces e innovadoras a los riesgos generados por la COVID-19 y a posibles pandemias futuras.

Referencias

- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press. Chicago: University of Chicago Press.
- Bauman, Zygmunt. 2013. *Culture in a liquid modern world*. John Wiley and Sons.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beyers, Jan, Rainer Eising y William Maloney (eds.). 2010. *Interest group Politics in Europe*. Londres: Routledge.
- Binderkrantz, Anne S. 2008. «Different groups, different strategies: How interest groups pursue their political ambitions», *Scandinavian Political Studies*, 31: 173-200. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x>.
- Binderkrantz, Anne S., Laura Chaqués-Bonafont y Darren R. Halpin. 2017. «Diversity in the news? A study of interest groups in the media in the UK, Spain and Denmark», *British Journal of Political Science* 47: 313-328. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123415000599>.
- Boin, Arjen y Paul't Hart. 2000. «Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors», en Hendrik Wagenaar (ed.), *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*. Kluwer Academic Publishers. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-010-0963-8_1.
- Castel, Robert. 2006. *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: El Manantial.

- Chaqués-Bonafont, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués-Bonafont, Laura. 2020. «Interest groups and political representation», en Maurizio Cotta and Federico Russo, *Research Handbook on Political Representation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788977098.00033>.
- Chaqués-Bonafont, Laura y Luz M. Muñoz Márquez. 2016. «Explaining interest group access to parliamentary committees», *West European Politics*, 39: 1276-1298. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>.
- Cruz-Castro, Laura y Luis Sanz-Menéndez. 2016. «The effects of the economic crisis on public research: Spanish budgetary policies and research organizations», *Technological Forecasting and Social Change*, 113: 157-167.
- Dür, Andreas y Gemma Mateo. 2016. *Insiders versus Outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001>.
- Edelman, Murray. 1977. «The language of participation and the language of resistance», *Human Communication Research*, 3: 159-170. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-230662-4.50014-1>.
- Jordana, Jacint. 1995. «El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 3: 77-89. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.40>.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- McFarland, Andrew S. 2007. «Neopluralism», *Annual Review of Political Science*, 10 (1): 45-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119>.
- Molins, Joaquín M., Luz Muñoz e Iván Medina (eds.). 2016. *Los grupos de interés en España: la influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Rinscheid, Adrian. 2015. «Crisis, Policy Discourse, and Major Policy Change: Exploring the Role of Subsystem Polarization in Nuclear Energy Policymaking», *European Policy Analysis*, 1 (2): 34-70. Disponible en: <https://doi.org/10.18278/epa.1.2.3>.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt: Rinehart and Winston.
- Subirats, Joan y Ricard Gomà. 1999. *¿Existe sociedad civil en España?: responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Watanabe, Rie. 2016. «After the Fukushima Disaster: Japan's Nuclear Policy Change from 2011 to 2012», *Review of Policy Research*, 33: 623-645. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ropr.12205>.

The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain

La representación de los intereses empresariales durante la pandemia de la COVID-19 en España

LAURA CHAQUÉS-BONAFONT

University of Barcelona and IBEI

IVÁN MEDINA

University of Valencia

Cómo citar/Citation

Chaqués-Bonafont, L. y Medina, I. (2021). The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 21-44. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.01>

Abstract

This article explains the representation of business interest during the COVID-19 pandemic. The article describes how business interests get into the policy process across policy areas and political venues. Following previous studies (Dür and Mateo, 2016), the article argues the COVID-19 pandemic did not alter business groups' position in the policymaking process. Business groups occupy a predominant role in the discussion of policy proposals vis-à-vis other types of groups during the COVID-19 in the governmental arena, and this is especially the case for economy related policies and agriculture affairs. In contrast, business groups occupy a secondary role in the parliamentary arena, especially for non-economic issues. The article also explains which business associations represent business interest during the COVID-19 pandemic. The empirical strategy relies on two datasets developed by the Quality of Democracy Research Group (www.q-dem.com) containing information about interest groups' mobilization in the Spanish Congress of Deputies and the Spanish government from March 2020 to March 2021.

Keywords: business associations, COVID-19, interest groups, parliamentary lobbying, government.

Resumen

Este artículo explica la representación de intereses empresariales durante la pandemia de COVID-19. El artículo describe cómo las organizaciones empresariales participan en el proceso de elaboración de políticas públicas en diferentes áreas temáticas y espacios políticos. Siguiendo

estudios previos (Dür y Mateo, 2016), el artículo sostiene que la pandemia COVID-19 no ha alterado la posición de los grupos empresariales en el proceso de formulación de políticas. Los grupos empresariales ocupan un papel predominante en la discusión de propuestas de políticas frente a otros tipos de grupos de interés durante la COVID-19 en la arena gubernamental, especialmente en el caso de las políticas relacionadas con la economía y los asuntos agrícolas. Por el contrario, los grupos empresariales ocupan un papel secundario en el Parlamento, especialmente en la discusión de cuestiones no económicas. El artículo también explica qué asociaciones comerciales representan intereses empresariales durante la pandemia. La estrategia empírica se basa en dos bases de datos desarrolladas por el grupo de investigación Calidad de la Democracia (www.q-dem.com) sobre la movilización de grupos de interés en el Congreso de los Diputados y el Gobierno español de marzo de 2020 a marzo de 2021.

Palabras clave: organizaciones empresariales, COVID-19, grupos de interés, Parlamento, Gobierno.

INTRODUCTION

Governmental responses to the coronavirus outbreak require the collaboration of interest groups. The COVID-19 pandemic has forced governments to adopt policy decisions like social distancing, school closings, teleworking, and *expedientes de regulación temporal de empleo* (ERTEs), which have high economic, political, and social costs, especially for the most vulnerable groups. In a context of great uncertainty, interest groups contribute to elaborate policy responses by preparing indicators, reports, and in-depth studies on specific problems. They also simplify the political debate by channeling the different views and ways of understanding policy responses to the public authorities. On some occasions, they also reduce the potential conflicts derived from the implementation of conflictual policy decisions. The problem is that interest groups' capacity to access the policy process is far from equal, and policy-makers rarely consider the plurality of interests when discussing policy proposals and legislative initiatives dealing with the COVID-19 pandemic (Gilens and Page, 2014; Schattchneider, 1960).

This article explains the representation of interests during the COVID-19 pandemic, focusing on business groups. In particular, it explains the conditions under which business interests get into the policy process across policy areas and political venues. Do business groups occupy a predominant position in the discussion of policy proposals vis-à-vis other types of groups during the COVID-19 pandemic, and if so, is this dominant position equally important across policy areas? Existing research (Baumgartner *et al.*, 2009; Schneider, 2006; Dür *et al.*, 2019) shows that business groups occupy a predominant position in the policy process. Inequality stems from business capacity to create highly professionalized organizations. Moreover, business groups tend to monopolize the representation of business interests in the governmental area in which they maintain intense and highly stable interaction with members

of government across time (Salisbury, 1969; Rhodes, 2006: 427). The institutionalization of business access to the policy process generates many opportunities for businesses to air their voices and inform policymakers about their views and ways of thinking about policy problems at the expense of the practical exclusion of other interest groups.

Existing research (Baumgartner *et al.*, 2009, Fraussen *et al.*, 2015) also argues that the privileged position of business groups in the policy process vis-à-vis other groups, like citizens and cause-oriented groups, is not homogenous and varies across policy areas and political scenarios. Dür and Mateo argue that business associations' ability to supply technical information before and during policy implementation provides them with access to executive institutions and regulatory agencies that have a great demand for these types of resources (2013: 153). In the same line, authors like Bouwen (2002) or Coen and Richardson (2009) argue that members of Parliament (MPs) interact with a wider variety of interest groups to get technical and legal expertise and political information. Other authors like Binderkrantz *et al.* (2015) or Baumgartner *et al.* (2009) argue that access opportunities for social groups grow as political arenas multiply. However, the privileged position of a few interest groups is never overthrown.

Following previous research, this article demonstrates that members of Parliament rely less on business groups to get technical and political information than on members of government, with significant differences across policy areas. The participation by business groups is marginal in the fields of rights, crime, and defense at both political arenas. Moreover, the article argues that the Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) and its member associations share the representation of business interests with other relevant business associations, with significant variations across policy areas and political venues. The CEOE represents business interests with more intensity at the governmental arena than in Parliament, and its voice is mainly heard in economic policies other than agriculture. The Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)—member of the CEOE—does not monopolize the representation of interests in the agricultural sector. On the contrary, the interests of cattle ranchers, fishers, and farmers are scattered across different business associations, with a solid capacity to get access to policymaking across venues. Results also inform that the CEOE represented business interests regarding the Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹, but it did not expand its scope of business representation to other policy areas.

In sum, the article concludes that the access by interest groups to policymakers across venues during the COVID-19 pandemic has followed a strategy similar to the one during regular times. The CEOE's involvement in social dialogue and collective bargaining remains indisputable, and business groups maintain a predominant position in the governmental arena with significant differences across venues. The article is

1. See: <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Paginas/plan-de-recuperacion.aspx>.

innovative as it provides information about interest groups' access to policymaking in times of crisis. Moreover, it offers the first comprehensive comparison of interest groups' mobilization at the Spanish parliamentary and governmental arenas. In contrast to previous analyses (Dür and Mateo, 2016), our research does not rely on survey data, but on two datasets produced by the Quality of Democracy Research Group (www.q-dem.com). These datasets contain original data on registered interactions between interest groups and policymakers. More specifically, the datasets include detailed information about: (1) all interest groups' appearances in parliamentary committees in the Congreso de los Diputados; and (2) all the formal meetings between interest groups and members of the Spanish government from March 2020 to March 2021.

The article is structured as follows. Next section develops the theoretical discussion and defines the expectations that guide the empirical analysis. The third section contains a general description of the business associative movement in Spain, highlighting the leading business associations to date. The methodology is discussed in the fourth section, while the fifth section presents the results of the empirical analysis. The article ends by pointing out the main conclusions and commenting on future lines of research.

BUSINESS GROUPS ACCESS TO POLICYMAKING

In most advanced democracies, business associations participate in decision-making, regularly exchanging information and other resources with public authorities (Baumgartner *et al.*, 2009; Bernhagen, 2007; Marsh and Lewis, 2013). Business groups' access to the policy process is institutionalized through formal and informal rules that define which policy actors are included and which functions they perform in each policy area (Richardson and Jordan, 1979; Marsh and Rhodes, 1992; McFarland, 2004; Chaqués-Bonafont, 2004). This provides business groups with a privileged position to inform policymakers about their preferences regarding policy problems and to monitor governmental activities (political decisions, legislative initiatives, and the implementation of policy programs) across time.² By gaining access, business groups find a unique opportunity to provide facts about the magnitude of the policy process, to explain the content of technical reports about the consequences derived from different courses of action, and to argue about their members' preferences towards other policy options.

The dominance of business interests in the policy process is more evident in the governmental arena than the parliamentary one (Bell, 2012). According to, among

2. In parliamentary system, governments are under pressure to accurately and cunningly draft legislative projects and ministerial orders. Since governments pursue *output legitimacy*, they urge contacts with interest groups holding specific interests (business associations, professional associations).

others, Dür and Mateo (2014) and Bouwen (2002), executive institutions and regulatory agencies have a greater demand for the type of information business groups can provide. Members of the executive need business groups' expertise to define political strategies, draft legislation and, on some occasions, they even participate directly in the implementation of policy solutions. In the same line, authors like Binderkrantz *et al.* (2015), Chaqués-Bonafont and Muñoz (2016) and Coen and Katsaitis (2013) argue that MPs have a lower demand for the technical information business groups can provide. The interaction between MPs and interest groups is oriented to discuss legislative proposals, governmental oversight activities, and political proposals. In doing so, MPs seek to give voice to different views and ways of thinking about policy issues and, ideally, to generate more public-oriented, consensual and thus more legitimate decisions.

Other authors argue that the interaction between MPs and interest groups is more open and fragmented than it is at the governmental arena, because it helps to ensure reelection (see Dür and Mateo, 2016: 154). The visibility and nature of the parliamentary activity encourages MPs to invite different interest groups (Eising and Spohr, 2017). On the one hand, citizens can follow interest groups' appearances on the Parliament TV channel, get the picture about the information interest groups provide in parliamentary hearings, and also their degree of commitment to defending specific causes. On the other hand, citizens can get quick and easy information about the MPs selection of interest groups to give evidence in Parliamentary hearings. In many parliamentary democracies, like Spain, parliamentary committees decide which groups come to testify, discussing legislative proposals, oversight activities, and policy proposals in general. In this context, limiting the access by interest groups to parliamentary audiences, especially those representing broad electoral districts, may generate significant political costs (Binderkrantz *et al.*, 2015; Chaqués-Bonafont, 2020).

In contrast, interest groups participation at the governmental arena is opaque and far from public scrutiny. Government decisions are made behind closed doors and involve lengthy negotiations with an extensive network of actors. Citizens do not have systematic information about which interest groups participate in drafting legislation and allocating public money; nor they have information on lobbying interactions across policy areas. Interest groups often hide their true principles and goals, as there are no effective mechanisms to hold groups accountable for their actions. This generates a climate of discontent and criticism from the public opinion that some governments seek to correct through measures of transparency and good governance (Pedersen *et al.*, 2014; Kohler-Koch *et al.*, 2017), such as the publication of the members of government agendas.

Junk *et al.* (2021) have shown that the COVID-19 pandemic has reinforced the existing pattern of interaction between interest groups and policymakers across policy venues. In times of crisis, insider groups keep or even increase their access to policymakers. They also argue that citizen groups have fewer resources than business ones to mobilize and to convince the media, policymakers and public opinion about the importance of their demands. In contrast, the literature on "shock events" (LaPira,

2014) and agenda-setting scholars (Baumgartner and Jones, 2005) suggest that times of crisis provide opportunities for new voices and new issues to emerge. In regular times, institutions can maintain stability and generate access dynamics based on resources, information, and trust between interest groups and public decision-makers. Dramatic events like the COVID-19 can transform existing interest groups-policy-makers' relations by giving increasing access to other actors traditionally excluded from policymaking. This article brings some light to this open debate. Following the interest groups literature, we expect that:

H1. Business groups interact with policymakers more intensely than other interest groups in the governmental arena.

H2. The interaction between business groups and members of Parliament is significantly lower than the former's interaction with members of government.

Business groups mobilize more intensely in policy areas that affect their interests, avoiding taking sides in discussions beyond their reach. As Coen and Grant emphasize, "business wants a stable political environment to plan and make long-run investment decisions, reducing investment costs and the risk of failure" (2006: 20). In other words, companies do not encourage business associations to take adventurous initiatives in times of crisis. Companies are concerned about their products, their markets, their profits, and their employees. Their involvement in the policy process focuses on policy areas that directly affect their interests, like agriculture, industry, or labor (Pakull *et al.*, 2020; Hanegraaff and Berkhout, 2019).³ In contrast, social groups are prone to participate in open and conflictual processes, for or against policies as a whole (Baumgartner and Leech, 2001). Accordingly, we expect that:

H3. The interaction between business groups and policymakers is significantly larger in economic-related policy areas regardless of the political venue.

WHO REPRESENTS BUSINESS DURING THE COVID-19 PANDEMIC?

The COVID-19 pandemic is an excellent opportunity to investigate the representation of interests in Spain. There is little discussion in the literature on the leading role of the Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) in representing business interests in Spain (see Aguilar, 2020). For decades, the CEOE has enjoyed the undisputed recognition by the media, unions and political class as the most representative

3. Employers tend to focus on very specific aspects of policies, clearly bearing in mind the costs of their collective action. This implies that sectoral business associations concentrate their activity in Ministries and in parliamentary committees likely to bring them selective benefits such as agriculture, industry, or labor.

business associations. Given the lack of official records on business associations' membership and access, the CEOE has based its prestige on a series of agreements made during the transition to democracy in the late 1970s. The CEOE was created in 1977 as a state-wide peak business association⁴ to negotiate with the unions on labor relations and to advise policymakers across policy areas, mainly trade and industry.

CEOE's influential role stems from several factors. First, article 7 of the 1978 Spanish Constitution granted a central status to business associations and trade unions in a context of economic crisis and worker unrest. It is by law that the political institutions must guarantee business associations' institutional participation and allow them to negotiate with the unions on collective agreements. Second, the CEOE has become the most representative association after blocking other business associations' political aspirations. The CEOE confronted the Chambers of Commerce⁵ for decades until the 2007-08 crisis, when the Spanish government abolished the compulsory membership in the Chambers of Commerce⁶, thus causing a profound impact on the Chambers' associative structure and functions. And third, in the 1990s and 2000s, Spain's entry into the European Union and its economic modernization posed a series of challenges and tensions for Spanish companies: Traditional sectors such as agriculture had to adapt to the new European regulations, while large companies contended with European politics⁷.

The CEOE has faced several challenges in the last two decades, albeit with mixed results. A first challenge relates to the increasing political autonomy of the CEOE territorial branches after the reform of the Statutes of Autonomy of several regional governments (or Autonomous Communities) (Medina, 2016). A second challenge derives from the 2007-08 financial crisis. Large companies created their lobbying platforms outside the CEOE⁸, like the Consejo Empresarial para la Competitividad in 2017; although its recent dismantling suggests that this challenge has cooled down. A third challenge is taking place during the COVID-19 pandemic. New self-employed entrepreneurs' associations such as ATA, UATAE, and UPTA⁹ have gained momentum in the public debate as the Spanish government began regulating self-employed workers'

4. This means the CEOE is an association that represents other sectoral and territorial associations at state level throughout the Spanish territory.

5. The Chambers of Commerce took a decisive role in launching proposals on issues such as infrastructures, training, international trade, and taxation.

6. For more details on the topic, see the Real Decreto-Ley 13/2010 and the Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

7. Large companies began to demand greater freedom of negotiation in labor relations that would allow them to gain international competitiveness.

8. It is important to remember that the CEOE does not allow direct affiliation of individual companies.

9. These are the acronyms for Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos (ATA), Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE), and Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA).

fiscal and labor conditions in May 2021¹⁰. Moreover, the Chambers of Commerce have recovered media presence after incorporating large companies into decision-making bodies and consolidating their budgets thanks to new public subsidies¹¹ (Medina and Molins, 2021).

In sum, the CEOE has shown a historical capacity to reduce competition within business associations at the state level, especially regarding labor relations and the general discussions about the industrial policy. During the pandemic, the CEOE has negotiated with the government and trade unions on key issues such as labor conditions (telework and flexible schedules, self-employed delivery workers law, increase in the minimum wage), economic issues (European Funds), and social security matters (pension reform, retirement, temporary regulation of jobs) (Belzunegui-Eraso and Erro-Garcés, 2020; Rodríguez, 2020). The COVID-19 crisis has forced the government and social partners to change their priorities concerning the agenda of reforms initially established in December 2019 (Molina, 2021: 8). However, the COVID-19 did not erode the existing corporatist negotiation structures (Gómez Funes, 2020). Thus, we expect that:

H4. The CEOE and its sectoral associations have monopolized the representation of business interests during the pandemic in all policy areas.

DATA AND METHODS

The empirical strategy relies on the two datasets developed by the Quality of Democracy Research Group (www.q-dem.com). One dataset gathers information about interest groups' appearances in parliamentary committees. These are regulated in the statutes of the Congreso de los Diputados (articles 44 and 53)¹², which empower parliamentary commissions to invite interest groups to give evidence about policy proposals, legislative initiatives, or policy oversight activities. The dataset contains information about all appearances from 1996 to 2021. For each interest group's hearing (*comparecencia*), the dataset contains information about the person who participates in the hearing, the organization they represent (if any), the date, the name of the parliamentary committee, and the issue of the parliamentary hearing¹³. To

10. Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.

11. However, the Law on Chambers of Commerce approved in 2014 under the conservative government of Mariano Rajoy limited the political functions of the Spanish Chamber of Commerce to turn it into a platform dedicated to the foreign promotion of Spanish companies.

12. Please visit the following website for more information: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/reglam>.

13. It has to be noted that in the case of education, all appearances related to the discussion of the Organic Law on education were cancelled. As for several other policy areas (Defense; Inclusion,

gather all this information, we have used the archives of the Congreso de los Diputados, available at www.congreso.es.

The second dataset contains information about the interaction between interest groups and members of government during the pandemic. We collected data from the agendas of all Ministries and the President of government, available at the Moncloa website (www.lamoncloa.gob.es). Twenty-four agendas have been analyzed: twenty-three of them correspond to each ministry, and one more is the President of government's agenda. Each agenda offers daily information of any formal contact between a Ministry and interest groups, be it either an event organized by an interest group (i.e. participation in seminars and conferences) or a working meeting. Although the dataset distinguishes between these two types of interactions, we only examine the latter kind¹⁴. The data was collected daily since there is no downloadable file containing all the information. The agendas report all public activity developed by the government members.

The period of analysis is from March 2020 to March 2021. This time frame starts with the decision to confine the entire Spanish population. The central government negotiated the conditions to reactivate the economy with hundreds of groups and international authorities throughout the year, while the regional governments agreed on the health measures. March 2021 was set as the end of the period analyzed because then took place a restructuring of the government which altered the heads of some ministries and the distribution of some competencies among them.

All information has been classified as follows: Similarly to what has been done in previous research projects like Baumgartner *et al.* (2009), the INTEREURO (Beyers *et al.*, 2014), INTERARENA (Binderkrantz *et al.*, 2020) and Chaqués-Bonafont and Muñoz (2016), interest groups are here classified into six categories, namely, (1) business groups, (2) unions, (3) citizens and cause-oriented groups, (4) professional associations, (5) companies, and (6) other groups (which include experts and think-tanks). Moreover, policy areas are classified according to the comparative agendas project methodology. The division of labor across Ministries and parliamentary committees during the pandemic has also been taken into consideration. As it occurs in most parliamentary democracies, the parliamentary committees mirror the division of labor within government. Thus, there is a parliamentary committee for each ministry. As table 1 in the appendix illustrates, non-permanent parliamentary committees have also been included in the analysis. Among those non-permanent committees, it is particularly relevant the Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, which was created to respond to the challenge of the COVID-19 pandemic and structured

social security and migrations; Presidency; Relations with the parliament and Democratic Memory; and Universities), interest groups interventions only take place in the governmental arena, but not in the parliamentary one.

14. In our opinion, these events are relevant to study the acquisition of insider status, but they explain aspects related to access in a very diffuse way.

into four subcommittees: social issues (including health-related issues), the economy, social policy, and cooperation with the European Union.

BUSINESS GROUPS IN TIMES OF CRISIS

From March 2020 to March 2021, members of Parliament organized 491 hearings with interest groups to discuss legislative proposals, as well as monitor and advise governmental activities. About 37% of interest groups' appearances were oriented to discuss the economic and social consequences of the COVID-19 pandemic. The rest were aimed to discuss bills¹⁵ (about 14% of all interest groups appearances) and other policy priorities apart from legislative proposals and the COVID-19 pandemic (49% of the interest groups appearances). Members of Parliament wanted interest groups to provide technical and political information about the consequences of the Brexit, the updating of the regulatory framework of the International Development Cooperation system and the Spanish strategy to achieve the Sustainable Development Goals.

Members of the government met interest groups 679 times. Some ministries sporadically interacted with interest groups (like Treasury, Transportation, Defense, Interior), while others maintained weekly interactions. This is the case of the Ministries of agriculture, trade, justice, labor, and to a lesser extent education. These results already inform there are significant differences regarding the policy issues members of government and Parliament discuss with interest groups. In Parliament, interest groups have been requested to give evidence about EU policy, a policy area where the executive enjoys a predominant position in setting the agenda. In the governmental arena, most interactions are between interest groups and the ministries of trade or agriculture. They are mainly oriented to get detailed information about the consequences of the COVID-19 pandemic in economic sectors and to define strategic plans to respond to it.

Table 1 indicates that business groups have a predominant position in the discussion of most issues in the governmental arena, but not in the parliamentary arena. Business groups met 257 times with members of the government considering both events and working meetings —this is, almost every working day, a business group

15. The legislative proposals are the following: Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética; Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; Proyecto de Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; Proposición de Ley sobre ratios de enfermeras para garantizar la seguridad del paciente en centros sanitarios y otros ámbitos. It has also to be noted that interests group hearings scheduled to discuss the proyecto de ley orgánica de modificación de la LOE were never celebrated because the two governing parties, together with other political forces, banned their celebration.

had an appointment scheduled with a member of government during the period under analysis. The access to the government by business groups doubles those of citizen groups, unions or professional groups. Differences are significant regarding companies and other groups, which include individual experts and think-tanks. In contrast, only twenty percent of interest groups appearances in parliamentary committees are carried out by business groups. MPs mostly rely on individual experts and think tanks to get information about policy issues. More than forty percent of the interest groups appearances in parliamentary committees involve individual experts and think tanks, followed by the appearances by citizens, ideological and cause-oriented groups (NGOs), which account for twenty six percent of interest groups' appearances. Companies, unions, and professional associations account for less than four percent of the appearances in Parliamentary committees each.

TABLE 1.

INTEREST GROUPS, INTERACTIONS WITH THE GOVERNMENT AND PARLIAMENT, MARCH 2020-MARCH 2021

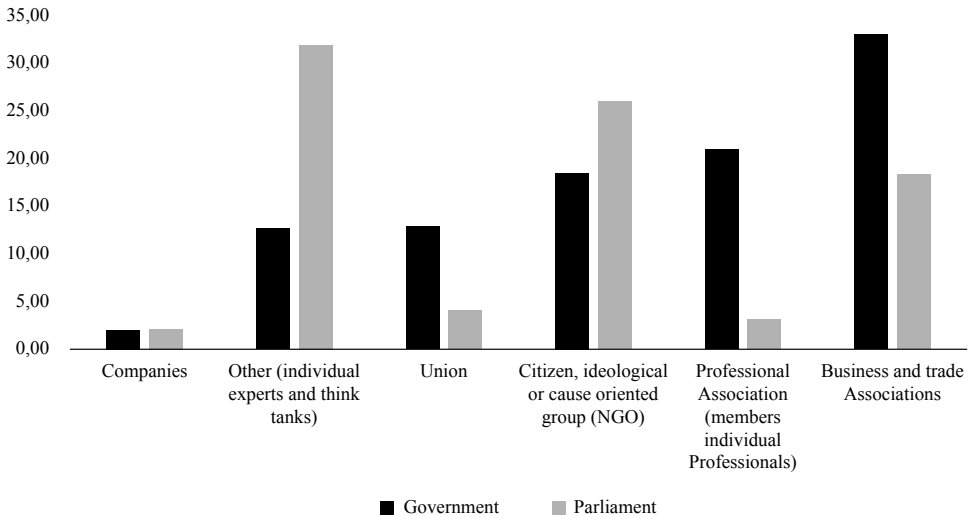
Interest groups	Government		Parliament	
	N	%	N	%
Business associations	257	38%	96	20%
Citizen, ideological or cause-oriented group (NGO)	112	16%	126	26%
Professional associations	107	16%	22	4%
Unions	104	15%	25	5%
Other (experts and think tanks)	62	9%	209	43%
Companies	37	5%	13	3%
Total	679	100%	491	100%

Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

We compare the mean percentage of times each type of interest group gets access to the parliamentary and governmental arena across thirteen policy areas (see table 1 in the appendix). As Figure 1 illustrates, business groups interact significantly more with government members than with MPs (the mean number of meetings between business groups and MPs is almost half that with government members). The same applies to professional associations and trade unions. The mean number of meetings between ministries and unions is three times higher than with MPs; and differences are even more significant in the case of professional associations. In contrast, citizens' participation and cause-oriented groups follow a similar pattern at both governmental and parliamentary arenas. The same occurs in the case of companies. In both political arenas, and in contrast to the economic recession, the participation of companies in political discussions during the COVID-19 is relatively marginal. Finally, results indicate that individual experts have interacted thirty-two times with MPs on average across the thirteen policy areas, more than twice the interactions with government members.

FIGURE 1.

MEAN DIFFERENCE OF INTEREST GROUPS' ACCESS BY POLITICAL VENUE



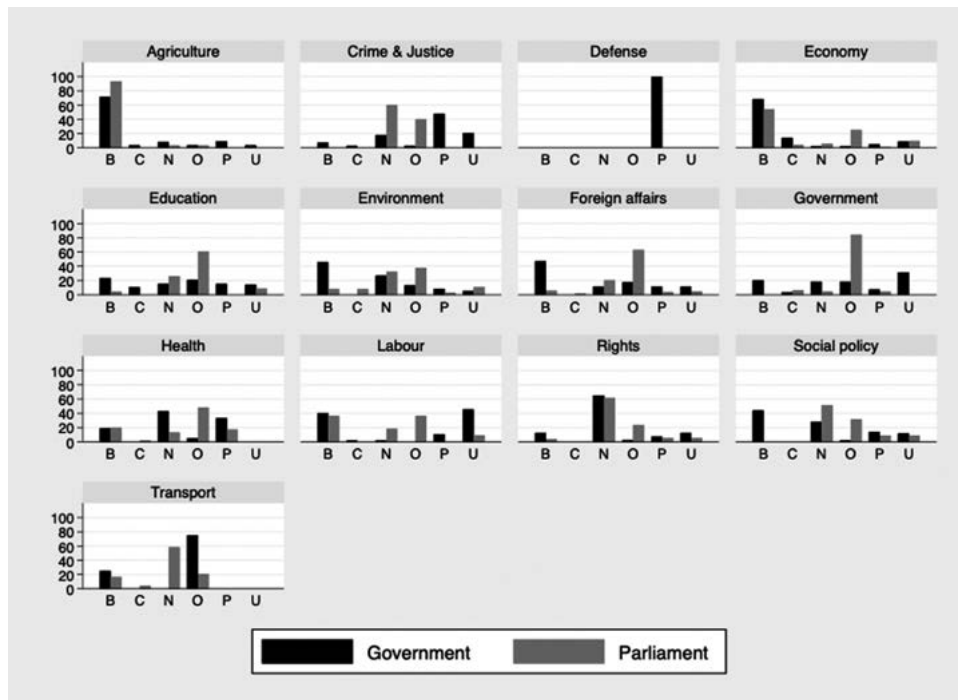
Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

Overall, these results confirm our first hypothesis. Business groups have a predominant position in the policy process, and this is especially the case in the governmental arena. The next question is whether business group's dominant position applies across policy areas. Figure 2 summarizes the percentage of times each kind of interest groups has got access to the governmental and parliamentary venues across policy areas. The results show that business groups almost monopolize the representation of interests in agriculture, economy, trade and banking. Most parliamentary discussions (93,3 %) about issues related to agriculture are discussed with business associations. Agriculture business associations account for 71,7 % of the meetings with government members, mainly with the Ministry of Agriculture.

The mobilization of business interests is strong in those policy areas where there are highly professionalized associations. This is the case of agriculture and fishing with the Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), the Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) and many fishermen's associations (the so-called *cofradías*). The same occurs in the fields of trade and banking. Two-thirds of the working meetings between Ministries and interest groups involved business groups. The associations with greater access in these matters were the CEOE (eleven times) and CEPYME (seven times), followed by the Cámara de Comercio de España (four times) and AMETIC (four times), which is the business association that represents telecommunications companies. In the case of parliamentary hearings, more than fifty percent of interest groups that gave evidence in parliamentary hearings were business associations.

FIGURE 2.

INTEREST GROUPS' ACCESS TO GOVERNMENTAL AND PARLIAMENTARY VENUES ACROSS POLICY AREAS, MARCH 2020-MARCH 2021



Note: B: business groups; C: companies; N: citizens and cause-oriented groups (NGOs); O: Individual experts and think tanks; P: professional associations; U: unions.

Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

The presence of business groups is also relevant in other policy areas like foreign affairs, the environment, and the social security system (social policy), which account for more than forty percent of interactions between a ministry and interest groups. In particular, the Ministry of Inclusion, Social Security, and Immigration met eighteen times with business groups, primarily representatives of self-employed entrepreneurs (ATA, UPTA, UATAE)¹⁶ and the CEOE, to discuss matters related to pensions and social security contributions. In contrast, MPs never invited business groups to give evidence on social policy; arguably because discussions on social policy in Parliament revolved around the extension of social rights and not on social security issues. The presence of business in parliamentary debates about defense, crime, and justice, education,

16. Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos (ATA), Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE), and Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA).

rights, or governmental affairs is almost null. This invites us to think about the autonomy of both institutions when considering which issues are relevant and which private actors are essential to carry out their political functions. Finally, in the case of labor, transportation, or health, business groups' participation is quite similar in both political scenarios.

Next, we explore which organizations represent business interests. Our goal is to examine the ability of the CEOE and its sectoral associations to monopolize the representation of business interests vis-à-vis other business associations. Data indicates that the CEOE and its sectoral associations have not dominated the representation of business interests during the pandemic. Both the government and parliamentary groups have allowed access to many business associations that are outside the CEOE structure. The CEOE and its sectoral associations became the preferred interlocutors virtually half the times that a business association accessed those institutions. This means there are business interests that the CEOE does not represent in the policy process. Table 2 indicates that this is the case for self-employed businesspersons, agricultural entrepreneurs, SMEs, and some multinational companies. The truth is that the CEOE has failed to catapult its associations of self-employed entrepreneurs (ATA), farmers (ASAJA), and SMEs (CEPYME). These sectors have been fertile in creating associations of a nature other than strictly business interests (i.e. territory, ideology).

TABLE 2.

BUSINESS ASSOCIATIONS WITH A HIGHER NUMBER OF WORKING MEETINGS WITH GOVERNMENT

Business Association	N	Sector
<i>CEOE and its member associations</i>		
Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)	18	Peak
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	16	Peak
Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos (ATA)	7	Self-employed
Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC)	5	Automobile
Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS)	4	Supermarkets
Confederación Española de Pesca (CEPESCA)	4	Fishery
Alianza por la Competitividad de la Industria Española	3	Industry
Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)	3	Agriculture
Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados (ACES)	3	Supermarkets
Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)	3	Supermarkets
<i>Other business associations</i>		
Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE)	7	Self-Employed
Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)	7	Self-Employed

.../...

.../...

Business Association	N	Sector
Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)	5	Peak SMEs
Cooperativas Agroalimentarias de España	4	Agriculture
Multinacionales por la Marca España (Pormarca_España)	4	Multinationals
Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA)	3	Agriculture

Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

The list of business associations that access the Parliament (Table 3) allows us to identify an exciting dynamic. While the CEOE has managed to position its sectoral associations among the associations with the highest frequency of contacts with the government, parliamentary groups are not bound by “representative hierarchy” when it comes to inviting business associations to deal with sectoral issues. Parliamentary groups hear alternative voices as much as outsider associations are dedicated to building bridges with political parties to acquire more political capital. In this vein, the literature already noted that business associations find little incentives to engage in long-range debates in the Parliament. CEOE and CEPYME preferentially have assumed this role to avoid exposing their sectoral associations to such contradictory situations.

TABLE 3.

BUSINESS ASSOCIATIONS WITH A HIGHER NUMBER OF PARLIAMENTARY APPEARANCES

Business Association	N	Sector
<i>CEOE and its member associations</i>		
Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)	5	Peak
Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía (AEGE)	3	Industry
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	3	Peak
Alianza por la Competitividad de la Industria Española	2	Industry
Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)	2	Agriculture
Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS)	2	Supermarkets
Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC)	2	Automobile
Confederación Española de Comercio (CEC)	2	Trade
Federación Empresarial Industria Química Española (FEIQUE)	2	Chemicals
Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB)	2	Food
<i>Other business associations</i>		
Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (Pimec)	3	SMEs

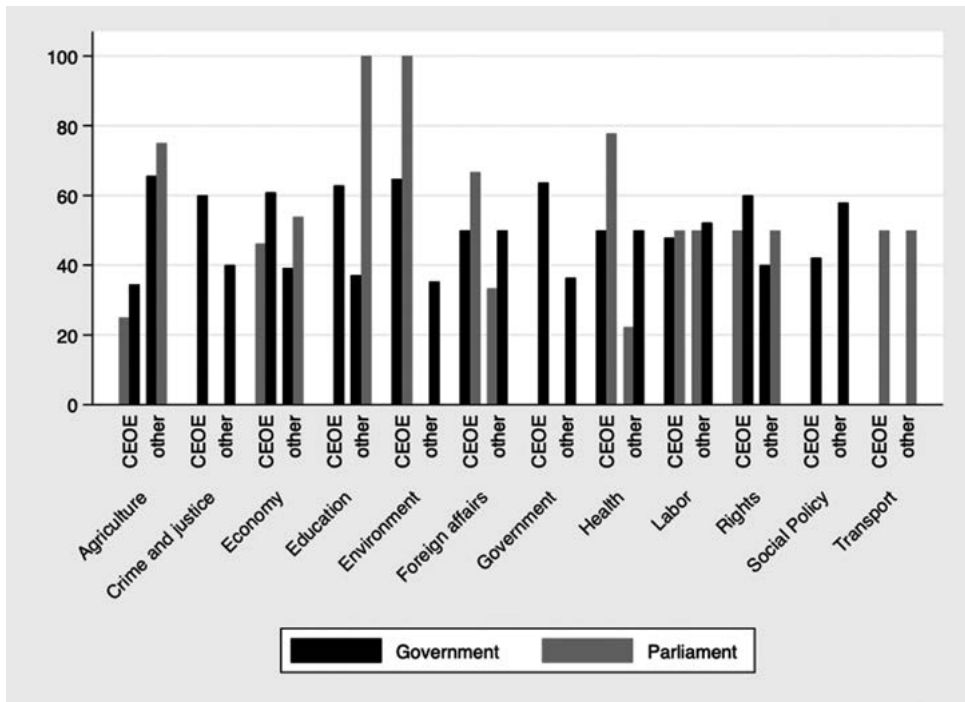
.../...

.../...

Business Association	N	Sector
Asociación Corporativa de Agencias de Viajes Especializadas (ACAVE)	2	Travel agencies
Asociación Empresarial del Comercio Textil Complementos y Piel (ACOTEX)	2	Textile
Cámara de Comercio de España	2	Commerce
Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)	2	Agriculture
Federación Empresarial del Metal (FEM)	2	Metal
Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)	2	Fishery
Plataforma Hostelería con Conciencia	2	Hostelry
Unió d'Entitats de Comerç de Catalunya RETAILcat	2	Commerce
Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA)	2	Agriculture
Unión de Profesionales y trabajadores autónomos (UPTA)	2	Agriculture
Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos	2	Agriculture

Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

FIGURE 3.
DISTRIBUTION OF MEETINGS AND PARLIAMENTARY HEARINGS BETWEEN THE CEOE AND OTHER BUSINESS ASSOCIATIONS BY POLICY AREAS, IN PERCENTAGES, MARCH 2020-MARCH 2021



Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com).

A final relevant indicator shown in Figure 3 is the distribution of formal meetings and parliamentary appearances by policy area. At first glance, the CEOE shares representation spaces with other associations in most Ministries and parliamentary committees. The government areas where the CEOE obtains a more significant presence do not coincide with the parliamentary committees, reinforcing the autonomy between institutions to form their policy networks. Economy, agriculture, education, and labor are the governmental areas that have held the highest number of meetings during the pandemic. The CEOE seems to enjoy more significant power in economic-related affairs thanks to its sectoral associations. Yet, data for agriculture shows that the CEOE competes with other associations to define policy. The competition in these areas is transferred to the Parliament, where the number of appearances by the CEOE does not exceed those by the rest of the associations that do not belong to it.

CONCLUSION

Business groups have occupied a predominant position in discussing policy proposals vis-à-vis other types of groups during the COVID-19 pandemic in the governmental arena, but not the parliamentary arena. Most meetings between members of the Spanish executive and interest groups have involved business associations. The article also demonstrates that the predominant business position in the governmental arena varies significantly across policy areas. Some Ministries, like those for agriculture or trade, maintained weekly contacts with a plurality of business organizations. In contrast, the ministry of defense, the treasury, internal security, or the ministry of higher education rarely met business groups during the pandemic. Differences in the involvement of business groups across Ministries are not explained by the level of professionalization of business organizations or the members of government's ideological preferences, but it seems related to the functions the various ministries perform.

In contrast, most of the interactions between interest groups and members of Parliament have been with individual experts, citizens and cause-oriented groups. This corroborates existing research about the presence of business groups across political venues. MPs do not invite business groups to participate in parliamentary hearings dealing with political corruption, the environment, rights-related issues, social policy, crime, or education. Business groups' participation in the parliamentary arena is highly concentrated in three policy areas: industrial policy, agriculture, and to a lesser extent health-related issues. Finally, these results inform the COVID-19 did not alter the presence of business groups in the parliamentary arena. As in previous decades, business groups do not have a predominant position in the parliamentary arena, especially for non-economic policy areas.

Finally, the article argues the CEOE's predominant position in the policymaking process remains indisputable. The CEOE has always sought to expel rival associations from the institutions (i.e. the Chambers of Commerce), but it has not been able to avoid the presence of agricultural associations, self-employed associations, and SME

associations that are not part of its organizational structure. It is too early to assess whether these events will impact on the number of relevant peak business associations in the coming years, especially on the CEOE's commitment to reaching agreements with the left-wing government or aligning itself decisively with conservative political forces. In any case, a new peak SMEs business association called CONPYMES was created in May 2021 by the Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE) and the Catalan PIMEC with the aim of rivaling the CEOE in the labor and economic spheres.¹⁷ The new association has received the public support of left-wing parties and Catalan nationalist parties. From past experiences, we know that the CEOE's reaction to other similar projects was highly belligerent.

References

- Aguilar, Susana. 2020. "Interest groups, business associations and trade unions", in D. Muro and I. Lago (eds.) *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.25>.
- Baumgartner, Frank R. and Beth L. Leech. 2001. "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics", *The Journal of Politics*, 63: 1191-1213. Available at: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan Jones. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, Beth L. Leech and David C. Kimball. 2009. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago, IL: University of Chicago Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>.
- Bell, Stephen. 2012. "The Power of Ideas: The Ideational Shaping of the Structural Power of Business", *International Studies Quarterly*, 56: 661-673. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00743.x>.
- Belzunegui-Eraso, Ángel and Amaya Erro-Garcés. 2020. "Teleworking in the Context of the COVID-19 Crisis", *Sustainability*, 12 (9): 1-18. Available at: <https://doi.org/10.3390/su12093662>.
- Bernhagen, Patrick. 2007. *The Political Power of Business: Structure and Information in Public Policymaking*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203932612>.
- Beyers, Jan, Laura Chaqués-Bonafont, Andreas Dür, Rainer Eising, Danika Fink-Hafner, David Lowery, William Mahoney, Chistine Maloney and Daniel Naurin. 2014. "The INTEREURO Project: Logic and structure", *Interest Groups and Advocacy*, 3 (2): 126-140. Available at: <https://doi.org/10.1057/iga.2014.8>.

17. Available at: <https://cutt.ly/4Tc6ffD>.

- Binderkrantz, Anne S., Peter M. Christiansen and Helene H. Pedersen. 2015. "Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media", *Governance*, 28 (1): 95-112. Available at: <https://doi.org/10.1111/gove.12089>.
- Binderkrantz, Anne S., Peter M. Christiansen and Helene H. Pedersen. 2020. "Mapping interest group access to politics: a presentation of the INTERARENA research project", *Interest Groups and Advocacy* 9 (3): 290-301. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00095-9>.
- Bouwen, Pieter. 2002. "Corporate lobbying in the European Union: The logic of access", *Journal of European Public Policy*, 9 (3): 365-390. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>.
- Chaqués-Bonafont, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués-Bonafont, Laura. 2020. "Interest groups and political representation", in M. Cotta and F. Russo (eds.), *Handbook of Political Representation*. Edward Elgar Publishing. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781788977098.00033>.
- Chaqués-Bonafont, Laura and Luz M. Muñoz. 2016. "Explaining interest group access to parliamentary committees", *West European Politics*, 39 (6): 1276-1298. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>.
- Coen, David and Alexander Katsaitis. 2013. "Chameleon pluralism in the EU: an empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains", *Journal of European Public Policy* 20 (8): 1104-1119. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781785>.
- Coen, David and Wyn Grant. 2006. "Managing business and government relations", in D. Coen and W. Grant (eds.), *Business and Government: Methods and Practice*. IPSA 2000 Series. Opladen: Barbara Budrich. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzw1n>.
- Coen, David, and Jeremy Richardson (eds.). 2009. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issue*. New York: Oxford University Press.
- Dür, Andreas and Gemma Mateo. 2013. "Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries", *European Journal of Political Research* 52 (5): 660-686. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001>.
- Dür, Andreas and Gemma Mateo. 2016. *Insiders versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001>.
- Dür, Andreas, David Marshall and Patrick Bernhagen. 2019. *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eising, Rainer and Florian Spohr. 2017. "The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees", *German Politics*, 26 (2): 314-333. Available at: <https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1213244>.
- Fraussen, Bert, Jan Beyers and Tom Donas. 2015. "The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Coun-

- cils”, *Political Studies*, 63 (3): 569-588. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12112>.
- Gilens, Martin and Benjamin I. Page. 2014. “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”, *Perspectives on Politics*, 12 (3): 564-581. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>.
- Gómez Funes, Andrés. 2020. *Generación, género y tecnología en las organizaciones empresariales españolas (1998-2018)* [unpublished PhD. Dissertation].
- Hanegraaff, Marcel and Joost Berkhout. 2019. “More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 26 (6): 843-862. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1492006>.
- Junk, Wiebke M., Michele Crepaz, Marcel Hanegraaff, Joost Berkhout and Ellis Aizenberg. 2021. “Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain”, *Journal of European Public Policy*. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1968936>.
- Kohler-Koch, Beate, Peter Kotzian and Christine Quittkat. 2017. “The Multilevel Interest Representation of National Business Associations”, *West European Politics*, 40 (5): 1046-1065. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303244>.
- LaPira, Timothy M. 2014. “Lobbying after 9/11: Policy regime emergence and interest group mobilization”, *Policy Studies Journal*, 42 (2): 226-251. Available at: <https://doi.org/10.1111/psj.12057>.
- Marsh, David and Chris Lewis. 2013. “The Political Power of Big Business: A Response to Bell and Hindmoor”, *New Political Economy*, 19 (4): 628-633. Available at: <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.829435>.
- Marsh, David and R. A. W. Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>.
- McFarland, Andrew S. 2004. *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Medina, Iván. 2016. “Are Business Associations Involved in Regional Politics? Evidence from Spain and the United Kingdom”, *European Urban and Regional Studies*, 23 (3): 389-405. Available at: <https://doi.org/10.1177/0969776413513603>.
- Medina, Iván and Joaquim M. Molins. 2021. “Institutional Change in Spanish Chambers of Commerce”, in D. Sack (ed.), *Chambers of Commerce in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-030-62700-3_5.
- Molina, Oscar. 2021. *Spain: Working life in the COVID-19 pandemic 2020*. Eurofund Working Paper.
- Pakull, Dominic, David Marshall and Patrick Bernhagen. 2020. “Shop till you drop? Venue choices of business and non-business interests in the European Union”, *Interest Groups and Advocacy*, 9: 520-540. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00092-y>.

- Pedersen, Helene H., Anne S. Binderkrantz and Peter M. Christiansen. 2014. "Legislative Process in Denmark", *Legislative Studies Quarterly*, 39: 199-225. Available at: <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.
- Rhodes, R. A. W. 2006. "Policy Network Analysis", in M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy and Grant Jordan. 1979. *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Roberson.
- Rodríguez, Diego. 2020. *Teletrabajo, acceso a Internet y apoyo a la digitalización en el contexto del COVID-19*. FEDEA report, No. 2020-08.
- Salisbury, Robert H. 1969. "An Exchange Theory of Interest Groups", *Midwest Journal of Political Science*, 13 (1): 1-32. Available at: <https://doi.org/10.2307/2110212>.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Schneider, Volker. 2006. "Business in Policy Networks: Estimating the Relative Importance of Corporate Direct Lobbying and Representation by Trade Associations", in D. Coen and W. Grant (eds.), *Business and Government: Methods and Practice*. IPSA 2000 Series. Opladen: Barbara Budrich. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzw1n.10>.

APPENDIX

TABLE 1.

CORRESPONDENCE BETWEEN MINISTRIES AND PARLIAMENTARY COMMITTEES BY POLICY TOPIC

Topic	Ministry	Parliamentary Committee
Agriculture	Agricultura, Pesca y Alimentación	Agricultura, Pesca y Alimentación
Crime and Justice	Interior	Seguimiento y evaluación Acuerdos del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género
		Interior
	Justicia	Justicia Investigación utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior
Economy & Commerce	Asuntos Económicos y Transformación Digital	Covid19 (reactivación Económica)
Education	Ciencia e Innovación Universidades	Ciencia, Innovación y Universidades

.../...

.../...

Topic	Ministry	Parliamentary Committee
Education	Educación y Formación Profesional	Educación y Formación Profesional
		Cultura y Deporte
Environment	Derechos Sociales y Agenda 2030	Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
	Transición Ecológica	Transición Ecológica y Reto Demográfico
Foreign affairs	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	Cooperación Internacional para el Desarrollo
		Comisión Mixta para la Unión Europea
		Covid19 (grupo de trabajo UE)
		Ponencia/ consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE el 1/02/2020 y la futura relación con dicho Estado
		Asuntos Exteriores
Government	Política Territorial y Función Pública	Política Territorial y Función Pública
	Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	Comisión calidad democrática, contra corrupción y reform. inst. y leg.
Health	Consumo	Comisión Mixta para el Estudio de los Problemas de las Adicciones
	Sanidad	Sanidad y Consumo
		Covid19 (grupo de trabajo Sanidad y Salud pública)
Labour	Inclusión, seguridad Social y Migraciones Trabajo y Economía Social	Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo
Rights	Derechos Sociales y Agenda 2030	Derechos Sociales y Políticas Integrales de la Discapacidad
		Derechos de la Infancia y Adolescencia
	Igualdad	Igualdad
Social policy	Derechos Sociales y Agenda 2030	Covid19 (Políticas Sociales y Sistema de Cuidados)

.../...

.../...

Topic	Ministry	Parliamentary Committee
Transportation	Interior	Comisión sobre Seguridad Vial
	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Source: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com)

TABLE 2.

DIFFERENCE IN MEANS OF INTEREST GROUPS' ACCESS BY POLITICAL VENUE

Interest group	Political venues	Mean	Mean standard error	Sig. (bilateral)
Business associations	Government	32,73	6,183	0,019
	Parliament	18,17	7,777	
Citizen, ideological or cause-oriented group (NGO)	Government	18,34	5,259	0,281
	Parliament	25,74	6,770	
Companies	Government	1,99	1,071	0,926
	Parliament	2,10	0,778	
Other	Government	12,58	5,602	0,046
	Parliament	31,66	6,729	
Professional associations	Government	20,78	7,489	0,039
	Parliament	3,07	1,414	
Unions	Government	12,76	3,706	0,033
	Parliament	4,03	1,296	

N: 13 policy areasSource: Own elaboration based on data collected by Q-Dem (www.q-dem.com)Presented for evaluation: June 11th, 2021.Accepted for publication: October 15th, 2021.

LAURA CHAQUÉS-BONAFONT

laurachaques@ub.edu

Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona e investigadora en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha sido investigadora en la New School for Social Research (Nueva York), la Universidad de Washington (Seattle) y la Universidad de North Carolina at Chapel Hill entre otras instituciones. Actualmente coordina las actividades del grupo de investigación sobre la

Calidad de la Democracia (*www.q-dem.com*). Colabora en diferentes redes internacionales de investigación académica, especialmente con el Comparative Agendas Project, y ha contribuido al desarrollo de un gran número de bases de datos que sirven para cuantificar la dinámica de la agenda en perspectiva comparada. En la actualidad, su investigación se centra en el estudio de la representación política y la dinámica de la agenda y la participación de los grupos de interés en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Ha publicado diferentes monografías, capítulos de libro y artículos académicos sobre estos temas. El resultado de sus investigaciones ha recibido el reconocimiento de diferentes instituciones como el premio ICREA academia.

IVÁN MEDINA

ivan.medina.iborra@gmail.com

Doctor europeo en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y actualmente profesor contratado en la Universidad de Valencia. Ha realizado estancias de investigación en las universidades Autónoma de Madrid, NOVA de Lisboa, Edimburgo y West of England (Bristol). En solitario o coautoría ha publicado dos libros y quince capítulos en editoriales de primer nivel como Barbara Budrich, Peter Lang, Springer, Centro de Investigaciones Sociológicas, Tirant Lo Blanch y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. También ha publicado artículos en revistas indicadas como la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, la *Revista Española de Ciencia Política*, la *Revista de Estudios Políticos* y la *European Urban and Regional Studies y Contemporary Politics*. Ha escrito sobre la evolución de las organizaciones empresariales en España, las repercusiones del neocorporatismo para la articulación de los intereses empresariales en España, la implicación de la eliminación de la cuota cameral en las cámaras de comercio españolas, así como la participación de las organizaciones empresariales en la gobernanza regional.

La agenda de los grupos de interés frente a la COVID-19: el rastro digital en Twitter

*Interest groups' agenda in the face of COVID-19:
Digital trail on Twitter*

CAMILO CRISTANCHO

Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Cristancho, C. (2021). La agenda de los grupos de interés frente a la COVID-19: el rastro digital en Twitter. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 45-75. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.02>

Resumen

Los grupos de interés están teniendo un rol fundamental en la resolución de los problemas generados por la pandemia COVID-19 porque abordan múltiples asuntos y representan a los grupos sociales en torno a un reto social sin precedentes. Múltiples organizaciones expresan cada día las preocupaciones y demandas de sus constituyentes, forjando de esta manera una agenda en la que se debate cómo hacer frente a los múltiples efectos de la pandemia en diversos sectores. Sin embargo, dada la dinámica de atención propia de la situación de emergencia y la diversidad de los temas, es difícil seguir la diversidad y complejidad de múltiples actores y asuntos. Este artículo describe la agenda de los grupos de interés en España a partir de las publicaciones en la red social Twitter de las 140 organizaciones más activas entre marzo de 2018 y marzo de 2021. Mediante la clasificación automática de texto es posible concluir que la atención agregada por tipos de grupos de interés a los principales asuntos de la agenda varía poco a partir del estallido de la crisis provocada por la pandemia. La atención a las dimensiones sanitarias, sociopolíticas y económicas relacionadas con la COVID-19 sigue patrones similares entre los diferentes tipos de grupos y es transversal a los asuntos de la agenda. Estos resultados demuestran que los grupos de interés continúan ejerciendo sus funciones de representación de intereses sin alterar significativamente su comportamiento en respuesta a la crisis.

Palabras clave: grupos de interés, agenda, COVID-19, redes sociales, Twitter, análisis automático de texto, ciencia social computacional

Abstract

Interest groups are playing a fundamental role in solving the problems generated by the COVID-19 pandemic, as they address multiple issues and represent social groups around an

unprecedented social challenge. Multiple organizations express their constituents' concerns and demands every day, thus forging an agenda in which they debate how to deal with the multiple effects of the pandemic in various sectors. However, given the dynamics of attention inherent to the emergency situation and the diversity of issues, it is difficult to follow the diversity and complexity of multiple actors and issues. This article describes the agenda of interest groups in Spain, based on the publications on Twitter by the 140 most active organizations between March 2018 and March 2021. Using automated text classification, it is possible to conclude that the aggregate attention by types of interest groups to the main items on the agenda vary little after the outbreak of the crisis caused by the pandemic. Attention to the health, socio-political and economic dimensions related to COVID-19 follows similar patterns among the different types of groups and is transversal to the issues on the agenda. These results show that interest groups continue to carry out their interest representation function without significantly altering their behaviour in response to the crisis.

Keywords: interest groups, agenda, COVID-19, social media, Twitter, automatic text analysis, computational social science

INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha tenido implicaciones que superan su definición como una crisis de salud, en la medida en que ha tenido un impacto profundo en la vida diaria de millones de personas y ha detenido la actividad e incluso comprometido la viabilidad de una amplia gama de negocios. Esto ha impulsado a los grupos de interés y las empresas a movilizarse frente a diferentes niveles de gobierno, quienes buscan entender sus necesidades y aprovechar su ayuda para responder a la crisis. Parte de esta respuesta implica tomar decisiones sobre medidas especiales de emergencia, cierres y restricciones, fondos de recuperación y, en última instancia, planes para volver a la normalidad.

La pandemia de la COVID-19 reúne ampliamente tres características que definen una crisis: a) representa una amenaza para valores fundamentales de la sociedad, tales como la seguridad y la salud; b) induce una sensación de urgencia y la necesidad de actuar con rapidez, y c) se caracteriza por la incertidumbre (Boin *et al.*, 2006). De tal forma, podemos esperar cambios en las agendas políticas, pero sabemos poco acerca de cómo cambian los procesos de representación de intereses en estas circunstancias. Podemos esperar que la crisis de la COVID-19 implique cierta alteración en las relaciones establecidas entre los actores sociales y el Gobierno en la medida en que introduce problemas con altísimos niveles de atención pública y con implicaciones sustanciales sobre los intereses de una gran diversidad de sectores. Esto es especialmente relevante considerando que las políticas para salir de la crisis, tales como las ayudas del fondo europeo de recuperación, generan fuertes incentivos para movilizar intereses.

Este artículo describe en qué medida se han dado cambios en la agenda de los grupos de interés en España y en qué medida tiene la crisis de la COVID-19 el potencial de

afectar los patrones de representación de intereses. El análisis se centra en tres puntos en particular: a) la intensidad de la actividad de los grupos de interés; b) su atención a los asuntos (los contenidos de su actividad), y c) las diferencias entre tipos de grupos.

En primer lugar, la intensidad de la actividad puede verse afectada por la necesidad de obtener respuestas rápidas ante la situación de urgencia de los miembros de las organizaciones y por la imposibilidad de mantener encuentros presenciales en los espacios tradicionales de interacción directa con el Gobierno o en la arena parlamentaria. Si se concibe la crisis como una ruptura de las condiciones que legitiman el orden sociopolítico preexistente, los grupos de interés y otros actores sociales buscan a los líderes políticos para darle sentido a la situación y que tomen las medidas adecuadas para restaurar el orden y el sentido del orden (id.).

Los grupos de interés han participado en numerosas protestas y en la formulación de políticas durante la COVID-19 mediante procedimientos extraordinarios de interacción con el Gobierno. El hecho de que las oportunidades para analizar la legislación de emergencia promulgada rápidamente o los paquetes de ayuda sean limitadas, ha implicado que la actividad de los grupos de interés no se haya limitado a definir los asuntos de interés y tratar de influir sobre los marcos de interpretación, sino también en su forma de actuar y de buscar acceso a los tomadores de decisiones.

En segundo lugar, los grupos pueden cambiar su nivel de actividad de acuerdo con su contexto particular. Quienes se han visto mayormente afectados por la crisis o quienes perciben un mayor riesgo podrían intensificar sus esfuerzos de cabildeo, mientras que otros grupos cuyos intereses están menos expuestos podrían disminuir su actividad. Este es el caso de sindicatos y organizaciones profesionales encabezados por los trabajadores de la salud o los maestros, quienes han reaccionado frente a la incertidumbre generada por la pandemia y han expresado sus demandas en las calles y han tenido una repercusión mediática importante. Adicionalmente, ciertos grupos tendrán mayores oportunidades o interés en influir en las políticas de los Gobiernos encaminadas a restituir las consecuencias económicas del brote o flexibilizar ciertas regulaciones con el fin de sobrevivir a los desafíos financieros precipitados por la crisis.

En resumen, este artículo describe el comportamiento de los grupos de interés frente a la crisis generada por la epidemia de la COVID-19. El análisis demuestra que se dan pocos cambios relevantes en su agenda en términos de volumen de actividad y que la atención a los asuntos de política varía poco y de manera transversal a los temas directamente relacionados con la COVID-19. Estos resultados permiten comprender patrones generales de los procesos de representación política mediante el estudio de los grupos de interés y la agenda política (Chaqués-Bonafont, 2016; Fagan y Shannon, 2020) y aportan nueva evidencia a la investigación sobre grupos de interés en períodos de crisis (Heo y Horowitz, 2001; Sotiropoulos, 2019). En la siguiente sección se introducen las expectativas teóricas en relación con la literatura sobre grupos de interés y eventos focales. Una tercera sección presenta el enfoque metodológico y los datos utilizados en el análisis empírico. La cuarta sección presenta los resultados del análisis, y en la sección final se exponen las conclusiones generales sobre el cambio en los patrones de actividad y atención de los grupos de interés frente a la pandemia de la COVID-19.

NIVELES DE ACTIVIDAD, ATENCIÓN A LOS ASUNTOS Y ACCESO A LA AGENDA

La definición de los asuntos públicos, o la forma en que se entienden los temas de política, son un componente central para comprender los procesos de políticas públicas. La investigación sobre cómo se definen los asuntos públicos o los problemas se ha dividido entre un nivel macro que examina las definiciones colectivas de los problemas (Baumgartner y Jones, 2010; Kingdon y Stano, 1984; Rochefort y Cobb, 1993) y un nivel micro que se centra en las formas en que los actores políticos enmarcan los problemas de política (Andsager, 2000; Klüver y Mahoney, 2015). Comprender la agenda de los grupos de interés y cómo ha cambiado esta desde el estallido de la pandemia de la COVID-19 es crucial para el estudio de la representación de intereses en contextos de emergencia y para vislumbrar las posibles salidas de la crisis.

La crisis de la pandemia de la COVID-19 puso el centro de atención en cuestiones de política para las cuales la mayoría de los grupos de interés o los representantes políticos no habían tomado posiciones oficiales anteriormente. Esto generó reacciones rápidas para ocupar espacios y oportunidades de interacción donde se tratan temas de especial relevancia pública en varios ámbitos relacionados con la superación de los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia de la COVID-19. Fenómenos repentinos e impredecibles con consecuencias sustanciales y ampliamente visibles tienen efectos decisivos en los procesos de política. Estos se definen como eventos focales, ya que se trata de problemas inminentes que requieren soluciones urgentes y, por ello, atraen la atención pública (Kingdon y Stano, 1984). Se caracterizan además por su capacidad de centrar la atención de los actores políticos, dado que todos tienen acceso a la información sobre la ocurrencia del evento prácticamente al mismo tiempo (Birkland, 1997). La pandemia de la COVID-19 ha tenido implicaciones materiales y psicológicas que no están entrelazadas de manera evidente y que hacen difícil predecir cómo se activan los niveles de miedo, ira, decepción, esperanza, confianza, paciencia y otras cuestiones emocionales que afectan las decisiones colectivas (Boin *et al.*, 2021).

Múltiples estudios sobre desastres naturales analizan y explican las dinámicas de atención y la transformación de la agenda política por cuenta de estos eventos focales. A partir de los estudios sobre la dinámica de la agenda, podemos esperar que ciertos temas ganen y pierdan atención en diferentes agendas y cómo algunos temas parecen salir repentinamente de la agenda (Kingdon y Stano, 1984, Birkland, 1997; Trumbo y Shanahan, 2000). Podemos esperar, entonces, que la agenda se transforme con el surgimiento de un nuevo tema cuando este capta la mayor parte de la atención. A pesar de que se haya dado un aumento repentino de cambios de política para reducir las amenazas inmediatas, existe una gran incertidumbre con respecto a cuáles de estos cambios serán permanentes y cuáles provisionales. Esto incluye preguntas sobre las consecuencias políticas de revertir ciertas decisiones de urgencia para enfrentar la crisis inmediata. También es importante considerar que las no decisiones del Gobierno pueden ser tan importantes como las decisiones en la medida en que algunos intereses preferirán no actuar o retrasar ciertas acciones (Weible *et al.*, 2020). Estas consideraciones afectarán al potencial de

lograr cambios en la agenda o de incidir sobre la definición de los asuntos, lo que depende de la relevancia que logren adquirir los diferentes tipos de grupos y de la manera en que logren expresar sus intereses en comparación con otros grupos.

En primera instancia, podemos esperar que los grupos de interés respondan estratégicamente a las condiciones de la emergencia mediante un incremento en sus niveles de actividad, con el fin de expresar con urgencia sus intereses y de posicionarse como actores centrales en la respuesta a la emergencia. Podemos expresar esto en términos formales en una primera hipótesis:

H1. Los grupos de interés aumentan sus niveles de actividad con el inicio de la pandemia de la COVID-19.

Sin embargo, la pandemia ha concentrado la atención pública en unos cuantos temas que resultan relevantes, dadas sus implicaciones sobre cuestiones fundamentales como la salud, las condiciones laborales y de mercado, así como sobre cuestiones sociopolíticas relacionadas con la restricción de libertades y la regulación de la actividad social. Junto con las consideraciones expuestas anteriormente sobre los eventos focales y el rol de los líderes en tiempos de emergencia, es posible esperar que los grupos de interés tiendan a focalizar su atención en estos temas relacionados con la pandemia de la COVID-19, en su afán de incidir en la definición de las alternativas de política y de buscar el reconocimiento de su experticia en los temas que adquieren la mayor prominencia en la opinión pública. Se deriva de aquí una segunda hipótesis, que se puede formular en los siguientes términos:

H2. Los grupos de interés aumentan sus niveles de actividad con el inicio de la pandemia en los temas centrales de ámbitos sanitarios, sociales y económicos relacionados con la COVID-19.

A pesar de que los cambios en el comportamiento de los grupos de interés se basan en expectativas similares para todos los tipos de grupos, sabemos que estos suelen tener comportamientos distintos en sus métodos de acción. La literatura ha identificado variaciones sistemáticas entre grupos «internos», que disfrutaban de un acceso privilegiado a los procesos de toma de decisiones, y grupos «externos», que buscan influencia a través de estrategias indirectas de presión (Grant, 2000). Sin embargo, esta distinción es controvertida dadas las altas oportunidades de acceso para la gran mayoría de los grupos de interés (Maloney *et al.*, 1994; Page, 1999). Esto no implica que grupos tan distintos como los sindicatos, las patronales o las organizaciones no gubernamentales (ONG) tengan miembros y públicos con intereses muy diferentes y, consecuentemente, aborden los retos generados por la pandemia con estrategias distintas (Molins y Medina., 2016).

Podemos esperar entonces que ciertos tipos de grupos logren tener mayor visibilidad en los asuntos de política, dada la naturaleza multidimensional de la crisis. Esto implica que ciertos grupos tendrían mayor capacidad de control sobre la agenda. Observar la

evolución de la agenda para las organizaciones permite estudiar los comportamientos estratégicos de cada tipo de grupo y la medida en que toman protagonismo en determinados temas. Sin embargo, aunque se ha demostrado que los grupos de interés tienen una baja capacidad para cambiar la agenda política y que la mayoría de estos buscan principalmente mantener el *statu quo* (Baumgartner *et al.*, 2009), el que existan cambios en sus patrones de comportamiento indicará su intención de influir sobre otras agendas. Teniendo esto en cuenta, podemos formular una última hipótesis:

H3. Existen diferencias entre los cambios en los niveles de actividad y de atención en respuesta a la crisis entre los diferentes tipos de grupos de interés.

MÉTODOS

El propósito de este artículo es caracterizar la agenda agregada por tipos de grupos de interés y describir la manera en que cambia la atención de dichos grupos a partir del estallido de la pandemia de la COVID-19 en España entre marzo de 2018 y marzo de 2021¹. El cambio en la atención a los asuntos se define de dos formas: a) la variación en la atención a un asunto antes y después del estallido de la pandemia, y b) el grado de atención prestada a los temas relacionados con la COVID-19 dentro de cada asunto.

El primer paso para caracterizar la agenda de los grupos de interés es medir la atención que cada organización presta a los asuntos de política en la red social Twitter. Para ello, se clasifican los tuits de 140 organizaciones en veinte asuntos de política, siguiendo la metodología del proyecto Comparative Agendas (CAP)². Se utiliza un proceso de clasificación automática supervisada para asignar cada tuit a la categoría de política correspondiente. El clasificador se entrena (aprende los criterios de clasificación) utilizando el texto de los comunicados de prensa de los ministerios durante el período de análisis (01-03-2018 a 01-03-2021, N = 4,089)³, de tal forma que se extraen los términos únicos que representan un patrón representativo de cada una de las veinte categorías CAP asociadas a cada ministerio (gráfico A1.1). Este enfoque permite clasificar miles de tuits de manera completamente automática en pocos minutos. Las estadísticas de desempeño del clasificador demuestran que la calidad del proceso de clasificación automática es excelente, con un 96 % de precisión, y la variación entre categorías es pequeña (tabla A1.1). Con el fin de controlar el cambio en la atención a los asuntos de política antes y después de la pandemia, la clasificación se

1. Se ha tomado el día primero de marzo de 2020 como punto de corte al considerar que el 31 de enero de 2020 se informó del primer caso de contagio por COVID-19, el primer fallecimiento conocido ocurrió el 13 de febrero y el 14 de marzo se decretó el estado de alarma en todo el territorio nacional y el confinamiento de la población en sus lugares de residencia.
2. Disponible en: <https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>.
3. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/>.

realizó para dos períodos temporales (antes y después del 1 de marzo de 2020), dado que este tema es transversal a todos los asuntos y esto implica un cambio en los términos que caracterizan cada uno. Una vez clasificados los tuits en las veinte categorías CAP, estos se han agregado en ocho categorías macro para facilitar el análisis de la agenda (tabla A1.2).

En segunda instancia, se identifica el grado de atención a los temas relacionados con la pandemia de la COVID-19. Para ello, se creó un diccionario con siete dimensiones de la pandemia (economía, prevención, propagación, respuesta médica, sociopolítico, transmisión-contagio, enfermedad-virus) y 73 términos (tabla A1.3). Una vez identificados los temas de los que tratan las organizaciones en los tuits, se han realizado análisis que permiten identificar cambios estructurales asociados al estallido de la crisis de la COVID-19. De esta manera es posible describir el cambio en los patrones de actividad y en la atención a los asuntos de manera agregada para cinco tipos de grupos de interés: grupos de interés especializado (GDIE), organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones patronales, asociaciones profesionales y sindicatos.

REDES SOCIALES Y AGENDA

Este estudio observa la actividad de los grupos de interés en la red social Twitter dada la oportunidad de seguir el rastro de la actividad y atención a los asuntos. De esta forma, los registros de Twitter se utilizan como evidencia del comportamiento de los grupos de interés y no son un objeto de estudio en sí mismo. Es decir, se asume que el comportamiento de los grupos de interés en Twitter refleja su comportamiento en otras arenas y no se pretende comparar la evidencia de las redes sociales con otras arenas.

La literatura académica ha estudiado el uso de las redes sociales por parte de los grupos de interés en múltiples contextos y con varios enfoques metodológicos (Chalmers y Shotton, 2016; Figenschou y Fredheim, 2020; Halpin *et al.*, 2020; Kanol y Nat, 2017, 2021; Obar, 2014; Van der Graaf *et al.*, 2015; Widner y Macdonald, 2020). Sin embargo, se ha prestado poca atención a la importancia de las redes sociales como un espacio para estudiar la agenda de los grupos de interés y la manera en que esta refleja los procesos de representación de intereses (véase Deschamps, 2017).

Las redes sociales son centrales en la definición de la agenda, en cuanto se han constituido en un canal oficial de comunicación de los actores públicos y privados (Golbeck *et al.*, 2010; Lassen y Brown, 2011). Así, las redes sociales son una arena alternativa para unos procesos de definición de las políticas que tradicionalmente se dan en la arena parlamentaria y en las interacciones de los actores y sus intervenciones en los medios de comunicación masivos. Para un grupo de interés, definido ampliamente como una organización que busca lograr sus objetivos a través de fines políticos, las redes sociales tienen el potencial de brindar acceso directo tanto a los ciudadanos como a los formuladores de políticas. Esto es relevante dado que las intervenciones en las redes sociales implican menos restricciones por parte de las rigideces institucionales

y de los *gatekeepers* de los medios (Feezell, 2018). De esta manera podría esperarse que los grupos de interés utilicen las redes sociales al igual que los partidos y legisladores para comunicarse con los periodistas y directamente con sus públicos objetivo (Barberá y Zeitzoff, 2018), y para interactuar entre ellos (Hemphill *et al.*, 2019).

Twitter es un medio para que los grupos de interés proporcionen información concisa (hasta 280 caracteres) a los seguidores, pero los grupos también pueden utilizar hipervínculos a investigaciones o publicaciones más extensas. Además, la forma en que se proporciona la información en Twitter y otros sitios de redes sociales se puede compartir fácilmente, lo que permite que el mensaje de los grupos de interés se difunda más allá de sus miembros o directamente a las élites políticas. Esto implica una comunicación multidireccional, considerando que los tuits de las élites políticas tienen una enorme incidencia sobre la agenda (Parmelee, 2014) y su uso se ha normalizado como parte de la política electoral (López-Meri *et al.*, 2017). Las redes se utilizan como un canal oficial para la expresión de posiciones y demandas mediante las cuales los actores políticos señalan su capacidad de respuesta a los asuntos de interés público, y especialmente a sus miembros. De esta forma, las redes sociales están sustituyendo los canales tradicionales de interacción con los responsables de la formulación de políticas y proporcionan espacios de discusión abiertos donde se intercambia información entre actores expertos e interesados en temas muy específicos. Por esta razón, las redes sociales permiten una comprensión dinámica y completa de las posiciones de los partidos, los procesos de representación y de definición de política.

Los debates o intercambios de posiciones sobre política en las redes sociales pueden cumplir funciones similares a los debates legislativos para alcanzar acuerdos mejor razonados e informados que representen las perspectivas de múltiples públicos interesados y en consecuencia sean producto de consensos amplios. Las redes sociales ofrecen a los grupos de interés la oportunidad de presentar sus posiciones y demandas para informar a los legisladores y a otros actores interesados en las políticas. Un debate abierto en las redes podría considerarse como un primer paso para lograr apoyos mediante la identificación de posiciones e intereses coincidentes, así como los desacuerdos con otras organizaciones o con los representantes políticos. En la medida en que los partidos expresan sus posiciones oficiales durante el período entre elecciones y extienden los debates legislativos a las redes sociales, los grupos pueden señalar sus acuerdos y desacuerdos en los debates oficiales de política.

DATOS

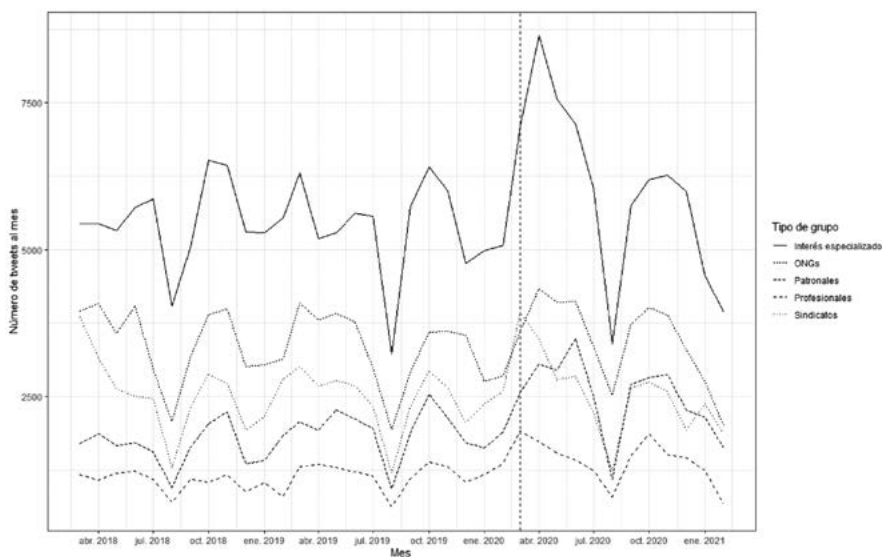
Los grupos de interés en la muestra se han identificado a partir de dos fuentes: un listado de los grupos con mayor trayectoria en sus interacciones con el Gobierno (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2018) y los grupos que han comparecido en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica (CRSE) perteneciente al Parlamento español en 2020. Un total de 166 grupos se han identificado con estas dos listas. 70 de estos están en las dos, y la muestra final consiste en los 140 que cuentan con un

usuario de Twitter. Se utiliza el usuario principal de cada organización, excepto para una que no tiene representación nacional, sino diez usuarios subnacionales (Las Kellys). Es importante notar que la muestra tiene un sesgo marcado hacia los asuntos con mayor afectación por la pandemia debido a las organizaciones seleccionadas a partir de su comparecencia en la CRSE. Esto incluye principalmente patronales y sindicatos de empleados públicos en la sanidad y la educación, pequeños y medianos empresarios y los sindicatos y patronales de estudiantes y del agro. Las implicaciones de este sesgo se discuten en la presentación de los resultados.

Para estos 140 usuarios se han recogido 536 420 tuits entre el 1 de marzo de 2018 y el primero de marzo de 2021 (gráfico 1). Este período no recoge muchos de los procesos de decisión que ocurrieron en el año 2021, pero permite comparar la agenda de los dos años anteriores a la pandemia, incluyendo el cambio de legislatura en junio de 2018. La muestra está compuesta por cinco tipos de grupos que se distribuyen en GDIE (38%), ONG (23%), patronales (13,8%), profesionales (8,2%) y sindicatos (17%) (tabla A2.1).

GRÁFICO 1.

NÚMERO DE TUIITS AL MES POR TIPO DE GRUPO (MARZO 2018-MARZO 2021)



Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS

Los resultados se presentan en dos partes, de acuerdo con las hipótesis sobre la actividad de los grupos de interés y los patrones de atención a los asuntos que definen su agenda. En cada uno de los apartados se presentan los análisis por tipo de grupo de interés para poner a prueba la tercera hipótesis sobre diferencias entre tipos de grupo.

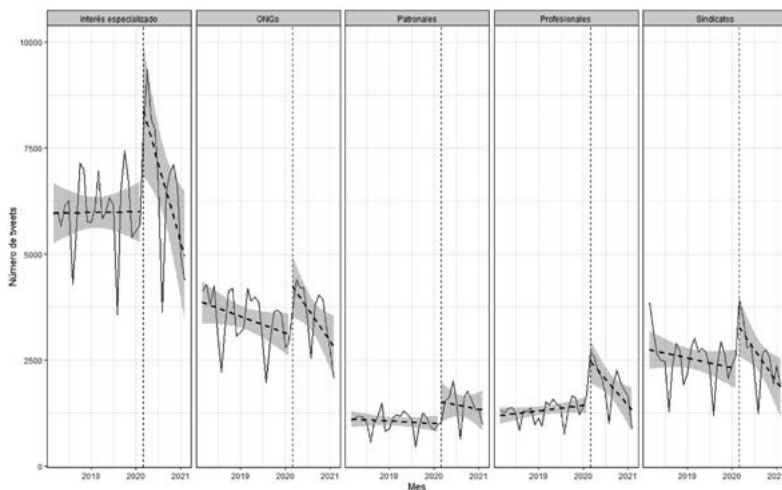
Cambio en los patrones de actividad

Para evaluar en qué medida han cambiado su nivel de actividad los grupos de interés antes y después de la pandemia se analizan las series de tiempo de cada grupo para el número mensual de tuits, estableciendo el 1 de marzo de 2020 como el punto de intervención (inicio de la pandemia). La tendencia es similar para todos los grupos: se observa un marcado aumento en el número de tuits en los días en que estalla la pandemia y una rápida disminución de la actividad que los devuelve a niveles inferiores al período anterior a la pandemia.

Los cambios de la tendencia agregada en el número mensual de tuits muestran una disminución en la actividad en esta red social para todos los tipos de grupos (gráfico 2). Las líneas punteadas azules indican las proporciones temáticas esperadas y la franja gris representa el intervalo de confianza del 95% para las estimaciones de la proporción del tema. Sin embargo, esta tendencia no es estadísticamente significativa para las ONG, al analizar los cambios utilizando un modelo de mínimos cuadrados generalizados con residuos de series de tiempo (media móvil autorregresiva de orden (1, 1) (tabla A3.1). La disminución de la actividad más marcada es la de los GDIE, quienes reducen su actividad casi tres veces más que los otros tipos de grupos. En definitiva, los grupos de interés aumentaron su actividad en la red social Twitter inmediatamente después del estallido de la pandemia, pero retrocedieron a niveles inferiores a la tendencia de los dos años anteriores una vez se normalizó la situación. Este patrón puede responder a los cambios en los espacios de interacción en la arena parlamentaria causados por el confinamiento y la posterior apertura de oportunidades para integrar el conocimiento y las perspectivas de los grupos de interés en los procesos de política en períodos de emergencia.

GRÁFICO 2.

CAMBIOS EN EL NÚMERO DE TUIITS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA



Fuente: elaboración propia.

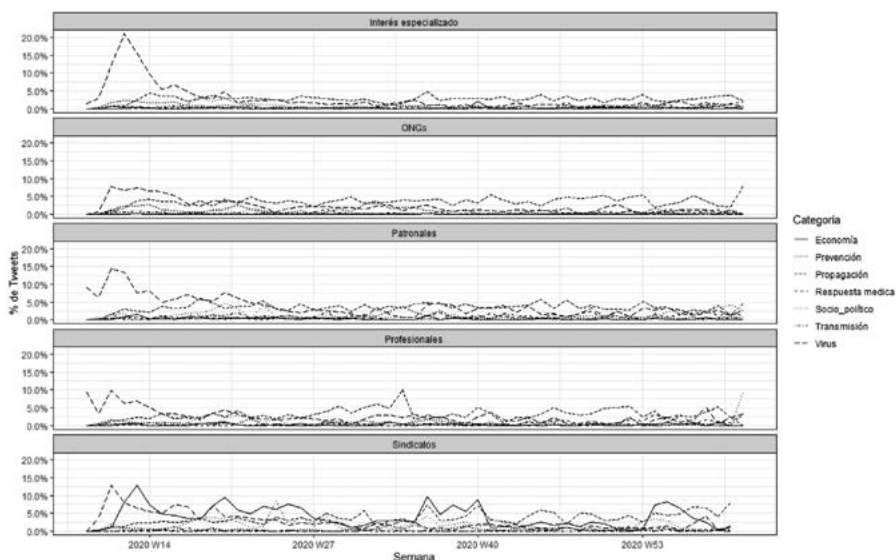
Cambio en los patrones de atención

Los patrones de atención a los asuntos y la atención a la pandemia de la COVID-19 se observaron mediante la proporción de temas relacionados específicamente con la COVID-19 durante el período postpandemia y los temas generales de la agenda relacionados con la pandemia. El análisis permite poner a prueba la segunda hipótesis sobre los contenidos que tratan los grupos de interés y la tercera hipótesis sobre diferencias entre tipos de grupos.

La atención a la pandemia de la COVID-19 se ha dividido en siete categorías que comprenden la atención a los asuntos relacionados con: la economía; el virus y las cuestiones clínicas de la enfermedad; la prevención; los temas relacionados con la propagación de la pandemia tales como los indicadores de contagios; las respuestas médicas relacionadas con las vacunas o las medicaciones; los asuntos sociales o políticos como el estado de alarma; la estrategia de desescalada o el teletrabajo, y los asuntos relacionados con la transmisión que incluyen aquellos relacionados con el contagio o la inmunidad de grupo (La tabla A1.3 lista todos los términos que componen cada categoría). El gráfico 3 muestra el porcentaje de tuits después del primero de marzo de 2020 que se refiere a cada categoría.

GRÁFICO 3.

ATENCIÓN A TEMAS RELACIONADOS CON LA COVID-19 (PERÍODO POST-PANDEMIA)



Fuente: elaboración propia.

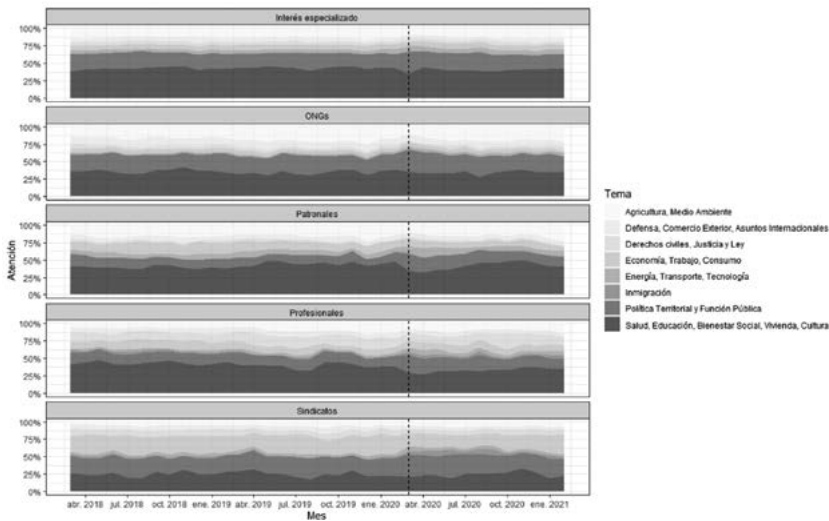
La proporción de los tuits que se refieren a temas de la COVID-19 no supera el 10% para la mayoría de las categorías a lo largo del tiempo, con excepción de los temas del virus o la enfermedad durante los dos primeros meses de la pandemia en los GDIE. Los

sindicatos expresan mayor interés por los temas económicos relacionados con la COVID-19 en comparación con los otros tipos de grupos. Las ONG, los GDIE y las organizaciones profesionales lo hacen con respecto a los temas de propagación del virus, especialmente hacia el final del verano de 2020 cuando se vislumbraba la segunda ola de contagio. Estos resultados tan solo describen una pequeña proporción de tuits que expresan directamente la atención por la COVID-19 y la pandemia y tienen poca incidencia sobre la agenda de los grupos de interés, como se describe más adelante.

La agenda de los grupos de interés se define tomando en consideración la forma en que estos distribuyen su atención a los asuntos de política. El gráfico 4 muestra el porcentaje de atención dedicado a cada uno de los ocho temas agregados a lo largo del tiempo. El macrotema que agrupa los asuntos de salud, educación, bienestar social, vivienda y cultura ocupa la mayor parte de la atención para todos los grupos, a excepción de los sindicatos, quienes expresan un mayor interés por el tema de política territorial y función pública. Este tema ocupa una gran parte de la agenda, dado que incluye las discusiones sobre el empleo y los empleados públicos, así como a las menciones a los debates de los proyectos de ley o los desacuerdos entre los diferentes niveles de gobierno.

GRÁFICO 4.

PORCENTAJE DE ATENCIÓN A CADA ASUNTO ANTES Y DESPUÉS DEL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA



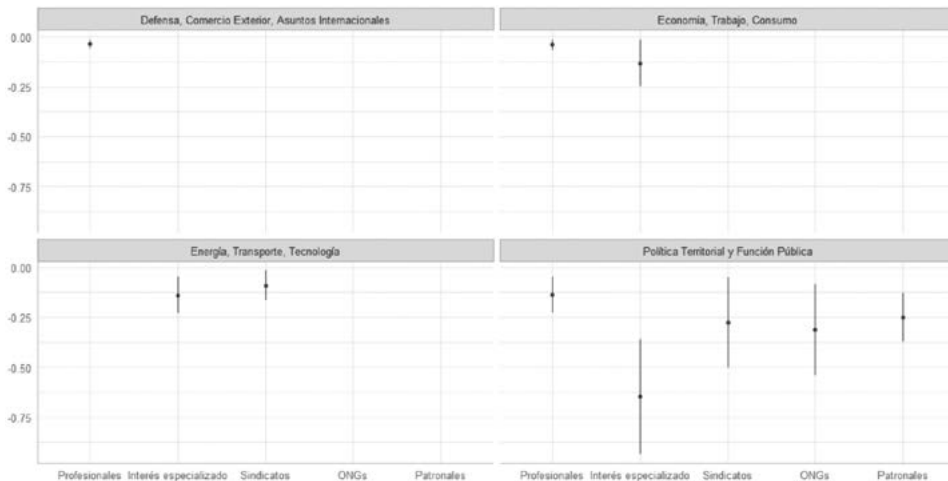
Fuente: elaboración propia. Véase el gráfico en color: https://rpubs.com/olimac/igcovid_f4.

La distribución de la atención varía poco en el tiempo para todos los grupos y, especialmente, la tendencia de los dos años antes del estallido de la pandemia se mantiene bastante estable después de la intervención el 1 de marzo de 2020. No obstante, para las patronales y las organizaciones profesionales se ve un cambio en el volumen de atención a los asuntos de política territorial y función pública cerca de la fecha de intervención. El análisis detallado muestra que los cambios en las series tan

solo son estadísticamente significativos en este tema para todos los grupos (gráfico 5). Adicionalmente, la atención también disminuye poco, pero de forma significativa en los asuntos de defensa, comercio exterior, internacionales para las organizaciones profesionales; en los asuntos de economía, trabajo, consumo para las organizaciones profesionales y los GDIE, y en energía, transporte, tecnología para los GDIE y los sindicatos. El hecho de que todas las variaciones sean negativas y no existan cambios significativos hacia mayor atención demuestra que los efectos de la pandemia sobre la agenda de los grupos de interés fueron leves en general y no se dieron efectos de desplazamiento en donde algunos asuntos pudiesen ocupar el espacio de otros.

GRÁFICO 5.

CAMBIOS EN LA ATENCIÓN A LOS ASUNTOS DESPUÉS DEL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA



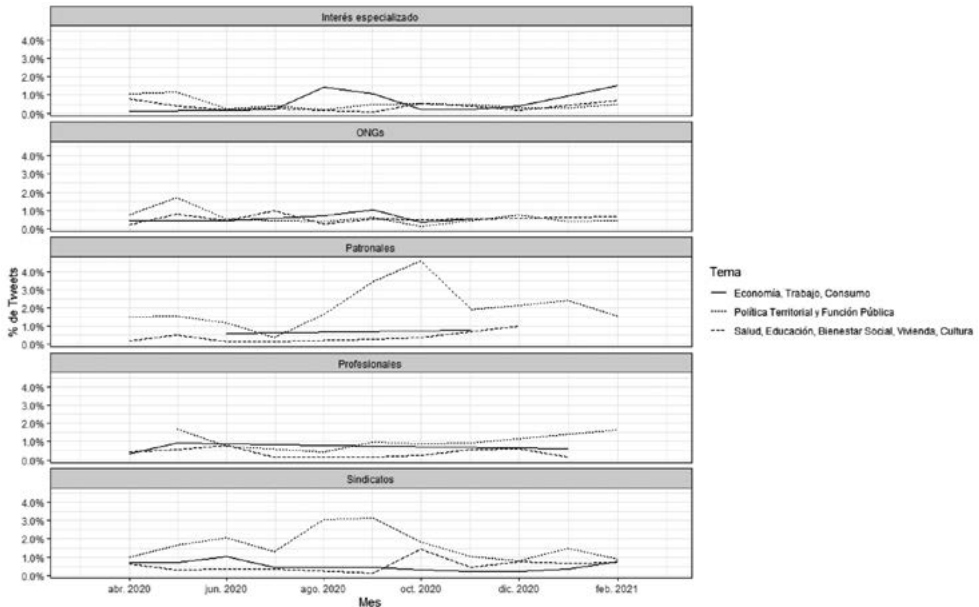
Fuente: elaboración propia.

Finalmente, una forma alternativa de comprender los patrones de atención es evaluar la incidencia de la atención a la pandemia de la COVID-19 sobre los asuntos de política durante el período 2020-2021. El gráfico 6 muestra la atención a temas relacionados con la COVID-19 para los tres macro temas más cercanos a la pandemia.

Tan solo es posible distinguir dos puntos donde hay diferencias relevantes por temas y tipos de grupos. El primero de ellos ocurre en la última semana de julio y primera de agosto del 2020. A finales de junio del mismo año, el Gobierno aprobaba un fondo para las autonomías de 16 000 millones de euros no reembolsables y se hablaba ya de la «nueva normalidad». En el panel superior del gráfico 6 puede verse un pico de atención a los asuntos relacionados con la COVID-19 en los temas de economía, trabajo y consumo por parte de los GDIE, y en el panel inferior un incremento importante a los temas de política territorial y función pública por parte de los sindicatos y las patronales. Esta última tendencia responde a la discusión del Plan de Recuperación y Resiliencia, que el Gobierno presentaría la primera semana de octubre.

GRÁFICO 6.

ATENCIÓN A TEMAS RELACIONADOS CON LA COVID-19 POR ASUNTO



Fuente: elaboración propia.

El segundo punto ocurre al final del período de análisis, cuando los GDIE vuelven a usar términos relacionados con la COVID-19 en temas de economía, trabajo y consumo, y las organizaciones profesionales lo hacen para temas de política territorial y función pública.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado la agenda de los grupos de interés en España a partir de las publicaciones en la red social Twitter de las 140 organizaciones más activas entre marzo de 2018 y marzo de 2021. Una descripción detallada de las tendencias antes y después del estallido de la pandemia de la COVID-19 muestra que la atención agregada por tipos de grupos de interés a los principales asuntos de la agenda varía poco en términos de volumen y de atención. A pesar de que la actividad agregada en la red social Twitter aumenta a partir de marzo de 2020 y desciende después a niveles de los años 2018 y 2019, las diferencias entre tipos de grupos son escasas. Estos resultados son relevantes dada la necesidad de tomar decisiones políticas, si bien considerando que las opciones están limitadas por costumbres establecidas e instituciones que gobiernan la dinámica del poder político.

A partir del estallido de la crisis provocada por la pandemia, la mención explícita a las dimensiones sanitarias, sociopolíticas y económicas relacionadas con la COVID-19

alcanza menos de un 2% de los contenidos en la red social Twitter, y sigue patrones similares entre los diferentes tipos de grupos y es transversal a los asuntos de la agenda. El que existan pocas diferencias entre tipos de grupos es una cuestión relevante en términos normativos, porque permite comprender los fenómenos de representación política en tiempos excepcionales. En el caso de la pandemia de la COVID-19, sectores como los de los trabajadores se vieron mayormente afectados por la crisis al igual que aquellos sectores con intereses sociales, ideológicos o económicos difusos. El hecho de que los grupos de interés asociados con estos colectivos e intereses tengan la oportunidad de entrar a los debates políticos sobre asuntos nuevos generados por la pandemia en condiciones semejantes a grupos que defienden otro tipo de intereses y que suelen tener una mayor presencia en la discusión de los asuntos sociales sigue las expectativas de un sistema capaz de dar voz a múltiples intereses sociales.

Estos resultados van en contra de las expectativas teóricas, en cuanto demuestran que los grupos de interés en España continuaron ejerciendo sus funciones de representación de intereses sin alterar significativamente su comportamiento en respuesta a la crisis en lo que respecta a su atención a los asuntos en la agenda. No obstante, debe considerarse que la evidencia presentada en este artículo busca enfatizar patrones generales a partir de análisis agregados por tipos de grupos. Esto permite hacer inferencias a un nivel meso, pero pasa por alto dos cuestiones centrales: la heterogeneidad de las organizaciones que componen cada grupo y las interacciones que se dan entre los grupos. Las investigaciones futuras deberían considerar estos dos elementos: a) la diversidad de organizaciones que compone cada tipo de grupos de interés en términos de sus atributos, la diversidad de los asuntos en que se especializan, y su capacidad de influencia en las redes sociales, y b) la relevancia de los asuntos y la forma en que se definen no dependen de los actores individuales, sino de cómo interactúan entre sí. Estudiar la interacción entre las organizaciones y de estas con otros actores es importante porque responde a una pregunta central en el estudio de los procesos de política. Esto es especialmente relevante considerando que el rastro digital de las redes sociales permite seguir la huella de los intercambios de conocimiento especializado, los cambios de atención hacia nuevas dimensiones de los asuntos y la forma en que estos se relacionan con la interacción entre los actores.

Una interpretación alternativa de los resultados y de por qué estos son contrarios a las expectativas teóricas, es que los grupos de interés cambian poco en respuesta a la emergencia por cuenta de los límites propios de capacidad de la agenda y de trayectorias establecidas en las dinámicas de interacción entre las organizaciones. Estudios sobre estas limitaciones serían de gran utilidad para ampliar el conocimiento sobre la reacción de los grupos de interés frente a la emergencia provocada por la pandemia de la COVID-19.

La crisis de la COVID-19 ha seguido patrones únicos para cada contexto nacional y las respuestas de los Gobiernos han variado en relación con la incidencia de la pandemia y en términos de los sectores afectados y las necesidades propias de cada país. Esto implica que estos resultados son difícilmente extrapolables a otros contextos o a otros tipos de crisis. Sin embargo, un análisis que considere estímulos a la agenda

externos al contexto nacional, tales como las intervenciones de la Organización Mundial de la Salud o los acuerdos europeos, o que identifique puntos comparables entre múltiples países tales como respuestas de política similares, podría aportar una visión comparada del tema.

Finalmente, es importante destacar que este artículo se ha enfocado en la red social Twitter como una fuente de información que refleja la realidad de los grupos de interés y asume que no existen diferencias significativas entre su nivel de actividad y de atención en esta red social con otras arenas de interacción política en la medida en que las redes sociales actúan como un reflejo de la arena parlamentaria, los medios o la opinión pública. Dado que no existen estudios que determinen posibles diferencias de comportamiento entre las diferentes arenas en el caso de España, es necesario evaluar este supuesto y considerar además que cada plataforma de las redes sociales tiene una dinámica particular. De esta forma, será posible validar el supuesto de que la dinámica de la red social Twitter se desarrolla paralelamente con los demás espacios de política y descartar la posibilidad de que las conclusiones sobre la estabilidad de la agenda y la poca variación entre tipos de grupos no se deben exclusivamente a dinámicas de las redes sociales. Sin embargo, la situación ideal es integrar las agendas de otras arenas y actores como los medios y los partidos para obtener una comprensión integral de la agenda de los grupos de interés.

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i RTI2018-100861-J-I00, financiado por MCIN/AEI 10.13039/501100011033 y «FEDER. Una manera de hacer Europa».

Referencias

- Andsager, Julie L. 2000. «How Interest Groups Attempt to Shape Public Opinion with Competing News Frames», *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 77 (3): 577-592. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/107769900007700308>.
- Barberá, Pablo y Thomas Zeitzoff. 2018. «The New Public Address System: Why Do World Leaders Adopt Social Media?», *International Studies Quarterly*, 62 (1): 121-130. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/isq/sqx047>.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball y Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 2010. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Birkland, Thomas A. 1997. *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan y Paul T. Hart. 2006. «*Inertia or Change? Crisis-induced Challenges for Political Leaders*», en *The Australasian Political Studies Association Conference*.
- Chalmers, Adam W. y Paul A. Shotton. 2016. «Changing the Face of Advocacy? Explaining Interest Organizations' Use of Social Media Strategies», *Political Communication*, 33 (3): 1-18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1043477>.
- Chaqués-Bonafont, Laura. 2016. «Interest Groups and Agenda Setting», en Nikolaos Zahariadis (ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Chaqués-Bonafont, Laura, Camilo Cristancho, Luz Muñoz y Leire Rincón. 2018. «The Contingent Character of Interest Groups-Political Parties», *Interaction*, 41 (3): 440-461. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000082>.
- Deschamps, Bruno Ryan Douglas. 2017. «Policy Agenda Setting and Twitter. Three Cases from Canada» [tesis doctoral]. Universidad de Regina. Disponible en: <https://cutt.ly/UR9uhQQ>.
- Fagan, E. J. y Brooke Shannon. 2020. «Using the Comparative Agendas Project to Examine Interest Group Behavior», *Interest Groups and Advocacy*, 9 (3): 361-372. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00081-1>.
- Feezell, Jessica T. 2018. «Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era», *Political Research Quarterly*, 71 (2): 482-494. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912917744895>.
- Figenschou, Tine U. y Nanna Alida Fredheim. 2020. «Interest Groups on Social Media: Four Forms of Networked Advocacy», *Journal of Public Affairs*, 20 (2): 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pa.2012>.
- Golbeck, Jennifer, Justin M. Grimes y Anthony Rogers. 2010. «Twitter Use by the US Congress», *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61 (8): 1612-1621. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/asi.21344>.
- Grant, Willington. 2000. «Insider Groups, Outsider Groups and Interest Group Strategies in Britain», en R. A. W. Rhodes (ed.), *United Kingdom, volume one*. Aldershot: Ashgate.
- Halpin, Darren R., Bert Fraussen y Robert Ackland. 2020. «Which Audiences Engage with Advocacy Groups on Twitter? Explaining the Online Engagement of Elite, Peer, and Mass Audiences with Advocacy Groups», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0899764020979818>
- Hemphill, Libby, Annelise Russell y Angela Schopke. 2019. «The Rhetorical Agenda: What Twitter Tells Us About Congressional Attention», en *Proceedings of the Midwest Political Science Association Annual Meeting*. Chicago, IL, USA.

- Heo, Uk y Shale A. Horowitz (eds.). 2001. *The Political Economy of International Financial Crisis: Interest Groups, Ideologies, and Institutions*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Kanol, Direnç y Müesser Nat. 2017. «Interest Groups and Social Media: An Examination of Cause and Sectional Groups' Social Media Strategies in the EU», *Journal of Public Affairs*, 17 (3). Disponible en: <http://doi.wiley.com/10.1002/pa.1649>.
- Kanol, Direnç y Müesser Nat. 2021. «Group Type and Social Media Engagement Strategies in the EU: The Case of British Interest Groups on Facebook», *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 7 (2): 205-219. Disponible en: <https://doi.org/10.20899/jpna.7.2.205-219>.
- Kingdon, John W. y Eric Stano. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- Klüver, Heike y Christine Mahoney. 2015. «Measuring Interest Group Framing Strategies in Public Policy Debates», *Journal of Public Policy*, 35 (2): 223-244. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X14000294>.
- Lassen, David S. y Adam R. Brown. 2011. «Twitter: The Electoral Connection?», *Social Science Computer Review*, 29 (4): 419-436. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0894439310382749>.
- López-Meri, Amparo, Silvia Marcos-García y Andreu Casero-Ripollés. 2017. «¿Qué hacen los políticos en Twitter? Funciones y estrategias», *El Profesional de la Información*, 26 (5): 795-804. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.02>.
- Maloney, William, A., Grant Jordan y Andrew M. McLaughlin. 1994. «Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited», *Journal of Public Policy*, 14 (1): 17-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00001239>.
- Martin, Fiona y Mark Johnson. 2015. «More Efficient Topic Modelling Through a Noun Only Approach», en *Proceedings of Australasian Language Technology Association Workshop*.
- Molins, Joaquim e Iván Medina. 2016. «La representación de intereses en tiempos de regeneración democrática», en Francisco José Llera Ramo (coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: Diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Obar, Jonathan A. 2014. «Canadian Advocacy 2.0: An Analysis of Social Media Adoption and Perceived Affordances by Advocacy Groups Looking to Advance Activism in Canada», *Canadian Journal of Communication*, 39 (2): 211-233. Disponible en: <https://doi.org/10.22230/cjc.2014v39n2a2678>.
- Page, Edward C. 1999. «The insider/outsider distinction: an empirical investigation», *The British Journal of Politics and International Relations*, 1 (2): 205-214. Disponible en: <https://doi.org/10.1111%2F1467-856X.00011>.
- Parmelee, John H. 2014. «The Agenda-Building Function of Political Tuits», *New Media and Society*, 16 (3): 434-450. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1461444813487955>.

- Rochefort, David A. y Roger W. Cobb. 1993. «Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice», *Policy Studies Journal*, 21 (1): 56-71. Disponible en; <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x>.
- Sotiropoulos, Dimitri A. 2019. «Political Party-Interest Group Linkages in Greece before and after the Onset of the Economic Crisis», *Mediterranean Politics*, 24 (5): 605-625. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2018.1428149>.
- Trumbo, Craig W. y James Shanahan. 2000. «Social research on climate change: Where we have been, where we are, and where we might go», *Public Understanding of Science*, 9 (3): 199. Disponible en: <https://doi.org/10.1088/0963-6625/9/3/002>.
- Van der Graaf, Amber, Simon Otjes y Anne Rasmussen. 2015. «Weapon of the Weak? The Social Media Landscape of Interest Groups», *European Journal of Communication*, 31 (2): 120-135. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323115612210>.
- Weible, Christopher, Daniel Nohrstedt, Paul Cairney, David P. Carter, Deserai A. Crow, Anna P. Durnová, Tanya Heikkila, Karin Ingold, Allan McConnell y Diane Stone. 2020. «COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives», *Policy Sciences*, 53 (2), 225-241. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>.
- Widner, Kirsten y Maggie Macdonald. 2020. «Lobbying Inside (and) Out: Interest Group Behavior on Social Media», *APSA Preprints*. Disponible en: <https://doi.org/10.33774/apsa-2020-10r6f>.

ANEXO 1. CLASIFICACIÓN DE LOS TUIITS

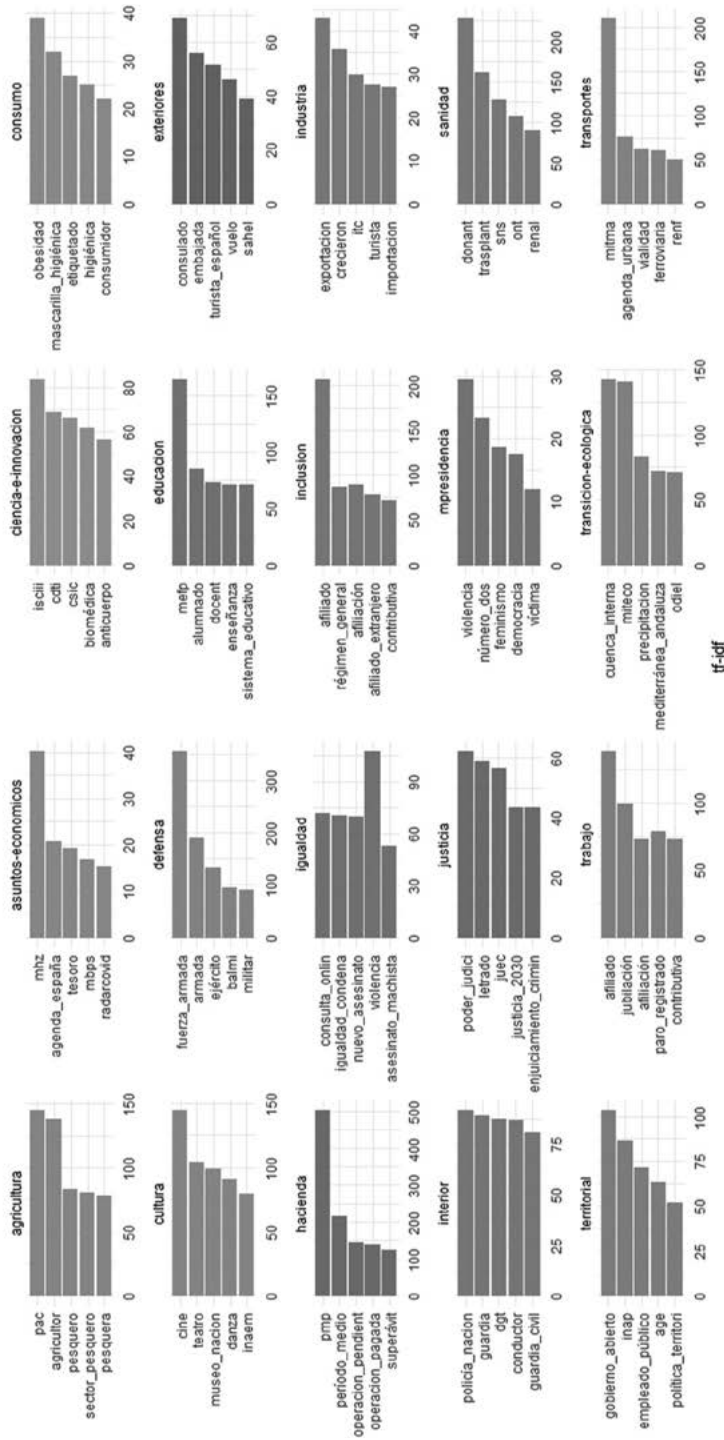
Preparación de los datos

Con el fin de optimizar el proceso de clasificación es deseable limpiar y extraer los atributos más relevantes de los tuiits (Martin y Johnson, 2015). En el proceso de limpiar y preparar el texto se siguieron los pasos típicos de limpieza de texto:

- Seleccionar los tuiits en castellano
- Eliminar las menciones (@nombredeusuario) y enlaces de los tuiits (URLs)

Para la selección de atributos se realizaron procesos de eliminación de los términos más comunes y sin significado sustantivos (artículos, proposiciones, etc. identificados en listados ampliamente aceptados de *stopwords* para castellano). Adicionalmente, con el fin de estandarizar los términos se seleccionaron los lemas (la transformación de las palabras a su forma más básica) y los bi-gramas (pares de términos que aparecen juntos en el texto) más utilizados.

GRÁFICO A1.1.
LEMAS MÁS REPRESENTATIVOS DE CADA MINISTERIO/CATEGORÍA (TF-IDF-FRECUENCIA DEL TÉRMINO POR FRECUENCIA INVERSA DE DOCUMENTO)



Fuente: elaboración propia.

Tabla A1.1.
ESTADÍSTICAS DE DESEMPEÑO DEL CLASIFICADOR

	Agricultura	Asuntos económicos	Ciencia e innovación	Consumo	Cultura	Defensa	Educación	Exteriores	Hacienda	Igualdad	Inclusión	Industria	Interior	Justicia	Mpresidencia	Sanidad	Territorial	Trabajo	Transición ecológica	Transportes
Sensitivity	1.000	0.741	0.977	0.526	1.000	1.000	1.000	0.988	0.929	0.943	0.930	0.630	1.000	0.989	0.796	1.000	0.981	0.989	1.000	1.000
Specificity	0.999	1.000	1.000	1.000	0.997	0.999	0.999	0.999	0.997	0.999	1.000	1.000	0.989	0.999	1.000	0.989	0.997	0.997	0.995	1.000
Pos Pred Value	0.988	1.000	1.000	1.000	0.950	0.987	0.986	0.988	0.929	0.971	1.000	1.000	0.881	0.989	1.000	0.887	0.944	0.968	0.913	1.000
Neg Pred Value	1.000	0.994	0.999	0.993	1.000	1.000	1.000	0.999	0.997	0.998	0.997	0.992	1.000	0.999	0.992	1.000	0.999	0.999	1.000	1.000
Precision	0.988	1.000	1.000	1.000	0.950	0.987	0.986	0.988	0.929	0.971	1.000	1.000	0.881	0.989	1.000	0.887	0.944	0.968	0.913	1.000
Recall	1.000	0.741	0.977	0.526	1.000	1.000	1.000	0.988	0.929	0.943	0.930	0.630	1.000	0.989	0.796	1.000	0.981	0.989	1.000	1.000
F1	0.994	0.851	0.989	0.690	0.974	0.994	0.993	0.988	0.929	0.957	0.964	0.773	0.937	0.989	0.886	0.940	0.962	0.979	0.955	1.000
Prevalence	0.064	0.022	0.036	0.015	0.062	0.063	0.055	0.069	0.046	0.029	0.035	0.022	0.073	0.077	0.040	0.077	0.042	0.076	0.051	0.046
Detection Rate	0.064	0.016	0.035	0.008	0.062	0.063	0.055	0.068	0.042	0.027	0.033	0.014	0.073	0.077	0.032	0.077	0.042	0.075	0.051	0.046
Detection Prevalence	0.065	0.016	0.035	0.008	0.065	0.064	0.056	0.069	0.046	0.028	0.033	0.014	0.082	0.077	0.032	0.086	0.044	0.077	0.056	0.046
Balanced Accuracy	1.000	0.870	0.989	0.763	0.998	1.000	1.000	0.994	0.963	0.971	0.965	0.815	0.995	0.994	0.898	0.995	0.989	0.993	0.997	1.000
N	302	68	154	63	296	267	206	293	182	118	147	98	296	277	161	296	169	294	212	190

Fuente: elaboración propia.

TABLA A1.2.
AGREGACIÓN DE LAS CATEGORÍAS CAP

Ministerio	Majortopic	Asunto	Tema macro
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	10	Transportes	Energía, Transporte, Tecnología
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	19	Exteriores	Defensa, Comercio Exterior, Asuntos Internacionales
Justicia	12	Justicia	Derechos civiles, Justicia y Ley
Defensa	16	Defensa	Defensa, Comercio Exterior, Asuntos Internacionales
Hacienda	1	Hacienda	Economía, Trabajo, Consumo
Interior	20	Interior	Política Territorial y Función Pública
Educación y Formación Profesional	6	Educación	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura
Trabajo y Economía Social	5	Trabajo	Economía, Trabajo, Consumo
Industria, Comercio y Turismo	5	Industria	Economía, Trabajo, Consumo
Agricultura, Pesca y Alimentación	4	Agricultura	Agricultura, Medio Ambiente
Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	12	Derechos civiles	Derechos civiles, Justicia y Ley
Política Territorial y Función Pública	21	Territorial	Política Territorial y Función Pública
Transición Ecológica y el Reto Demográfico	7	Transición-ecológica	Agricultura, Medio Ambiente
Cultura y Deporte	23	Cultura	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura
Asuntos Económicos y Transformación Digital	18	Asuntos-económicos	Economía, Trabajo, Consumo
Sanidad	3	Sanidad	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura
Derechos Sociales y Agenda 2030	2	Derechos civiles	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura
Ciencia e Innovación	17	Ciencia-e-innovación	Energía, Transporte, Tecnología
Igualdad	2	Igualdad	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura
Consumo	15	Consumo	Economía, Trabajo, Consumo
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	13	Inclusión	Inmigración
Universidades	6	Educación	Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura

Fuente: elaboración propia.

Tabla A1.3.
 DICCIONARIO DE TÉRMINOS IDENTIFICADORES DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

Categoría	Término	Categoría	Término
enfermedad	coronavirus	socio-político	desescalada
enfermedad	COVID-19	socio-político	estado de alarma
enfermedad	disnea	socio-político	infodemia
enfermedad	enfermedad	socio-político	nueva normalidad
enfermedad	sars	socio-político	resiliencia
enfermedad	virus	económico	ingreso mínimo vital
enfermedad	wuhan	económico	erte
enfermedad	sintomatología	económico	fondo COVID-19
enfermedad	síntomas	económico	fondos de recuperación
prevención	aislamiento	económico	fondos europeos
prevención	confinar	económico	nextgenerationeu
prevención	cuarentena	socio-político	plan de recuperación
prevención	distanciamiento social	socio-político	perfe
prevención	gel hidroalcohólico	socio-político	proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica
prevención	jabón	socio-político	plan de recuperación, transformación y resiliencia
prevención	mascarilla	socio-político	escudo social
prevención	tapabocas	socio-político	teletrabajo
prevención	toque de queda	transmisión-contagio	anticuerpos
prevención	medidas de contención	transmisión-contagio	asintomático
prevención	distancia interpersonal	transmisión-contagio	contagiar
			.../...

.../...	
Categoría	Término
prevención	equipos de protección individual
prevención	solución hidroalcohólica
prevención	riesgo de exposición
prevención	medidas de protección
prevención	medidas de prevención
prevención	contacto físico
prevención	lávate las manos
prevención	ventilación
prevención	mascarilla
prevención	guantes de látex
propagación	aplanar la curva
propagación	paciente cero
propagación	pandemia
propagación	pangolín
respuesta médica	antibióticos
respuesta médica	cribado
respuesta médica	intubar
respuesta médica	restricción
respuesta médica	triaje
respuesta médica	vacuna
respuesta médica	estrategia de vacunación

Categoría	Término
transmisión-contagio	curva de contagio
transmisión-contagio	epidemia
transmisión-contagio	incubación
transmisión-contagio	infectar
transmisión-contagio	inmunidad
transmisión-contagio	inmunidad de rebaño
transmisión-contagio	contacto estrecho
transmisión-contagio	convivientes

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. DATOS

TABLA A2.1.

ORGANIZACIONES DE GRUPOS DE INTERÉS POR TIPO Y ASUNTO PRINCIPAL

Nombre	Tipo	Asunto	Nombre	Tipo	Asunto
Círculo de Empresarios	Patronal	Business	Confederación Empresarial de Hostelería de España	GDIE	Business
Confederación Española de Jóvenes Empresarios	Patronal	Business	Fundación COTEC	GDIE	Business
Confederación Española de Organizaciones Empresariales	Patronal	Business	Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores	GDIE	Business
Confederación Empresarial Española Economía Social	Patronal	Business	Asociación de Bioempresas ASEBIO	GDIE	Business
Confederación Española Pequeña y Mediana Empresa	Patronal	Business	Asociación Española de Distribuidores Autoservicios y Supermercados	GDIE	Business
Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras	Patronal	Business	FACUA-Consumidores en Acción	GDIE	Consumer
Confederación Española de Comercio	Patronal	Business	Organización de Consumidores y Usuarios	GDIE	Consumer
Cámara de Comercio de España	Patronal	Business	Unión de Consumidores de España	GDIE	Consumer
Unión Española Fotovoltaica	Patronal	Energy	Autoras de Teatro	GDIE	Culture
Fundación IDIS	Patronal	Health	Federación Estatal de Empresas de Teatro y Danza	GDIE	Culture
Alianza de la Sanidad Privada Española	Patronal	Health	Asociación de Autores y Editores de Libros, Revistas, Periódicos y Partituras	GDIE	Culture
Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos	Patronal	Hostelry	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad	GDIE	Disability
Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras	Patronal	Industry	Organización Nacional de Ciegos Españoles	GDIE	Disability
Save the Children	ONG	Childhood	Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes	GDIE	Education
Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia	ONG	Childhood	Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos	GDIE	Education
Fundación ANAR (ayuda a niños y adolescentes en riesgo)	ONG	Childhood	Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos	GDIE	Education
Plataforma de Infancia	ONG	Childhood	Federación de Asociaciones de Personas Mayores de Cataluña	GDIE	Elderly
Asociación de Municipios afectados por Centrales Nucleares	ONG	Energy	Asociación de Empresas y Servicios para la Dependencia	GDIE	Elderly
Ecologistas en Acción	ONG	Environment	Asociación de Productores de Energías Renovables	GDIE	Energy
Amigos de la Tierra	ONG	Environment	Fundación Renovables	GDIE	Energy

.../...

Nombre	Tipo	Asunto	Nombre	Tipo	Asunto
Greenpeace España	ONG	Environment	Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía Eléctrica	GDE	Energy
World Wildlife Fund	ONG	Environment	Grupo Español de Crecimiento Verde	GDE	Environment
Sociedad Española de Ornitología	ONG	Environment	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos	GDE	Farmers
Fundación Ecológica y Desarrollo	ONG	Environment	Confederación de Cooperativas Agrarias de España	GDE	Farmers
Fundación de Ayuda contra la Drogadicción	ONG	Health	Red Española de Desarrollo Rural	GDE	Farmers
Médicos del Mundo	ONG	Health	Asociación Apatrima un Olivo	GDE	Farmers
Organización Nacional de Trasplantes	ONG	Health	Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos	GDE	Farmers
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ONG	Human rights	Asociación Española de Banca	GDE	Finance
Amnistía Internacional	ONG	Human rights	Confederación Española de Cajas de Ahorro	GDE	Finance
Comisión Española de Ayuda al Refugiado	ONG	Human rights	Asociación Española de Prevención de Accidentes de Tráfico	GDE	Health
Human Rights Watch	ONG	Human rights	Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles	GDE	Health
Observatorio de Multinacionales en América Latina	ONG	Human rights	Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados	GDE	Health
Jueces y Jueces para la Democracia	ONG	Justice	Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria	GDE	Health
Cáritas	ONG	Poverty	Marca Blanca Estatal	GDE	Health
Cruz Roja Española	ONG	Poverty	Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria	GDE	Health
Intermon-Oxfam	ONG	Poverty	Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica	GDE	Health
European Anti Poverty Network	ONG	Poverty	Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos	GDE	Health
Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana	ONG	Social justice	Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria	GDE	Health
Servicio al Tercer Mundo	ONG	Social justice	Círculo Empresarial de Atención a Personas	GDE	Health
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	ONG	Social justice	Federación de Asociaciones en Defensa de la Sanidad Pública	GDE	Health
Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituta	ONG	Women	Euro-Toques Comunidad Europea de Cocineros	GDE	Hostelry
Unión de Actores	Sindicato	Culture	Federación de Cocineros y Reposteros de España	GDE	Hostelry
Sindicato de artistas líricos	Sindicato	Culture	Federación Española de Viviendas y Apartamentos Turísticos	GDE	Hostelry
Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza	Sindicato	Education	Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas	GDE	Hostelry

Nombre	Tipo	Asunto	Nombre	Tipo	Asunto
...					
Sindicato de Estudiantes	Sindicato	Education	Asociación Empresarial Marcas de Restauración	GDE	Hostelry
Confederación de Sindicatos de Trabajadores Enseñanza	Sindicato	Education	Asociación Corporativa de Agencias de Viajes especializadas	GDE	Hostelry
Confederación Estatal de Sindicatos Médicos	Sindicato	Health	Plataforma de Afectados por las Hipotecas	GDE	Housing
Sindicato de Técnicos de Enfermería	Sindicato	Health	Sindicato de Inquilinos e Inquilinas	GDE	Housing
Sindicato de Asistentes Técnico-Sanitarios de España	Sindicato	Health	Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones	GDE	Industry
Comisiones Obreras	Sindicato	Labour	Asociación Empresarial del Comercio Textil Complementos y Piel	GDE	Industry
Confederación General del Trabajo	Sindicato	Labour	Federación Empresarial del Metal	GDE	Industry
Confederación Sindical Independiente de Funcionarios	Sindicato	Labour	Federación Empresarial de la Industria Química Española	GDE	Industry
Sindicato Unificado de Policía	Sindicato	Labour	Marca Pensionista	GDE	Labour
Unión general de Trabajadores	Sindicato	Labour	COLECTIVO LGTB+ DE MADRID	GDE	Lgtbi
Unión Sindical Obrera	Sindicato	Labour	Federación de Lesbianas, Gays, Transsexuales y Bisexuales	GDE	Lgtbi
Asociación de Directores de Escena de España	Profesional	Culture	Hazte Oír	GDE	Lgtbi
Asociación de Técnicos del Espectáculo	Profesional	Culture	Fundación Secretariado Gitano	GDE	Race
Federación de Músicos Asociados	Profesional	Culture	Europa Laica	GDE	Religious
Asociación de Músicos Profesionales de España	Profesional	Culture	Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales	GDE	Social
Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores	Profesional	Farmers	Asociación del Deporte Español	GDE	Sports
Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos	Profesional	Farmers	Federación Española de Municipios y Provincias	GDE	Territory
Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos	Profesional	Health	Consejo Federal Español del Movimiento Europeo	GDE	Territory
Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería	Profesional	Health	Red de Áreas Escasamente Pobladas de Europa	GDE	Territory
Las Kellys	Profesional	Hostelry	Asociación Víctimas del Terrorismo	GDE	Victims
Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España	Profesional	Industry	Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas	GDE	Women
Asociación Profesional Magistratura	Profesional	Justice	Federación Estatal de Organizaciones Feministas	GDE	Women
Consejo General Abogacía	Profesional	Justice	Federación de Mujeres Progresistas	GDE	Women
Asociaciones de Trabajadores Autónomos	Profesional	Labour	Asociación de Mujeres Juristas THEMIS	GDE	Women
Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos	Profesional	Labour	Mujeres en Igualdad	GDE	Women
Consejo General del Trabajo Social	Profesional	Social	Consejo de la Juventud de España	GDE	Youth

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 3. RESULTADOS

TABLA A3.1.
NÚMERO DE TUIITS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA (GRÁFICO 2)

	Interés especializado	ONGs	Patronales	Profesionales	Sindicatos
ym	-0.286 (1.038)	-0.565 (0.873)	0.530 (0.550)	0.174 (0.348)	-0.914 (0.783)
covid	167,067.200*** (56,630.590)	57,963.460 (46,575.020)	57,778.690* (29,967.000)	42,831.430** (18,720.280)	69,695.330* (41,991.930)
ym:covid	-8.996*** (3.075)	-3.120 (2.533)	-3.104* (1.627)	-2.307** (1.017)	-3.740 (2.282)
Constant	10,563.180 (18,617.280)	13,534.370 (15,663.490)	-7,709.766 (9,864.269)	-1,998.260 (6,252.347)	18,921.780 (14,050.330)
Observations	36	36	36	36	36
Log Likelihood	-276.535	-260.284	-255.671	-235.232	-259.520
Akaike Inf. Crit.	567.070	534.567	525.343	484.464	533.039
Bayesian Inf. Crit.	577.330	544.828	535.603	494.724	543.300

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fuente: elaboración propia.

TABLA A3.2.
NÚMERO DE TUIITS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTALLIDO DE LA PANDEMIA POR TEMAS MACRO (GRÁFICO 6)

	Agricultura, Medio Ambiente				Defensa, Comercio Exterior, Asuntos Internacionales				Derechos civiles, Justicia y Ley				Economía, Trabajo, Consumo							
	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof. Sindicatos	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof. Sindicatos	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof. Sindicatos	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof. Sindicatos				
yw	0.020 (0.034)	0.055 (0.042)	0.060** (0.029)	0.009 (0.006)	0.017 (0.011)	-0.020 (0.021)	-0.047*** (0.018)	0.011 (0.009)	0.005 (0.004)	-0.010 (0.016)	-0.010 (0.019)	-0.014 (0.011)	0.036*** (0.014)	-0.001 (0.005)	-0.026 (0.018)	-0.018 (0.021)	0.018 (0.017)	0.005 (0.005)	-0.012 (0.048)	
covid	1.676,099 (1.828.672)	1.751.758 (2.250.649)	565.787 (1.536.072)	592.057* (314.097)	530.770 (583.487)	1.143.073 (1.123.492)	628.763 (953.407)	783.956 (493.310)	691.762*** (221.893)	853.149 (834.195)	999.043 (1.007.937)	-199.263 (596.815)	449.178 (778.090)	384.550 (282.150)	-296.389 (947.288)	2.457.800** (1.095.939)	615.037 (862.682)	965.877 (886.496)	770.652*** (259.513)	-70.815 (2.549.572)
yw:covid	-0.091 (0.099)	-0.096 (0.122)	-0.031 (0.083)	-0.032* (0.017)	-0.029 (0.032)	-0.061 (0.061)	-0.054 (0.052)	-0.042 (0.027)	-0.037*** (0.012)	-0.046 (0.045)	-0.054 (0.055)	0.011 (0.032)	-0.021 (0.015)	-0.021 (0.015)	0.016 (0.051)	-0.133** (0.060)	-0.033 (0.047)	-0.052 (0.048)	-0.041*** (0.014)	0.003 (0.139)
Constant	-211.510 (619.309)	-838.137 (738.753)	-995.311* (519.676)	-142.116 (107.086)	-273.360 (190.771)	430.214 (376.361)	932.651*** (319.959)	-173.365 (166.078)	-646.629 (73.967)	209.781 (279.355)	246.086 (342.589)	292.081 (201.264)	22.884 (97.536)	-612.911** (352.704)	513.915 (317.153)	-241.761 (370.933)	285.702 (297.465)	-30.507 (302.910)	118.327 (86.682)	366.071 (859.104)
N	157	157	157	157	156	157	157	157	157	156	157	157	156	156	156	157	157	157	156	
Log Lik.	-766.816	-811.186	-742.605	-519.302	-639.381	-775.536	-727.882	-576.137	-545.837	-676.832	-671.459	-630.102	-493.556	-737.064	-674.003	-707.217	-642.189	-640.513	-552.496	-810.849
Ak Inf.	1.547.631	1.636.372	1.499.209	1.052.604	1.292.762	1.565.072	1.469.765	1.166.274	1.105.674	1.367.664	1.356.918	1.274.203	1.001.112	1.488.128	1.362.005	1.428.433	1.298.378	1.295.027	1.118.993	1.635.698
Bagesian Inf. Crit.	1.568.844	1.657.585	1.520.422	1.073.817	1.313.930	1.586.285	1.490.978	1.187.487	1.126.887	1.388.832	1.378.131	1.295.416	1.022.279	1.509.295	1.383.172	1.449.647	1.319.591	1.316.240	1.140.206	1.656.865

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

	Energía, Transporte, Tecnología			Inmigración			Política Territorial y Función Pública			Salud, Educación, Bienestar Social, Vivienda, Cultura										
	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof.	Sindicatos	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof.	Sindicatos	Int. esp.	ONGs	Patronales	Org. Prof.	Sindicatos					
yw	0.025 (0.016)	0.0001 (0.006)	0.029 (0.018)	0.008 (0.007)	-0.004 (0.013)	0.001 (0.004)	0.002 (0.003)	0.0003 (0.006)	-0.003 (0.003)	-0.008 (0.010)	-0.024 (0.051)	-0.025 (0.040)	0.030 (0.022)	0.021 (0.016)	0.001 (0.039)	0.123 (0.151)	-0.007 (0.089)	0.090 (0.066)	0.011 (0.038)	-0.045 (0.053)
covid	2,574.283*** (855.534)	607.796 (322.318)	1,225.245 (952.686)	454.478 (343.440)	1,671.535** (702.338)	374.185* (206.750)	242.130 (171.153)	366.714 (293.974)	16.130 (135.870)	972.463** (559.210)	12,035.060*** (2,709.231)	5,790.767*** (2,147.749)	4,666.593*** (1,159.851)	2,514.270*** (841.290)	5,129.039** (2,134.639)	15,620.910*** (7,926.373)	4,120.516 (4,658.001)	2,345.225 (3,457.867)	2,693.326 (1,993.239)	2,130.117 (2,886.700)
yw:covid	-0.139*** (0.046)	-0.032 (0.017)	-0.066 (0.052)	-0.024 (0.019)	-0.090* (0.038)	-0.020* (0.011)	-0.013 (0.009)	-0.020 (0.016)	-0.001 (0.007)	-0.051* (0.030)	-0.647*** (0.147)	-0.311*** (0.117)	-0.251*** (0.063)	-0.136*** (0.046)	-0.276*** (0.116)	-0.848*** (0.431)	-0.223 (0.253)	-0.128 (0.188)	-0.146 (0.108)	-0.114 (0.157)
Constant	-397.727 (289.419)	16.405 (108.616)	-495.577 (332.151)	-129.355 (118.907)	96.927 (242.253)	-4.176 (69.819)	-30.078 (60.445)	-1.580 (100.732)	55.339 (46.500)	157.208 (185.132)	706.027 (912.167)	639.513 (723.942)	-477.843 (391.430)	-332.786 (292.188)	132.095 (703.008)	-1,669.379 (2,706.295)	402.962 (1,600.042)	-1,454.145 (1,191.502)	-79.855 (686.952)	944.476 (938.335)
N	157	157	157	157	156	155	144	149	145	155	157	157	157	157	156	157	157	157	157	156
Log Likelihood	-660.530	-547.753	-597.568	-485.840	-598.707	-454.653	-350.091	-430.910	-401.322	-612.917	-854.139	-836.966	-699.906	-624.382	-798.061	-955.290	-870.409	-796.073	-765.295	-818.280
Akaike Inf. Crit.	1,335.060	1,109.507	1,209.135	985.680	1,211.414	923.306	714.181	875.820	816.643	1,239.833	1,722.279	1,687.931	1,413.811	1,262.764	1,610.122	1,924.581	1,754.818	1,606.145	1,544.591	1,650.560
Bayesian Inf. Crit.	1,356.273	1,130.720	1,230.348	1,006.893	1,232.581	944.427	734.773	896.657	837.284	1,260.954	1,743.492	1,709.144	1,435.024	1,283.977	1,631.289	1,945.794	1,776.031	1,627.358	1,565.804	1,671.727

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 21 de junio de 2021.

Aceptado para publicación: 15 de octubre de 2021.

CAMILO CRISTANCHO

camilo.cristancho@ub.edu

ORCID 0000-0003-1794-4457

Es investigador postdoctoral (JIN) en el Departamento de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Su trabajo se centra en el estudio de la protesta y los grupos de interés con énfasis en los procesos de representación, las políticas y la opinión pública. Trabaja con ciencias computacionales, métodos estadísticos y experimentales. Sus proyectos más recientes estudian la construcción discursiva de la agenda política, las actitudes públicas hacia el activismo, la respuesta del Gobierno a la protesta y las emociones en tiempos de conflicto y polarización. Su investigación aprovecha el texto de las redes sociales, los contenidos en línea y el discurso parlamentario para comprender las interacciones públicas de representantes y grupos de interés a través de la minería de texto y la lingüística computacional.

Transparency in nursing home services before and during the COVID-19 pandemic in Spain

Transparencia en los servicios de residencias de mayores antes y durante la pandemia de la COVID-19 en España

IXCHEL PÉREZ-DURÁN
Universitat Autònoma de Barcelona

ALFREDO HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

Cómo citar/Citation

Pérez-Durán, I. y Hernández-Sánchez, A. (2021). Transparency in nursing home services before and during the COVID-19 pandemic in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 77-109. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.03>

Abstract

The objective of the article is to analyze transparency in the provision of nursing home services towards beneficiaries. To do this, we identify three policy dimensions and their specific elements, what allow us to assess transparency in the implementation of these services. The article develops and empirically tests an analytical framework to assess the transparency of elderly care services in Spain. On the one hand, we examine the extent to which nursing home service providers (both public and private) are obliged to supply information about their performance. We analyze the formal obligations for both public and private facilities in the seventeen autonomous communities (ACs). On the other hand, we examine the content of the messages posted on Twitter by the three biggest business associations of the sector in Spain, namely, Business Federation of Assistance for Dependents (Federación Empresarial de la Dependencia), Association of Dependency Services Companies (Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia), and Business Circle of Caring for People (Círculo Empresarial de Atención a las Personas), in order to determine whether transparency is a concern for the industry regardless of the regulatory requirements faced by direct service providers.

Keywords: transparency, nursing home services, COVID-19, formal rules, topic modeling, dictionary analysis.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la transparencia en los servicios de residencias de personas mayores hacia sus beneficiarios. Para ello identificamos tres dimensiones de la política y sus elementos específicos que nos permiten evaluar la transparencia en la implementación de estos servicios. El artículo desarrolla y somete a verificación empírica el marco analítico para evaluar la transparencia de los servicios de atención a personas mayores en España. Por un lado, examinamos en qué grado las residencias (tanto públicas como privadas) están obligadas a proporcionar información sobre su desempeño. Para ello este artículo analiza las obligaciones formales a las que están sujetas las residencias tanto públicas como privadas en las diecisiete comunidades autónomas (CC.AA.). Por otro lado, analizamos el contenido de los mensajes publicados a través de Twitter por las tres asociaciones de empresas más grandes del sector en España: la Federación Empresarial de la Dependencia, la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia y el Círculo Empresarial de Atención a las Personas. El objetivo de este análisis es determinar si la transparencia es una prioridad para estas organizaciones en la prestación de los servicios, independientemente de las obligaciones legales a las que están sujetos los proveedores directos de estos servicios.

Palabras clave: transparencia, residencias de mayores, COVID-19, reglas formales, *topic modeling*, *dictionary analysis*.

INTRODUCTION

According to official data from the Spanish Institute for the Elderly and Social Services (IMSERSO), as of January 2021, 47.5% of the fatal COVID-19 cases reported in Spain occurred amongst nursing home residents (a total of 31,460 people). The COVID-19 crisis reflected and expanded the ineffective management of this service and brought devastating consequences for its beneficiaries. Against this backdrop, the design and implementation of nursing home policy must be substantially reformed. A core aspect of these reforms should deal with transparency and responsiveness of the services towards beneficiaries. In the assessment of these services, it is necessary to examine the performance of both private and public providers, as elder care policies in Spain have a high degree of marketization: 73% of a total of 372,985 nursing homes beds are operated by the private sector. The research questions that guide our study are the following: What are the elements of service delivery that policy providers are obliged to provide? And, what issues are *de facto* important for business associations in the elderly care sector when communicating with the public?

Other studies have analyzed the shortcomings of private-sector participation in public services provision in terms of their transparency and accountability. This study analyzes transparency in the provision of information towards the beneficiaries of the services. Following Grimmelikhuijsen and Welch (2012), we focus on transparency in two policy dimensions, namely, policy *content* and policy *outcomes*. In addition, drawing on Donabedian (1988), we identify three general topics over which policy

providers can provide information, as they are crucial for measuring the quality of nursing home services: a) structure, which mainly refers to policy content aspects related to the providers' material and human resources; b) process, which also refers to policy content aspects such as the management of care plans, the services provided and other aspects of the day-to-day operation of the facilities; and c) outcomes, which refer to the results of the care services such as information on evaluations and inspections.

The objective of the study is to analyze, on the one hand, the extent to which nursing home service providers (public and private) are obliged to supply information about their performance. For this, the article analyzes the formal obligations of transparency for both public and private facilities across the seventeen autonomous communities (ACs). On the other hand, and given that a large percentage of services are provided by private providers (73%), we analyze the contents of the messages issued by the three biggest business organizations/associations that operate in Spain: the Business Federation of Dependence Assistance (Federación Empresarial de la Dependencia, FED), the Association of Companies for Dependency Services (Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia, AESTE) and, the Business Circle of Caring for People (Círculo Empresarial de Atención a las Personas, CEAPs). Although these organizations do not directly implement nursing home services, their analysis is crucial as they represent a high percentage of private firms responsible for implementing these services across ACs.

The analysis focuses on the messages issued by these organizations on social media, and more specifically on Twitter. The analysis of social networks during the pandemic is particularly important since these tools have permitted continued interaction between relevant actors (for example, politicians with citizens, public servants with citizens and, service providers and users) despite restrictions imposed during the state of alarm (Chaves-Montero *et al.*, 2021). During the COVID-19 pandemic, elderly home care residents were the most vulnerable population, and facilities were challenged to respond to the health crisis. Moreover, we opted to analyze the Twitter accounts kept by sectoral business associations to determine whether transparency has been a concern for the industry regardless of the regulatory requirements faced by direct service providers.

The empirical analysis is based on two approaches. First, we conduct a systematic document analysis of the normative frameworks that regulate service provision in the seventeen ACs. At a second stage, we use topic modeling, an unsupervised machine learning technique, to analyze the topics these three business associations in Spain have been concerned about. By doing so, we investigate the extent to which the topics retrieved by a structural topic model on the corpus of messages were affected by the COVID-19 crisis. In addition, we perform a dictionary analysis to assess the prevalence of keywords related to transparency issues over time. These analyses allow us to examine the way in which these associations have responded to the outbreak by providing crucial information on the performance of services and to identify relevant patterns. To do this, we collected 3,042 tweets posted by the three largest elderly residence business groups in Spain. We identify whether the topics followed a different trend before and during the COVID-19 outbreak as well as the prevalence of keywords over a period of 12 months before and after the state of alarm in the country.

The systematic analysis of formal rules shows that the relatives of nursing home residents get information on the services through three main tools: contracts, bulletin boards and “visible information”. Our study also shows that ACs do not share a standardized pattern to provide information and that, in general, the obligations to provide information do not cover indicators that are crucial to examine the quality of the services. For example, and although ACs include more formal stipulations for the provision of information about the processes of the services, their fulfillment varies widely across ACs. More importantly, the analysis shows scarce mechanisms to provide information on the structures and the outcomes of the services. This implies that regional legislations do not mandate, for example, the provision of information to the residents’ relatives regarding the results of inspection, supervision, and control assessment over the facilities. From the dictionary analysis we also find that the process dimension of transparency is the most widely discussed by business associations of the sector, and that the topics focused on the structures and policy outcomes are not extensively included in their communication messages. Nevertheless, from the topic modeling analysis our analysis provides evidence that transparency is a concern in their social-media communication strategies both before and during the COVID-19 pandemic. However, it is worth noting that transparency is present in a topic which also includes references to greater professionalization. Further research on a larger corpus that includes direct providers is necessary to determine whether transparency in the sector is implemented as an *active* policy that covers core dimensions and topics of the (quality) of the services.

Studies on transparency have mainly focused on investigating it at governmental level. However, in this study we analyze the provision of information from the three main business associations in the sector in Spain. This study has important normative implications. Prior to the pandemic, some comparative studies highlighted important shortcomings in the performance of these services, even in more generous welfare states (e.g., Broms *et al.*, 2020). Patient ombudsman bodies and civil society organizations (e.g., Amnesty International) pointed out that authorities’ COVID-19 response was inefficient and inadequate (Moreira *et al.*, 2021), and that some home care residents suffered the violation of their human rights; particularly, due to the omission of information to the residents’ relatives. Our analysis is crucial as some of the most important allegations made by relatives were about the lack of information and transparency of service providers. The way in which the COVID-19 affected nursing home residents required openness and transparency about their conditions, as well as an active communication between providers and relatives.

This article is structured as follows. Sections 2 and 3 present the theoretical discussion about the conceptualization of transparency and its connection with different types of service providers. After that, sections 4 and 5 present the Spanish case and the methodology used. In section 6 a comparative analysis is performed throughout the seventeen Autonomous Communities examining the extent to which the regional formal obligations include mechanisms for regulating the provision of information towards beneficiaries. Finally, in section 7 we present a brief analysis, through topic modeling, of the salient topics that have dominated the messages of the three most

important business associations that represent private providers in Spain as well as the salience of transparency-related keywords over time.

TRANSPARENCY: EXAMINING PROVISION OF INFORMATION FROM SERVICE PROVIDERS TO BENEFICIARIES

Governmental transparency is generally assumed as a “key of better governance” (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2013). This is because it can contribute to preventing corruption and to promoting efficiency in policy performance by enhancing the processes of information provision (Hood, 2007). In addition, as some scholars state (Birkinshaw, 2006; Grimmelikhuijsen *et al.*, 2013), transparency is crucial as a human right given citizens’ right-to-know in democratic regimes. Some studies within the literature on transparency focus on formal transparency by examining the extent to which laws and stipulations regulate the provision of information (e.g., Cucciniello and Nasi, 2014). Other studies investigate the performance and the effects of the *de facto* provision of information, by assessing the performance and the factors that influence government websites transparency (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2013) and computer-mediated transparency (Meijer, 2009). In addition, other scholars provide important insights on the intersection between transparency and multilevel structures of governance by investigating, for example, transparency at the central tier of government (Bastida and Benito, 2007), at the regional level (Benish and Mattei, 2020) and, at the local level (Ferreira da Cruz *et al.*, 2015; Grimmelikhuijsen and Welch, 2012). Some authors have examined the explanatory variables that influence transparency while others have focused on its consequences on aspects like levels of trust and government legitimacy (*ibid.*). The current article contributes to the analysis of transparency of social services; in particular, we focus on formal and *de facto* mechanisms to provide information about nursing home services. To this end, in this section we conceptualize transparency as it is used in this study, as well as the type of providers and recipients of such transparency.

In line with Grimmelikhuijsen *et al.*, this paper understands transparency as “the availability of information about an organization or actor that allows external actors to monitor the internal workings or performance of that organization” (2013: 576). As Meijer has emphasized, this definition implies an “institutional relation between an actor”, or a set of actors who are the object of transparency (as they can be monitored), and another actor, or a set of actors who are the subject of transparency and the information recipients (2013: 430). In this sense, in democratic regimes one might identify different types of information providers (e.g., central governments, regional governments, municipalities, street-level public officials, high-ranking officials, private providers), as well as different types of recipients or forums of such information (e.g., political representatives, courts, citizens in general, and beneficiaries). Our research is focused on transparency in relationships between service providers and beneficiaries.

A core question deals with clarifying the identity of the information provider when it comes to welfare services. Derived from the diffusion of New Public Management

(NPM) reforms, the implementation of social services through private providers has been widespread. At the same time, the implementation of governance reforms has led to new modes of participation of societal actors in the provision of services, such as public-private partnerships. Although these new modes vary, one of their main objectives is to transfer “the risk and responsibility” of service delivery from public organizations to private providers (Reynaers and Grimmelikhuijsen, 2015). New modes of governance arrangements have also been predominant in the delivery of public services in different types of welfare regimes, such as in the provision of care services for the elderly. All these reforms have introduced more complex transparency systems since both public and private service providers are responsible for offering information on home care services.

Against this backdrop, these reforms have also led to research on the effect of contracted services, and on the quality, transparency, and accountability of the services. Some scholars have examined whether these new modes of governance have shortcomings when dealing with transparency issues and, specifically, when it comes to balancing efficiency and the democratic requirements of openness (*ibid.*). In a similar sense, Skelcher and Smith (2014) find that marketization of the provision of services produces lower levels of participation, lower control of public officials, and lower policy supervision and oversight which, in turn, leads to a decline in service performance. Hence, according to Skelcher and Smith (*ibid.*), a higher marketization of services might also lead to shortcomings in accountability arrangements. From these previous studies we know that a higher presence of private or hybrid providers might lead to shortcomings in the supervision and oversight that public bodies and political actors can carry out.

It is therefore necessary to emphasize that in welfare services where private organizations “become responsible for public service delivery, transparency is important for the public and external stakeholders to assess an organization’s internal workings and performance” (Reynaers and Grimmelikhuijsen, 2015: 2). That is, in this new mode of governance, transparency “allows to examine whether service providers are competent and acting in the public interest (*ibid.*); and at the individual level, it allows users/beneficiaries to have access to crucial information that affects their well-being. In addition, the provision of information is a necessary condition for the subsequent stages in the process of accountability; specifically for the evaluation and sanction phases.

TRANSPARENCY IN NURSING HOME SERVICES: POLICY DIMENSIONS AND ELEMENTS OF THE TRANSPARENCY OF THE SERVICES

By adapting Heald’s work (2006), Grimmelikhuijsen and Welch proposed to examine transparency in three core policy dimensions: a) transparency of decision-making processes, b) transparency of policy content information, and c) transparency of policy outcomes (2012: 563). The first element refers to “the degree of openness about the steps taken to reach a decision and the rationale behind the decision” (*ibid.*). The second (*policy*

content transparency) refers to the information disclosed about crucial aspects of policies, such as the measures that will be adopted, the way in which such measures will be implemented and, their implications. Finally, *policy outcome transparency* “captures the provision and timeliness of information about the effects of policies” (ibid.). Since our research addresses transparency in service implementation, that is, the extent to which policy providers offer crucial information to beneficiaries, we focus on two of the above dimensions: transparency of the *content* and the *outcomes* of nursing home services.

To further specify the elements of transparency that fall under each policy dimension, we draw on the literature on quality of home care services. In their study on quality indicators in nursing home care processes, Saliba and Schnelle show that residents and their relatives emphasize the importance of having information on aspects related to the quality of services (2002: 1421). These include the choice and control over daily activities, assistance with activities of daily living, ongoing information about their health status, participation in care planning and, consistent access to their physician when needed. To identify these specific elements, we draw on the classic approach by Donabedian (1988; see an empirical application by Broms *et al.*, 2020), who emphasized three crucial general topics to measure the quality of services, namely structure, process, and outcomes of services.

The first topic refers to the *structural* quality of the facilities, which covers “the context in which care occurs, such as material resources (money and physical facilities), human resources, and organizational structure (organization of management, human resource practices or methods of peer review)” (ibid.: 534). Given this conceptualization, this topic can be placed in the policy content dimension. Hence, its specific elements can cover the provision of information by service providers on aspects related to staff ratios (i.e., ratios of nursing and medical staff) and qualifications; resident ratios; and the physical conditions of the facilities. This topic also covers the provision of information about facilities governance rules, such as information on their ownership and their organizational structure (see Figure 1).

The second broad topic is the quality of the *process*, which can also be placed in the policy content dimension, and which refers to the provision of information on aspects such as the management of care plans, the services provided, daily activities and food provision to residents, as well as the communication and participatory channels for residents and their families. Given that marketization relies both on the notion of high competition between providers and on a clear definition of contracts between providers and beneficiaries (ibid.), a core aspect is the provision of information that is regulated in such contracts.

Finally, the third broad theme is the quality of the *outcome*, which refers to the results of the policy (ibid.), such as information on evaluations and inspections from both users and public bodies. Since the marketization of social services has increased in recent decades, this aspect covers information on the efficiency of the services, as well as on their innovation and equity. In this dimension, providers can also offer information about price improvement, quality systems and, more specific aspects of elder care policies such as indicators on pressure ulcers and resident mortality rates.

TABLE 1.

ANALYTICAL FRAMEWORK TO ASSESS TRANSPARENCY IN NURSING HOME SERVICES

Dimensions	Policy content transparency		Policy outcome transparency
	Information on the structure	Information on the process	Information on the outcomes
Topics	Physical facilities	Services provided	Efficiency
	Human resources	Contracts	Innovation
	Staff qualifications	Planning	Equity
	(nursing and medical)	Daily life activities	Prices
	Staff ratios	Schedules	Inspections
	Ratios of residents	Meals/food provision	Quality systems
	Organizational structure	Privacy	Pressure ulcers
	Facility head	Assistance provided	Residents/Beneficiaries
	Ownership of the facility	Physical activities	Evaluations
		Participation channels	Mortality rates

Source: Own elaboration based on Donabedian (1988), and Broms *et al.*, (2020).

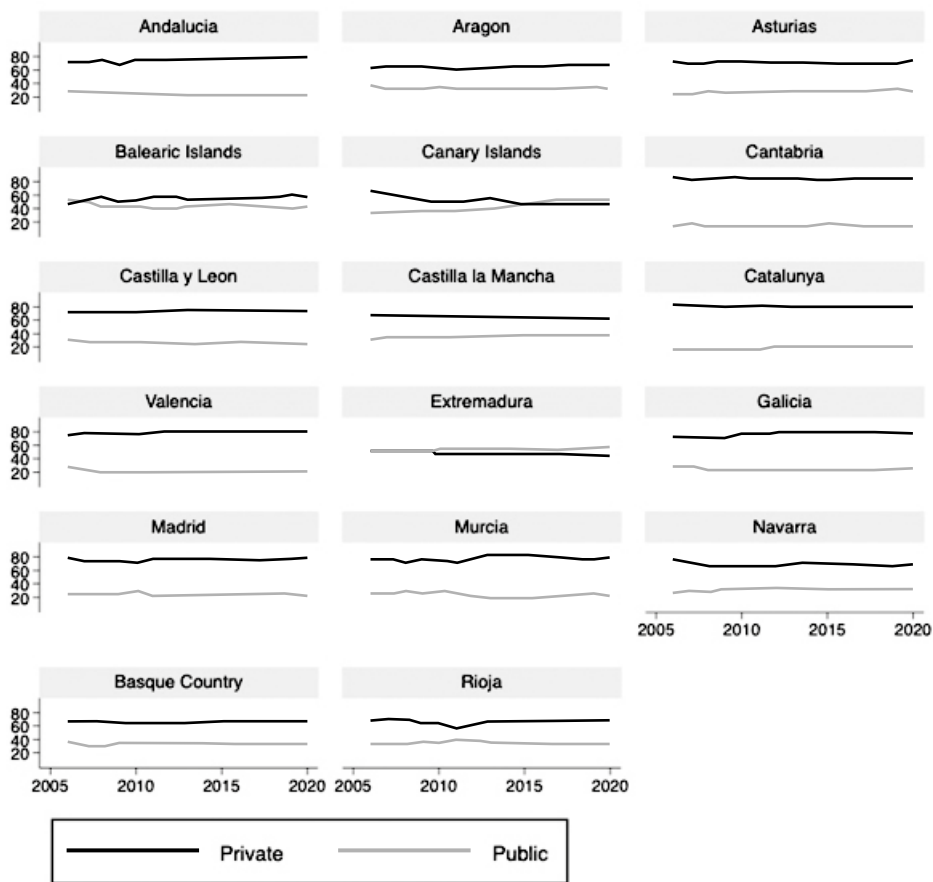
NURSING HOME SERVICES IN SPAIN AND THE EFFECT OF THE COVID-19 PANDEMIC

This study empirically tests the analytical framework in the case of the transparency of nursing home services in Spain. Long-term care policies in Spain rely on regional governments, which “are responsible for regulating, financing and providing these services, as well as for guaranteeing care quality” (Zalakain *et al.*, 2020: 3). As for the central government, it “dictates the financial and regulatory functions for the National Long-Term Care System (SAAD), which is provided mainly through the regional Social Services” (*ibid.*: 4). However, the provision of nursing home services is the responsibility of the autonomous communities, which finance the services “through taxation, social security contributions, and copayment by users” (Rodríguez-Cabrero and Marbán, 2013: 203). Hence, this is a decentralized policy the regulation and implementation of which rest on the ACs.

In general, regional authorities manage the provision of these services in different ways, through either direct provision arrangements or contracts with privately-run entities. Regional legislations state that service providers include public providers, private for-profit organizations, and nonprofit entities/foundations/associations. Although different arrangements are allowed, this is a policy with a high participation of the private sector. As it can be seen in Figure 1, in 2020, 73 % of beds in Spain were provided by private facilities. Yet, differences can be observed across ACs: For example, the provision by private providers is nearly 80 % in ACs such as Catalonia, Andalusia, Cantabria, Valencia, Madrid and, Murcia, whereas in a very few number of regions including Extremadura, the

Canary Islands and the Balearic Islands this percentage falls below 60 %. In addition, Figure 1 shows that the marketization of the services has had a prominent role in the majority of ACs over time.

FIGURE 1.
PERCENTAGE OF NURSING HOME BEDS ACROSS ACs: PUBLIC AND PRIVATE PROVIDERS



Source: Own elaboration based on data provided by Abellan García *et al.*, (2021)

The COVID-19 crisis was a core aspect that affected service performance, thus reflecting its limitations. As in many European countries, the COVID-19 crisis arrived in a context when elderly care policies had a marginal role. As some studies have shown, the people living in nursing homes were the most affected by the pandemic (Daly *et al.*, 2021; León *et al.*, 2021). In this sense, both governments and service providers were challenged to respond to the fast spread of COVID-19 and its effects in nursing home residents (see Table 2).

TABLE 2.
POPULATION SIZE, NURSING HOME RESIDENTS AND NUMBER OF COVID-19-RELATED DEATHS IN THE SPANISH ACS

AC	Population size	Population over 65 years	Population over 65 (%)	Population over 75	Population over 75 (%)	home residents	Number of nursing residents (in 2019)	No. of COVID-19-related deaths (updated to March 7th, 2021)
Andalusia	8464411	1470813	17	698359	8	42585	2206	
Aragon	1329391	288662	22	152074	11	18424	833	
Asturias	1018784	266567	26	133545	13	12313	709	
Balearic Islands	1171543	183224	16	83772	7	5110	262	
Basque Country	2220504	499432	22	250683	11	20534	1113	
Canarias	2175952	351122	16	157237	7	7327	75	
Cantabria	582905	129425	22	63422	11	6024	289	
Castile la Mancha	2045221	390226	19	208503	10	26649	1627	
Castile Leon	2394918	613704	26	336339	14	46457	2955	
Catalonia	7780479	1468361	19	725347	9	62015	3410	
Ceuta	84202	10144	12	4508	5	218	3	
Extremadura	1063987	223246	21	118189	11	13751	789	
Galicia	2701819	687824	25	364772	14	21179	789	
Madrid	6779888	1208738	18	595652	9	48768	1496	
Melilla	87076	9206	11	4042	5	271	2	
Murcia	1511251	237967	16	114296	8	5192	328	
Navarra	661197	130647	20	65533	10	6149	414	
Rioja	319914	67321	21	34867	11	3209	276	
Valencia	5057353	981752	19	470753	9	26810	2028	

Sources: Own elaboration. Data on the population size are obtained from INE. Data on nursing home residents and on Covid-19 related deaths (updated to March 7th, 2021) are obtained from the IMSERSO dataset (available at: <https://cutt.ly/2TbeL1>). The number of nursing home residents in 2019 was obtained from Abellan-García (2021).

Given the impact of the COVID-19 crisis, we have also examined whether and how transparency on the content and the outcomes of nursing services have varied in the context of a global health crisis. In general, it might be expected that transparent actions were promoted in times of crisis with the aim of mitigating the surge of COVID-19. In the next sections, we examine the extent to which there were formal rules regulating the transparency of services before the pandemic, and how have been the communication practices by pertinent business associations before and during the outbreak.

METHODOLOGY

Our empirical analysis is developed in two stages. First, we examine the extent to which legal provisions of nursing homes services across ACs include mechanisms to provide information on the policy phases and the topics highlighted in the analytical framework. Second, we investigate the topics over which business associations are *de facto* informing through social media, specifically through their Twitter accounts.

First stage: Analysis and codification of legal documents on nursing home services

Before analyzing the actual information facilitated by the main business associations in Spain, we examined the formal obligations that both public and private providers should fulfill when informing the beneficiaries of services about their performance. To do this, we revised regional legislations on care services (See the list of the legislative texts examined in Annex 1).

In particular, we examined whether regional legislations stipulate the provision of information for beneficiaries about the structure, processes and outcomes of services; for instance, information about the organizational chart, services provided, calendar of activities, submission of complaints and suggestions, participation channels, among others. This is important because formal rules, understood as written rules and procedures (Pugh *et al.*, 1968), serve as constraints that affect *de facto* transparency by service providers. As Meijer emphasizes, “legal frameworks influence the emergence of transparency practices” (Meijer, 2013: 429).

Second step: Dictionary analysis and topic modeling on issues covered by business associations

Secondly, we perform a quantitative text analysis on a corpus of tweets issued by the main business associations of the sector in Spain. This analysis consists of two elements: the first is a topic model that seeks to uncover latent themes inside the corpus through unsupervised machine learning. The second is a theory-driven

dictionary analysis (see Table 1) in which keywords associated with three dimensions of transparency are detected throughout the corpus in order to identify both cross-sectional (among actors) and time-dependent (pre/post COVID-19 restrictions in Spain) patterns in language usage.

We examine the way in which these associations provide crucial information on the performance of the services. Although these organizations do not directly provide nursing home services, the analysis of their messages on Twitter is crucial as they represent a high percentage of private firms that are responsible for implementing these services across ACs. The organizations under examination are the three biggest business organizations/associations that operate in Spain: Business Federation of Dependent Assistance (Federación Empresarial de la Dependencia, FED), created in 2006; the Association of Companies for Dependency Services (Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia, AESTE), founded in 2002; and the Business Community for the Assistance of People (Círculo Empresarial de Atención a Personas, CEAPs), created in 2016. These associations encompass operators of nursing home facilities, day and night centers, tele-assistance services, among others. The corpus consists of 3,042 tweets issued by three institutional actors: a) cea_ps, b) AESTE_oficial, and c) FEDdependencia dating back to the 14th of November 2013. Since the COVID-19 crisis has had devastating effects, we covered a period before and during the outbreak. We select tweets issued 12 months before and after the state of alarm was declared in March 2020, which results in a corpus of 1,495 document-level observations. These tweets were collected using the R statistical programming language, which was also used for both the topic model and the dictionary analysis.

We have opted to analyze the Twitter accounts issued by sectoral business associations in order to determine whether transparency is a concern for the industry regardless of the regulatory requirements faced by direct service providers. Furthermore, and in order to avoid the third-party content that is often displayed on website portals, we have opted to analyze direct social media posts authored by the organizations themselves.

FORMAL TRANSPARENCY ACROSS THE SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES

In this section we analyse all the relevant legislation on social services and on the regulation of home care facilities across the ACs. In particular, we pay attention to the mechanisms for information provision to the beneficiaries and their relatives.

It is worth noting that all ACs follow the Spanish Act 39/2006 on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons (Dependency Act), which creates a system of social protection (Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, or System of Autonomy and Dependency Care) (Rodríguez-Cabrero and Marbán, 2013: 202). At the central level, this legislation “universalizes a social

benefits system for the entire dependent population” (ibid: 205). Although this system is coordinated by a Regional Board (Consejo Interterritorial) that “lays down the basic conditions” (ibid), each AC is responsible for the implementation of this service. In addition, another common aspect across all ACs is that all policy beneficiaries have rights regarding the confidentiality of their personal data. That is, the confidentiality of the personal data contained in administrative files and personal history documents. These stipulations are included in the legislation on personal data protection at both national and regional levels.

The revision of regional laws across all 17 ACs shows that the relevant information the services is provided through three main tools: contracts, bulletin boards, and information that according to regional legislations “must be visible and available” without stipulating the place and format. The legal stipulations at the regional level only create these three mechanisms, used by ACs in varying degrees. It is worth noting that each facility can adopt other tools for providing information to the residents’ relatives, such as the informative brochures in Valencia.

In addition, it is found that regional legislations set out mechanisms for providing information on policy content (process and structure) and outcome. Information on the policy process includes aspects like internal operational rules, beneficiaries’ rights and obligations, legal representatives and professionals, services provided, participation channels for relatives, visiting arrangements, scheduled activities. We also identify indicators related to the facility structures, such as the number of places, the number of staff and the organizational structures. Finally, we identify whether regional laws include indicators for providing information on the policy outcomes, such as information for submitting complaints and suggestions, results of procedures of control and evaluation of the services.

The results of our analysis show that only some ACs regulate the provision of information to beneficiaries through the contracts signed between facilities and users—or their relatives or legal representatives. Some examples are the Balearic Islands, the Basque Country, Valencia, and Aragon (see Table 3). However, items included in the contracts vary widely. For example, the Basque Country stipulates that the users or their legal representatives should receive and accept the content of 1) the internal regulation of the facility, 2) a copy of the Charter of rights and obligations of users and professionals of social services, and 3) information on the procedure to submit suggestions and complaints. As for the content of the internal regulation, the legislation of the Basque Country states that this must include aspects such as: objectives of the services; requirements for access; capacity (number of “beds”); channels for “democratic participation of users or their legal representatives”; list and prices of the services offered, detailing those included in the cost of stay and the optional ones; system for submitting and collecting suggestions and complaints; information on visiting hours and ways for external communication; information on the participation bodies of beneficiaries/users. In contrast, the information that should be provided in contracts according to the legislation of Valencia also states that is limited to the services offered and their prices (see Table 3).

TABLE 3.
INFORMATION PROVIDED THROUGH CONTRACTS BETWEEN USERS AND PROVIDERS, BULLETIN BOARDS AND “VISIBLE INFORMATION”²⁹

	Andalusia	Aragon	Asturias	Baleariq I.	Basque C.	Canary Islands	Cantabria	Castile Leon	Castile Mancha	Catalonia	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarre	Valencia
Information on the structure																	
Identification data of the facility (number of register and authorization)	V	V	V	B	V	V	C; V	V	—	—	B; V	—	V	V	B	—	B
Organizational structure/chart	B	—	V	B	—	C; B	—	—	—	—	—	—	—	—	B	—	B
Capacity/number of places	—	—	—	—	C	—	—	—	—	—	—	—	V	—	—	—	—
Internal regulation	C	—	V	C; B	C	C; B	—	C; V	C; B	—	—	—	C; V	—	B1	C	C
Services provided	—	—	V	C	C; V	C; B	V	C; V	C	V	—	—	C; V	—	B	C	C; B
Scheduled activities (general/annual)	B	—	—	B	—	B	—	V	—	—	—	—	—	—	B	—	B
Calendar with scheduled activities (monthly/weekly)	—	—	—	—	—	—	—	V	—	—	—	—	—	—	B	—	—
Procedures for submitting complaint and suggestions	—	—	V	B	C	C; V	—	V	—	—	—	—	C; V	—	B	C	B
Dier and menu programming	B	—	B4	B	—	B	B; V	—	—	—	—	—	—	—	B	—	B
Participation channels for users (“juntas de participación”)	—	—	B; V	C3	—	B	—	V	B	—	—	—	V	—	—	—	—
Mailbox of complaints and suggestions	—	—	V	—	V	V	—	V	—	V	—	—	V	—	—	—	V
Channels/bodies for the participation of users—or their legal representatives or relatives	—	—	—	—	C	C	—	C	C	—	—	—	C	—	—	—	C
Minutes of board meetings (“actas reunión de consejo”)	B	—	—	—	—	B	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Visiting arrangements and external communication	C	—	V	C; B	C	—	—	—	C; B	—	—	—	C; V	—	B	C	—
Charter of rights and obligations of users	—	—	V	C; B	C	C	—	C; V	C; B	—	—	—	C; V	—	—	C	C
Charter of rights and obligations of professionals	—	—	—	—	C	C	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
																	.../...

.../...

	Andalusia	Aragon	Asturias	Balearic I.	Basque C.	Canary Islands	Cantabria	Castile Leon	Castile Mancha	Catalonia	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarre	Valencia
Rights and duties of users' legal representatives, and their relatives	—	—	V	—	C	C	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Rights of users in terms of the services offered	—	—	V	C	C	C	—	C	C	V	—	—	C; V	V	—	C	C
Price list of the provided services	C; B	B	—	C; B	C; V	B; V	C; B	C; V	C	—	—	—	C; V	—	B2	C; B	C; B
Instructions and plan in case of emergencies	—	—	—	B	V	B	—	—	—	V	—	—	—	—	B	—	B
Health approval of collective dining rooms	—	—	—	—	—	—	V	—	—	—	—	—	—	—	B	—	—
Certification of quality accreditation	—	—	V	—	—	B; V	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	B

Notes: **B**: Bulletin board; **V**: Visible information; **C**: Contracts. 1. In the case of private institutions, it is specified that contracts must include the internal regulations. 2. In the case of private institutions, it is specified that the contract must include the price list of the services provided. 3. Only specified for the case of public and publicly financed institutions. 4. Under certain circumstances.

Source: Own elaboration.

Other regions, such as Murcia, state that information should be public in a “bulletin board” which can provide data on: the registration data of the center; general services provided; price list of the services; organizational structure/chart of the center; availability of complaint forms and information on the procedure of claiming directly before the competent department; calendar with scheduled activities; instructions to follow in case of emergencies; office hours; diet and menu programming; and health approval of collective dining rooms; among others. In Extremadura, although the regulation stipulates the obligation to have a visible bulletin board in every center, the content to be shown is neither stipulated nor detailed (see Table 3).

In addition, although some regions do not clearly specify the existence of a “bulletin board”, some of them, such as Cantabria, state that facilities should show certain information to users and relatives in a “visible place”, such as that related to: registration data of the center, services provided, participation channels for users in the improvement of the services, and information for submitting and collecting suggestions and complaints (see Table 3).

Our systematic analysis of regional laws demonstrates that ACs do not share a standardized pattern to provide information and that, in general, the obligations to provide information to the beneficiaries of the services are very limited. For example, although ACs have developed specific legislations to regulate the physical conditions of the facilities, we have identified only three specific items that can be provided to the residents’ relatives: identification data of the facility, information on the organizational structure and number of places. While the majority of ACs stipulate the provision of information on the identification of the facility (13 ACs out of 17), only six ACs provide information on the organizational structure of the facility, and only one (the Basque Country) obliges to inform about the number of places.

Finally, and although ACs include more formal stipulations for the provision of information related to the processes of the services, their fulfillment across ACs have a wide variation. Our analysis also shows that there are scarce mechanisms to provide information on the outcomes of the services. For example, regional legislations do not stipulate the provision of information to the residents’ relatives regarding the results of inspection, supervision, and control assessment over the facilities. When it comes to information on the quality of the services, only three ACs include formal provisions to inform about quality accreditations of the facility.

TOPIC MODELING AND DICTIONARY ANALYSIS OF BUSINESS ASSOCIATIONS CONCERNS BEFORE AND AFTER COVID-19 RESTRICTIONS

In this section, we examine the latent topics uncovered by a structural topic model (STM) from the corpus of tweets issued by business associations before and during the

COVID-19 outbreak. Subsequently, we examine the results of the dictionary analysis of transparency-related keywords in three dimensions: a) facilities, b) outcomes, and c) processes.

Topic modeling: identifying the salience of latent themes

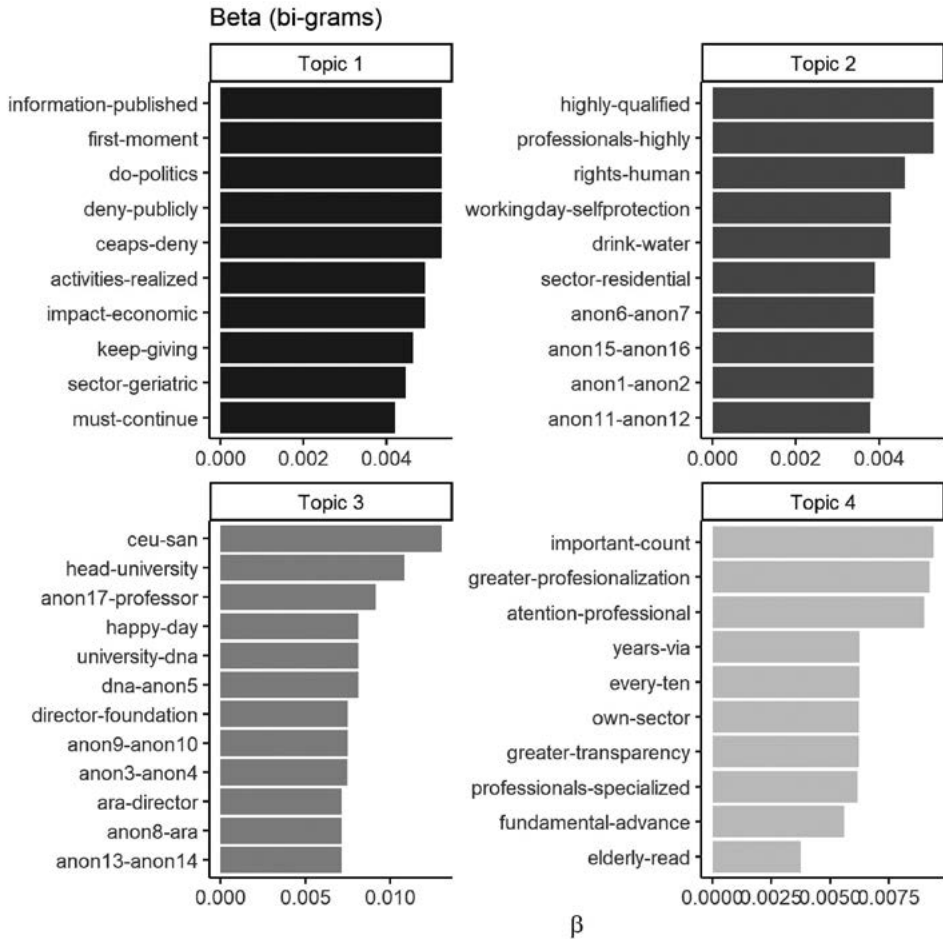
The objective of the topic modeling analysis is to determine whether the model is able to uncover transparency-related (or otherwise theoretically relevant) latent themes inside the tweet corpus with limited input from the researchers. Topic models rely on an unsupervised machine learning algorithm that calculates the probabilistic distribution of topics for all documents in a corpus, as well as the terms (words or n-grams) that are likely to be generated by a given topic based on a number of topics k determined by the researcher.

The outputs of the model include topic content and topic prevalence. For the former, we examine the most probable terms (highest beta values) for each of the topics uncovered to look for meaningful terms and associations. For the latter, we look at the proportion that a given topic (gamma) has across documents, actors and time. Topic modeling has been used extensively to trace the salience of latent themes in text over time (see for instance, Schoonvelde *et al.*, 2020).

The parameter k of our topic model was selected by considering the trade-off between term exclusivity and semantic coherence (see appendix) based on test models run in iteration at various levels of k (3-7). A k level of 4 was selected, meaning that the classification algorithm was tasked with determining the content (beta) and prevalence (gamma) of four topics throughout the corpus. We used the structural topic model (STM) algorithm where a dummy variable for pre and post COVID-19 and the actor were added as regressors for topic prevalence. Furthermore, we tokenize the term by bi-grams (word pairs) rather than by single words in order to improve the interpretability of the outputted topics (Roberts, *et al.*, 2014).

Given the unsupervised nature of this approach, the interpretation of topics requires some degree of discretion by researchers as well as several robustness tests to limit the risk of biased interpretations or “reading tea leaves” (Chang *et al.*, 2009). We performed several robustness tests with $k \pm 1$ and stepwise regressions in the prevalence allocation within the STM but found consistent results on the distribution of topical prevalence (gamma) and content (beta). As shown in Figure 2, our model identified transparency (*mayor-transparencia*) and professionalization (*mayor-profesionalización, profesionales-especializados*) within the top 10 elements (beta) of Topic 4. This suggests that concerns over transparency are thematically connected to concerns over professionalism in the sector.

FIGURE 2.
HIGHEST (10) TERM PROBABILITIES BY TOPIC (STM)

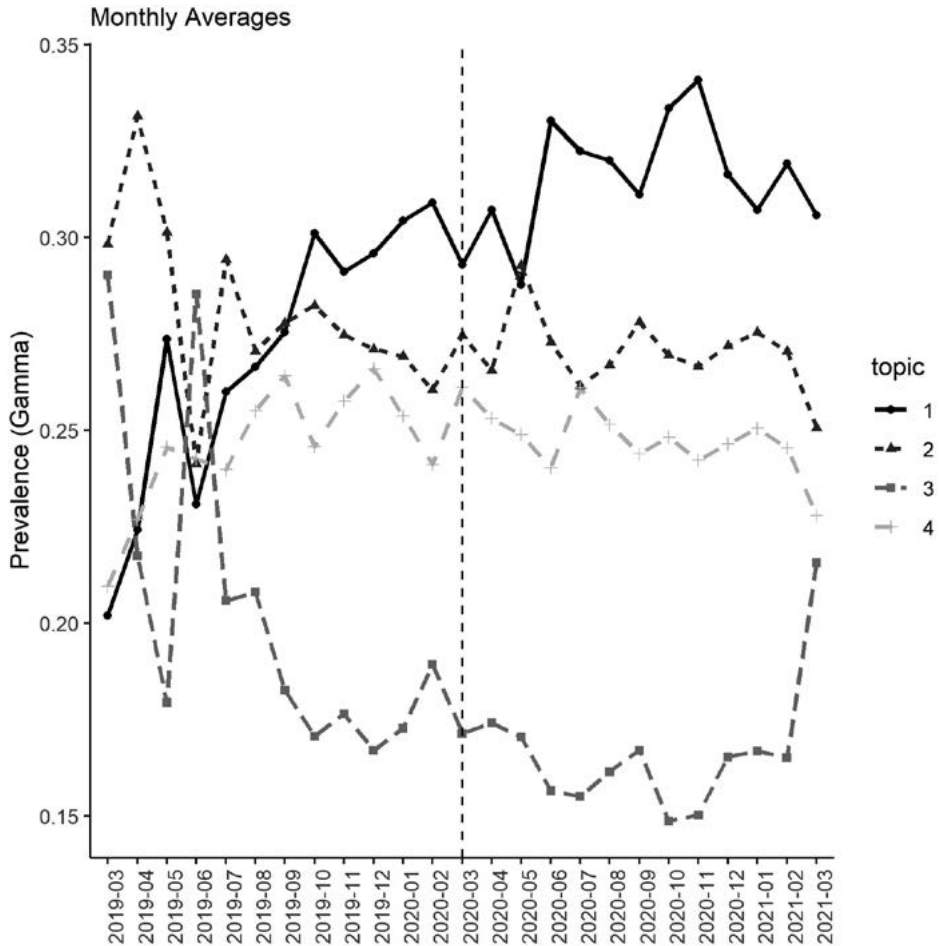


Note: Individual names (first and last) are re-coded as anonymous to protect their privacy. All other terms are translated from the original Spanish. The original word order (i.e., rights-human) was kept.

Source: Own elaboration.

In addition to topic-content patterns, we also find that there is a time effect on topic-prevalence (gamma) for pre and post COVID-19 restrictions. As shown in Figure 3, during the latter period, Topic 1 became noticeably more prevalent, peaking at approximately 33% in November 2020. As indicated in Figure 2, this topic (1) has several defensive elements in which the associations allude to misinformation (e.g., *desmentimos-publicamente*). In sum, we find evidence that transparency is a concern for the main sectoral business associations (topic 4), despite not being held to the same reporting requirements as direct providers.

FIGURE 3.
TOPIC PREVALENCE OVER TIME



Source: Own elaboration.

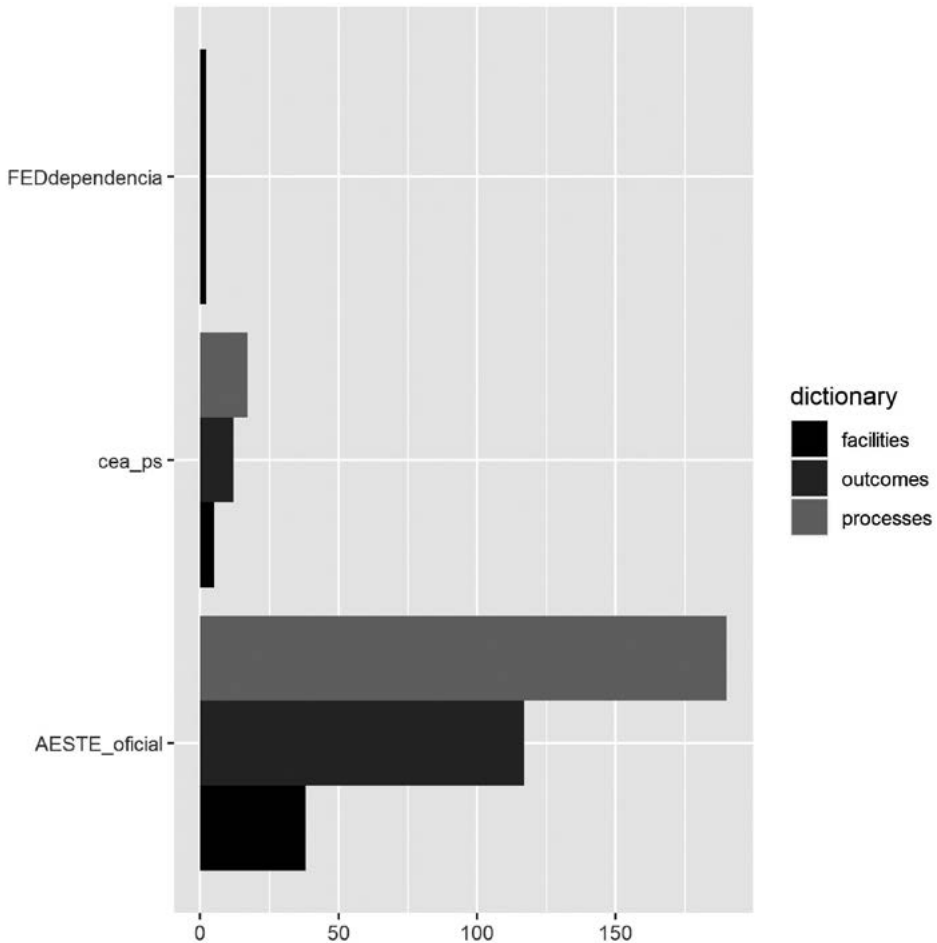
Dictionary analysis: identifying the components of the analytical framework

The second part of our quantitative textual analysis consists of a theory-driven dictionary analysis. As already mentioned, we identify three relevant topics regarding the transparency of service provision (facilities, processes, outcomes) and associate unique keywords to each (see Table 1). The purpose of this approach is to determine to what extent the associations make references to transparency —having found evidence that they do in the topic model above— and what elements of it they focus

on when they do. We consider three dimensions of *de facto* references to transparency. The specific keywords for each dimension can be found in the appendix.

FIGURE 4.

KEYWORD DICTIONARY ANALYSIS



Source: Own elaboration.

In general, the dictionary analysis found that the *process* dimension of transparency is the most widely discussed by these actors, and that the topics focused on the structures and policy outcomes are not extensively included in their communication messages. This is in line with expectations, as these associations do not directly manage facilities but simply represent those that do. Nevertheless, the evidence shows that transparency is of concern to these actors and that it remained a key part of their social-media communication strategies both before and during the COVID-19

pandemic. These findings notwithstanding, future studies should consider the communication strategies of a more comprehensive corpus of actors in the industry, as well as their variation across regions and types of providers.

CONCLUSIONS

In this study we examined transparency in nursing home services across Spanish autonomous communities. Since transparency is a relational concept that can cover different types of actors, in their role as information providers or recipients, our research focused on transparency relationships between service providers and beneficiaries. In particular, we examined transparency in two core types of policy-relevant activities: policy-content transparency and the transparency of policy outcomes. In addition, we paid particular attention to the provision of information on three general topics that are crucial for measuring the quality of nursing home services: their structure, processes and results. For each dimension and topic, we identified the specific elements of the transparency of the services.

To do this, we analyzed the formal obligations created by the regional laws of 17 Spanish ACs on the conditions of nursing home facilities. In general, we identified that relevant information about nursing homes is provided through three ways, contracts, bulletin boards, and the publication of public information. From our systematic analysis, we identified that the ACs do not have a standardized pattern to provide information, and that the obligations to provide information to the beneficiaries of the services do not cover all the core topics suggested by the specialized literature on the quality of these services (Donabedian, 1988). For example, the formal provisions have scarce mechanisms for sharing information about service outcomes. In particular about the supervision and control of the service provision. But there are also deficits in the legal stipulations when it comes to sharing information about infrastructures and staff resources (number of medical staff and its training) across regions. In this article, we show that formal stipulations are mainly focused on the provision of information on the processes of the services, but the fulfillment across ACs have a wide variation.

Since 73 % of the services are provided by private providers (profit or non-for-profit), in the second part of our empirical research, we examined the Twitter messages issued by the three biggest business organizations/associations that operate in Spain (FED, AESTE, and CEAPs). Despite not being directly subject to the same reporting requirements as direct service providers, we found evidence that transparency is a concern in the social media communication strategies of these associations. The topic model found that transparency concerns are closely related to professionalization and reliability. This suggests that actors in the sector might use transparency as a way of reacting to external demands, rather than as a core dimension of an active disclosure activity (Grimmelikhuijsen and Welch, 2012); however, further research on a larger corpus of actors would be required to test this assertion.

The topic model and dictionary analysis indicate that, respectively, general and theory-driven transparency concepts of transparency can be found throughout the corpus. Of the three dimensions of transparency identified in the paper (processes, outcomes, and facilities), the three associations pay greater attention to processes. This finding is also in line with the analysis of the formal legislations of ACs, according to which this dimension of policy transparency is more likely to be regulated across regions. Similarly, the transparency-related latent theme uncovered by the topic model suggests that the concept is closely related to professionalization.

The COVID-19 crisis has demonstrated that the governance model and the transparency of these services have failed. Against this backdrop, recent studies (e.g., Thompson, 2020) highlight the need to reform the way in which these services are implemented. This article provides a first step towards systematic research on transparency of the services. Further studies will benefit from the analysis of de facto provision of the information identified. As some studies focused on transparency governance in Spain show (Molina Rodríguez-Navas *et al.*, 2017, 2021) a core challenge is to assess the quality of the information provided to the beneficiaries by measuring core attributes of the information, such as its accessibility and reliability. Further studies are required to determine whether this pattern holds across different actor types (e.g., for profit or non-profit direct providers) and across different regions.

ACKNOWLEDGEMENTS

This study was supported by the Ministry of Science and Innovation, Spain [grant number PID2019-106964RA-I00]. We would also like to thank Laura Chaqués-Bonfont, Ivan Medina and the anonymous reviewers for their valuable comments and suggestions. We are grateful to Julia García Puig for her assistance in codifying regional legislations.

References

- Abellan-García, Antonio, María del Pilar Aceituno Nieto, Diego Ramiro Fariñas and Ana Belén Castillo Belmonte. 2021. *Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de septiembre de 2020*. Informes Envejecimiento en Red, no 27. Available at: <https://cutt.ly/nTboz3z>.
- Bastida, Francisco J. and Bernardino Benito. 2007. "Central government budget practices and transparency: An International Comparison", *Public Administration*, 85: 667-716. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>.
- Benish, Avishai and Paola Mattei. 2020. "Accountability and hybridity in welfare governance", *Public Administration*, 98 (2): 281-290. Available at: <https://doi.org/10.1111/padm.12640>.

- Birkinshaw, Patrick J. 2006. "Transparency as a Human Right", in Christopher Hood and David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0003>.
- Broms, Ramus, Carl Dahlström and Marina Nistotskaya. 2020. "Competition and service quality: Evidence from Swedish residential care homes", *Governance*, 33: 525-543. Available at: <https://doi.org/10.1111/gove.12436>.
- Cucciniello, Maria and Greta Nasi. 2014. "Transparency for Trust in Government: How Effective Is Formal Transparency?", *International Journal of Public Administration*, 37 (13): 911-921. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>.
- Chang, Jonathan, Sean Gerrish, Chong Wang, Jordan Boyd-Graber and David Blei. 2009. "Reading Tea Leaves: How Humans Interpret Topic Models", *Advances in Neural Information Processing Systems*, 32: 288-296.
- Chaves-Montero, Alfonso, Fernando Relinque-Medina, Manuela A. Fernández-Borero and Octavio Vázquez-Aguado. 2021. "Twitter, Social Services and Covid-19: Analysis of Interactions between Political Parties and Citizens", *Sustainability*, 13 (4): 2187. Available at: <https://doi.org/10.3390/su13042187>.
- Daly, Mary, Margarita León, Birgit Pfau-Effinger, Costanzo Ranci and Tine Rostgaard. 2021. "COVID-19 and Policies for Care Homes in European Welfare States: Too little, too late?", *Journal of European Social Policy* [Forthcoming].
- Donabedian, Avedis. 1988. "The quality of care. How can it be assessed?", *Journal of the American Medical Association*, 260 (12): 1743-1748. Available at: <https://doi.org/10.1001/jama.1988.03410120089033>.
- Ferreira da Cruz, Nuno, António F. Tavares, Rui Cunha Marques, Susana Jorge and Luís de Sousa. 2015. "Measuring Local Government Transparency", *Public Management Review*, 18 (6): 866-893. Available at: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>.
- Grimmelikhuijsen, Stephen, Gregory Porumbescu, Boram Hong and Tobin Im. 2013. "The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment", *Public Administration Review*, 73: 575-586. Available at: <https://doi.org/10.1111/puar.12047>.
- Grimmelikhuijsen, Stephen and Eric W. Welch. 2012. "Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments", *Public Administration Review*, 72: 562-571. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>.
- Heald, David. 2006. "Varieties of Transparency", in Christopher Hood and David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>.
- Hood, Christopher. 2007. "What happens when transparency meets blame-avoidance?", *Public Management Review*, 9 (2): 191-210. Available at: <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.

- León, M., M. Arlotti, D. Palomera, and R. Costanzo. "Trapped in a Blind Spot: The Covid-19 crisis in nursing homes in Italy and Spain", *Social Policy and Society* [Forthcoming].
- Meijer, Albert J. 2009. "Understanding Computer-Mediated Transparency", *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2): 255-269. Available at: <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>.
- Meijer, Albert J. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public Administration Review*, 73: 429-439. Available at: <https://doi.org/10.1111/puar.12032>.
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro, Narcisa Medranda Morales and Johanna Muñoz Lalinde. 2021. "Transparency for Participation through the Communication Approach". *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10 (9): 586. Available at: <https://doi.org/10.3390/ijgi10090586>.
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro, Núria Simelio Solà and Marta Corcoy Rius. 2017. "Methodology for transparency evaluation: procedures and problems", *Revista Latina de Comunicación Social*, 72: 818-831. Available at: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1194en>.
- Moreira, Amílcar, Margarita León, Flavia Coda Moscarola and Antonios Roumpakis. 2021. "In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe". *Social Policy and Administration*, 55: 339-357. Available at: <https://doi.org/10.1111/spol.12681>.
- Reynaers, Anne M. and Stephan Grimmelikhuijsen. 2015. "Transparency in public-private partnership: Not so bad after all?", *Public Administration*, 93: 609-626. Available at: <https://doi.org/10.1111/padm.12142>.
- Roberts, Margaret, Brandon M. Stewar, Dustin Tingley, Christopher Lucas, Jetson Leder-Luis, Shana Kushner Gadarian Bethany Albertson and David G. Rand. 2014. "Structural Topic Models for Open-Ended Survey Responses", *American Journal of Political Science*, 58: 1064-1082. Available at: <https://doi.org/10.1111/ajps.12103>.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio and Vicente Marbán Gallego. 2013. "Long-Term Care in Spain: Between Family Care Tradition and the Public Recognition of Social Risk", in Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Long-Term Care Policies in Europe Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer. Available at: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4502-9_10.
- Schoonvelde, Martjin, Denise Traber and Gijs Schumacher. 2020. "Errors have been made, others will be blamed: Issue engagement and blame shifting in prime minister speeches during the economic crisis in Europe", *European Journal of Political Research*, 59: 45-67. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12340>.
- Skelcher, Chris and Steven R. Smith. 2014. "Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits", *Public Administration*, 93: 433-448. Available at: <https://doi.org/10.1111/padm.12105>.
- Thompson, Dana-Claudia, Madalina-Gabriela Barbu, Cristina Beiu, Liliana Gabriela Popa, Mara Madalina Mihai, Mihai Berteanu and Marius Nicolae Popescu. 2020.

“The Impact of COVID-19 Pandemic on Long-Term Care Facilities Worldwide: An Overview on International Issues”, *BioMed Research International*, 7. Available at: <https://doi.org/10.1155/2020/8870249>.

Zalakain, Joseba, Vanessa Davey and Aida Suárez-González. 2020. *The COVID-19 on users of Long-Term Care services in Spain*. LTCcovid, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE.

APPENDIX 1. LEGAL FRAMEWORK EXAMINED

Andalusia

- Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía-BOJA*, 119, 18-6-2007.
- Decreto 87/1996, de 20 de febrero, modificado por el Decreto 102/2000, de 15 de marzo, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, Histórico del *BOJA*, 39, 28-3-1996.
- Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet). *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, Histórico del *BOJA*, 134, 15-7-2003.

Aragon

- Decreto Ley 1/2016, de 17 de mayo, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter sanitario y social. *Boletín Oficial de Aragón*, 19-5-2016.
- Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 10-7-2009.
- Decreto 111/1992, de 26 de mayo, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados. *Boletín Oficial de Aragón*, 10-6-1992.

Asturias

- Resolución de 22 de junio de 2009, de la Consejería de Bienestar social y Vivienda, por la que se desarrollan los criterios y condiciones para la acreditación de centros de atención de servicios sociales en el ámbito territorial del

Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 149, 29-6-2009.

- Decreto 79/2002, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de servicios sociales. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 1-7-2002.

Balearic Islands

- Decreto 31/2016, de 27 de mayo, de modificación del Decreto 86/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales y las directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas mayores y personas con discapacidades, y se regulan los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residenciales de carácter suprainular para estos sectores de población. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 28-05-2016.
- Decreto 86/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales y las directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas mayores y personas con discapacidades, y se regulan los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residenciales de carácter suprainular para estos sectores de población. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 99, 3-7-2010.
- Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 89, 18-6-2009. *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 163, 7-7-2009.

Basque Country

- Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 9-9-2019.
- Decreto 64/2004, de 6 de abril, por el que se aprueba la carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas. *Boletín Oficial del País Vasco*, 76-2139, n.º disposición 64, 23-04-2004
- Decreto 125/2005, de 31 de mayo, de modificación del Decreto sobre los Servicios Sociales residenciales para la tercera edad, y por Decreto 195/2006, de 10 de octubre, de segunda modificación del Decreto sobre los Servicios Sociales residenciales para la tercera edad. *Boletín oficial BOPV*, 104-2827, n.º disposición 125, 03-06-2005.
- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 242, 7-10-2011.

- El Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en la ficha del anexo I relativa a los «Centros residenciales para personas mayores» (2.4.1) define el servicio y sus objetivos, las prestaciones que incluye, la delimitación de la población destinataria y la especificación de los restantes requisitos de acceso, estableciendo que está sujeto a copago. *Boletín Oficial del País Vasco*, 206-4561, n.º disposición 185, 29-10-2015.

Canary Islands

- Decreto 154/2015, de 18 de junio, por el que se modifica el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, aprobado por el Decreto 67/2012, de 20 de julio. *Boletín Oficial de Canarias*, 128, 3-7-2015, 3117.
- Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 158, 13-7-2012, 4140.
- Orden de 3 de junio de 2004, por la que se aprueba el Reglamento de régimen interno de los centros de día de atención social a personas mayores cuya titularidad ostente la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 113, 14-6-2004, 933.
- Decreto 63/2000, de 25 de abril, por el que se regula la ordenación, autorización, registro, inspección y régimen de infracciones y sanciones de centros para personas mayores y sus normas de régimen interno. *Boletín Oficial de Canarias*, 62, 19-5-2000.

Cantabria

- Orden UMA/12/2019, de 14 de marzo, por la que se establecen los criterios y se regula el procedimiento para la acreditación de centros de servicios sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.
- Ley de Cantabria 2/2007 de Derechos y Servicios Sociales (actualizada a 1-1-2019). *Boletín Oficial de Cantabria*, 66, 3-4-2007.
- Decreto 40/08, de 17 de abril, por el que se regulan la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de entidades, servicios y centros de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. *Boletín Oficial de Cantabria*, 29-4-2008, 83.

Castile-La Mancha

- Orden de 04/06/2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden de 21/05/2001, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regulan las condiciones mínimas de los centros destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha (2013/7109). *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, 112, 12-6-2013.
- Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha. *Boletín Oficial del Estado*, 38, 14-2-2011.

Castile Leon

- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, A-2011-40.
- Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.
- *Boletín Oficial del Estado*, A-2003-9100.
- Decreto 14/2001, de 18 de enero regulador de las condiciones de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para las personas mayores. *Boletín Oficial de Castilla y León*, 17, 24-1-2001.

Catalonia

- Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 6958, 17-9-2015.
- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales. Comunidad Autónoma de Cataluña. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4990, 18-10-2007. *Boletín Oficial del Estado*, 266, 6-11-2007, A-2007-19189.

Extremadura

- Decreto 298/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de autorización, acreditación y registro de centros de atención a personas mayores de la comunidad autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura*, 228, 26-11-2015.
- Decreto 83/2000, de 4 de abril, por el que se regula el estatuto de los centros de mayores de la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura*, 42, 11-4-2000.

Galicia

- Orden de 12 de enero de 2021 por la que se regula la presentación y la comunicación de las reclamaciones en materia de servicios sociales (códigos de procedimiento BS105A y BS105B).
- Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 245, 18-12- 2008. *Boletín Oficial del Estado*, 15, de 17-1-2009. A-2009-807.
- Orden de 13 de abril de 2007 por la que se modifica la de 18 de abril de 1996 por la que se desarrolla el Decreto 243/1995, de 28 de julio, en lo relativo a la regulación de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores.

La Rioja

- Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales. *Boletín Oficial del Estado*, 79, 2-4-2002.
- Decreto 27/1998, de 6 de marzo, por el que se regulan las categorías y requisitos específicos de los centros residenciales de personas mayores en La Rioja. *Boletín Oficial de La Rioja*, 29, 7-3-1998.

Madrid

- Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 304, 23-12-2002.
- Decreto 72/2001, de 31 de mayo, por el que se regula el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Residencias, Centros de Atención de Día y Pisos Tutelados.
- Orden 766/1993, de 10 de junio, de la Consejería de Integración Social, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Residencias de Ancianos que gestiona directamente el Servicio Regional de Bienestar Social.

Murcia

- Ley 3/2003 del 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 35, 10-2-2004

- Decreto 54/ 2001, de 15 de junio, de autorizaciones, organización y funcionamiento del registro de entidades, centros y servicios sociales de la Región de Murcia y de la Inspección.
- Decreto 69/2005, de 3 de junio, por el que se establecen las condiciones mínimas que han de reunir los centros residenciales para personas mayores de titularidad pública o privada.

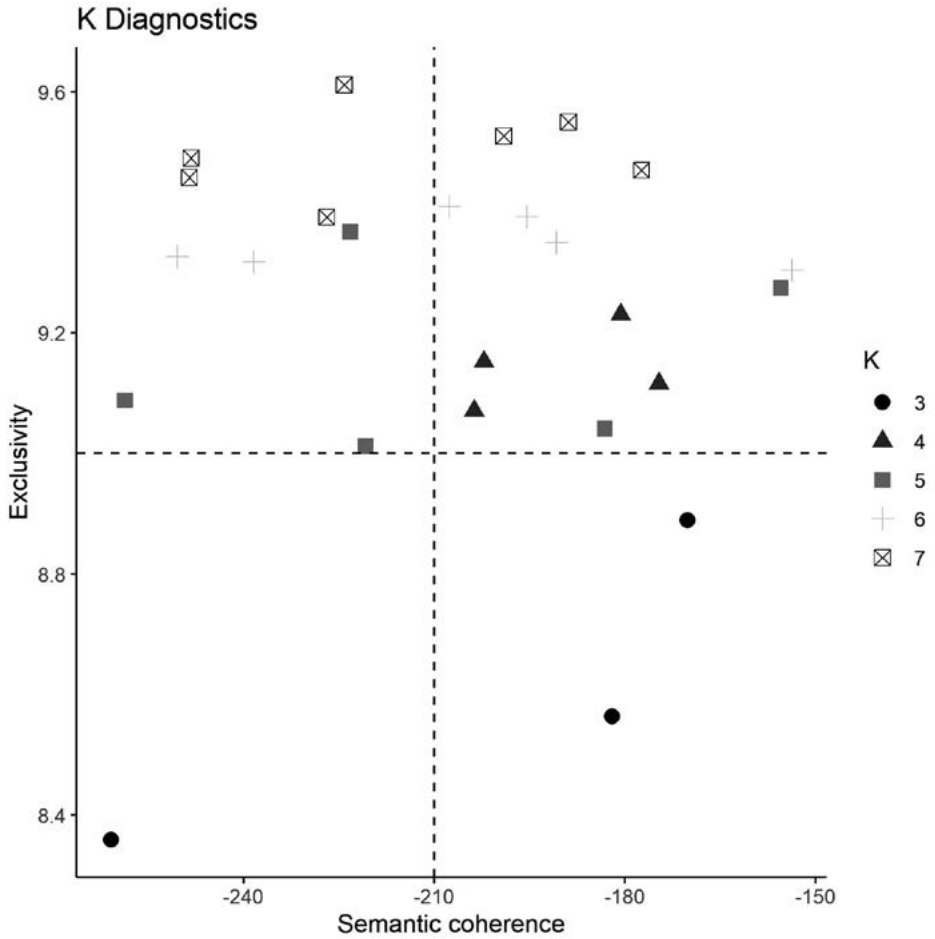
Navarra

- Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. Boletín Oficial de Navarra, 152, 20-12-2006.
- Decreto Foral 92/2020, de 2 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social, del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, y el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones.

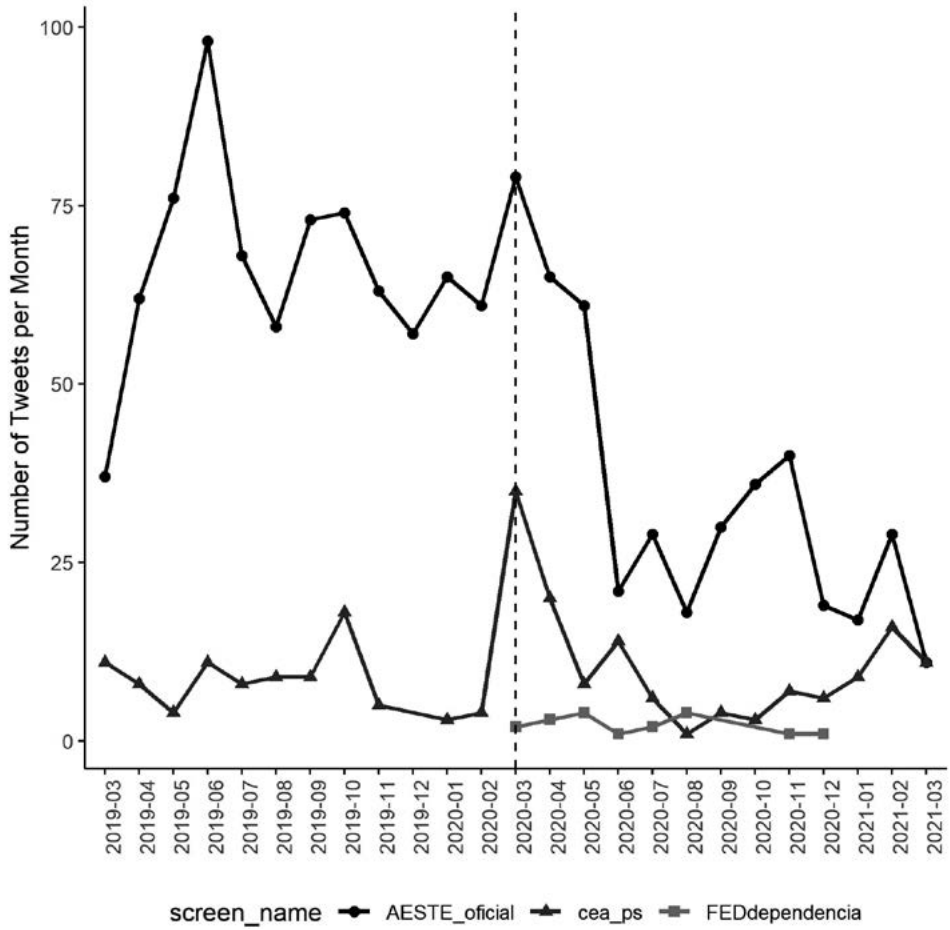
Valencia

- Orden del 4 de febrero de 2005, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de servicios sociales especializados para la atención de personas mayores (2005/1376). Modificada por la Orden 8/2012, de 20 de febrero, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 4 de febrero de 2005, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de centros de servicios sociales especializados para la atención de personas mayores. *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, 6728, 6-3-2012.
- Decreto 91/2002, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, sobre registro de los titulares de actividades de acción social, y de registro y autorización de funcionamiento de los servicios y centros de acción social, en la Comunidad Valenciana (2002/X5931).

APPENDIX 2. QUANTITATIVE TEXT ANALYSIS



Source: Own elaboration.



Source: Own elaboration.

Dictionary Keywords (Spanish/English)					
Processes		Outcomes		Facilities	
staff	staff	servicios	services	resultados	results
ratios	ratios	prestaciones	benefits	innovación	innovation
infraestructuras	infrastructure	contrato	contract	eficiencia	efficiency
cualificaciones	qualifications	cuidado	care	equidad	equity
instalaciones	installations	horarios	schedules	igualdad	equality
recursos humanos	human resources	comida	food	mortalidad	mortality
personal	personnel	menús	menus	úlceras	ulcers
organigrama	organization chart	privacidad	privacy	calidad	quality
titularidad	ownership	actividades	activities	satisfacción	satisfaction
		ejercicio	exercise	usuarios	users
		actividades sociales	social activities		
		participación	participation		
		dirección	direction		

Presented for evaluation: June 15th, 2021.

Accepted for publication: October 15th, 2021.

IXCHEL PÉREZ-DURÁN

ixchel.perez@uab.es

Assistant professor (Serra-Hünter Fellow) at the Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona. Her research interests include regulation, governance, accountability, EU agencies, and national regulatory agencies. Her work has been published in the *Journal of European Public Policy*, *Regulation and Governance*, *West European Politics*, *European Political Science Review*, *Journal of European Integration*, and *International Review of Administrative Sciences*.

ALFREDO HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ

ahernandez@ibei.org

Teaching fellow at the Barcelona Institute of International Studies (IBEI). His research interests include computational social sciences, quantitative text analysis and international political economy. His work has been published in volumes by Springer, Emerald, and Hart among others.

Rendición social de cuentas en España. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de buena gobernanza durante la pandemia derivada de la COVID-19

Social Accountability in Spain. The role of civil society organizations in promoting good governance during the COVID-19 pandemic

MANUEL VILLORIA

Universidad Rey Juan Carlos

FERNANDO JIMÉNEZ

Universidad de Murcia

Cómo citar/Citation

Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando (2021). Rendición social de cuentas en España. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de buena gobernanza durante la pandemia derivada de la COVID-19. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 111-137. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.04>

Resumen

El éxito en la construcción de buena gobernanza necesita de la confluencia de, al menos, tres variables: a) una coyuntura crítica; b) reformas iniciales que generen organizaciones de *accountability* horizontal, y c) una coalición de diversas fuerzas políticas y sociales con suficiente capacidad para superar los obstáculos de la acción colectiva y los puntos de veto del sistema. Este trabajo indaga en la labor de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en esa coalición durante la pandemia provocada por la COVID-19. Utilizando una metodología propia del enfoque de la *grounded theory*, se usaron dos conceptos de sensibilización: el de buena gobernanza y el de *social accountability*. Con todo ello, se pudieron identificar veinte ONG para narrar la actividad de control sobre la integridad de la gobernanza en España. Se definió como unidad de estudio objetivo las campañas y, tras un análisis teórico y de revisión de literatura, se identificó qué se podía considerar éxito en este tipo de actividades de control social. Finalmente, desde la propia visión de los sujetos de estudio, se analizaron dos campañas desarrolladas durante la pandemia. En ellas se pudo comprobar la importancia que dan las ONG a un enfoque estratégico frente a la mera confrontación, y muy esencialmente, la importancia de trabajar en coalición interna y con los actores públicos dedicados a labores de *accountability* horizontal.

Palabras clave: rendición de cuentas social, grupos de interés, buena gobernanza, sociedad civil, COVID-19, campañas, redes de políticas, *grounded theory*, rendimientos, gobierno abierto.

Abstract

Success in building good governance requires the confluence of at least three variables: a) a critical juncture; b) initial reforms to generate horizontal accountability organizations; and c) a coalition of diverse political and social forces with sufficient capacity to overcome the collective action obstacles and the veto points of the system. This article investigates the work developed by NGOs in this coalition during the pandemic caused by COVID-19. Following the grounded theory approach, two sensitization concepts were used, namely, «good governance» and «social accountability». With all this, twenty NGOs were identified to narrate the control on governance integrity in Spain. *Campaigns* were defined as the target unit of study and, after a theoretical analysis and literature review, the understanding of the success in this type of social control activities was established. Finally, two campaigns developed during the pandemic were analyzed from the NGOs' point of view. These campaigns showed the importance that NGOs in this field give to a strategic approach instead of mere confrontation and, more in particular, the importance of working in an internal coalition and with public actors engaged in horizontal accountability.

Keywords: social accountability, lobbies, good governance, civil society, COVID-19, campaigns, policy networks, grounded theory, performance, open government.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la multicitada teoría de Tocqueville (1969) sobre el papel del asociacionismo ciudadano en la consolidación de pautas de civismo, existen numerosos estudios que indican que la presencia de una sociedad civil fuerte, expresada en un denso tejido asociativo, es un ingrediente esencial para la democratización y la salud de la democracia, para el buen funcionamiento de la economía y para la propia eficacia del gobierno (Putnam, 1993, 1995; Keck y Sikkink, 1998). Una sociedad civil fuerte, por otra parte, puede movilizar a la ciudadanía en la defensa de causas de interés público. Por ello, puede ser un contrapoder frente a gobiernos autoritarios o corruptos, según otra variante de la teoría de la sociedad civil (*Sociedad civil II* en la terminología de Foley y Edwards, 1996: 39). Vinculada a esta visión benevolente de la sociedad civil, el concepto de rendición de cuentas social, en sus diferentes modalidades, defiende que la promoción de vías de control por parte de la sociedad civil sobre la actuación de los poderes públicos y privados es un componente positivo de la gobernanza (Peruzzotti y Smulovitz, 2006). O'Donnell, por su parte, considera que la sociedad civil, gracias al control social, y en interacción con la *accountability* vertical y horizontal, puede contribuir a una gobernanza que se desarrolle para el bien común (O'Donnell, 2006, 2007: 135 y ss.).

El éxito en la construcción de buena gobernanza necesita de la confluencia de, al menos, tres variables: una coyuntura crítica que pueda quebrar los equilibrios puntuados (Jones y Baumgartner, 2005); reformas iniciales que generen organizaciones de *accountability* horizontal que puedan actuar como palancas de la renovación,

y una coalición de diversas fuerzas políticas y sociales con suficiente capacidad para superar los obstáculos de la acción colectiva y los puntos de veto del sistema (Tsebelis, 2000; Sabatier, 1998). La confluencia de las tres se da raramente y, por ello, es difícil ver grandes avances en la buena gobernanza globalmente. Nuestra hipótesis es que, en el caso español, actualmente se pueden dar dos de las variables que ayudarían a las reformas. Existe una coyuntura favorable para grandes reformas, en el marco de la denominada estrategia de reconstrucción post-COVID, y existen también ciertas instituciones públicas que están promoviendo cambios y mejoras, desde la AIREF hasta las agencias anticorrupción autonómicas, donde existen. Pero sabemos bastante poco del trabajo de la sociedad civil en este combate por una mejor gobernanza. Este trabajo trata de indagar en esta labor, en un momento muy especial como es el de la pandemia provocada por la COVID-19. Con ello, este trabajo se sitúa también en el marco de los estudios sobre el papel de los grupos de interés, en concreto de los denominados *advocacy groups* en el sistema político español (ver Molins *et al.*, 2016).

Hablar del éxito de movimientos sociales en este u otro tipo de políticas es muy complejo (Baldwin, 2000). Además, es muy contextual: no es lo mismo el éxito en países en vías de desarrollo y con corrupción sistémica que en países desarrollados de corrupción baja o media-baja. En los primeros, la clave suele estar en proteger a la gente, deteniendo la demanda de sobornos por la burocracia, sobre todo la policía (ver Landell-Mills, 2013); en los segundos, el éxito está más vinculado a fortalecer el marco institucional y asegurar la implementación de reformas. Normalmente, la unidad de estudio para analizar el trabajo de los movimientos sociales desde su propia narrativa es la campaña. Al analizar las campañas optamos por una forma de analizar los grupos de interés más cercana al modelo estadounidense —centrado en las tácticas de influencia— que en los estudios europeos —con foco en las políticas públicas resultantes— (Mahoney y Baumgartner, 2008). El concepto de campaña es muy debatido. De acuerdo con Ackerman y Kruegler (1994: 10-11), podríamos definir una campaña como una serie de tácticas continuas y observables que persiguen un objetivo político. Puede durar desde días a años. En todo caso, exigen liderazgo (Chenoweth y Stephan, 2011).

Si queremos hablar de éxito de una campaña, ésta debería reunir dos condiciones: la primera es que alcance plenamente los objetivos señalados (por ejemplo, que se adopte una legislación que proteja a los denunciantes de corrupción) en un año a partir del pico de actividad; la segunda, que ese impacto sea resultado directo de las actividades realizadas en la campaña (Pape, 1997). Las campañas tienen siempre un objetivo claro y, por ello, identifican bien a los oponentes para vencer sus resistencias a través del apoyo público y el uso de las redes. Esto las diferencia de movimientos espontáneos de protesta, que no tienen estrategia y atacan oponentes de forma indiscriminada. La indiscriminación en el ataque hace que se pierda más fácilmente el apoyo social (Chenoweth y Stephan, 2011). En todo caso, una campaña para combatir la corrupción o para mejorar la gobernanza de un país tiene enormes dificultades para medir impactos, pues estos requieren continuidad y un plazo de análisis largo, aunque se puedan medir algunos *outputs* dispersos, como luego veremos.

En este trabajo trataremos de analizar cómo las ONG, de acuerdo con su relato, se esfuerzan en diseñar la agenda pública relacionada con la política de buena gobernanza —aunque difícilmente se pueda unificar en una agenda común algo tan amplio como la buena gobernanza—, y cómo hacen seguimiento de los programas gubernamentales vinculados a tal política durante un momento histórico disruptivo como es el de la pandemia por la COVID-19. Pero no trataremos, como ya hemos anticipado, de medir impactos finales de las campañas emprendidas en la buena gobernanza, aunque sí controlaremos éxitos en el cumplimiento de objetivos específicos de las mismas, al menos desde la perspectiva de las propias ONG. Lo que veremos a partir de ahora es una explicación del enfoque y método elegido; una clarificación conceptual y una revisión teórica sobre cómo entender y medir el éxito de las organizaciones sociales en la lucha por una mejor gobernanza. Finalmente, antes de las conclusiones, siguiendo el modelo de análisis generado previamente, presentaremos una breve descripción de las principales actuaciones en época de pandemia de las ONG que promueven la buena gobernanza. En concreto, nos centramos en algunas campañas que denunciaron actuaciones, amparadas en la lucha contra la pandemia, que podían dañar la buena gobernanza y, con ello, la calidad de la democracia. En segundo lugar, atendemos también a campañas desarrolladas en el marco de la pandemia, pero que tienen orígenes y proyección más amplia: la presencia en la generación del IV Plan de Gobierno Abierto, y la campaña por la aprobación de una ley que proteja a los alertadores de actos ilícitos. Estas últimas campañas se sitúan dentro del tiempo de la pandemia, pero no son consecuencia de la misma.

ENFOQUE Y METODOLOGÍA

En este artículo partimos de la base de que no existe una crisis de legitimidad en España, que es la que se daría cuando las creencias de la sociedad chocaran con las ideas dominantes en el texto constitucional y en la forma de gobierno recogida en la literatura oficial (Rosa, 2020; Montero *et al.*, 1998). Tampoco creemos que exista un problema de alienación generalizada, que es la que ocurriría «cuando las normas, las metas o los fines que definen las instituciones públicas comienzan a parecer irrelevantes» (Taylor, 1979: 90), al no responder a las expectativas, necesidades y creencias de la gente. Este segundo supuesto es el de la crisis institucional. Cuando esto se produce, la alienación entre prácticas sociales y creencias individuales genera una patología social que puede dar lugar a fenómenos de anomia. En todo caso, fuera de estos supuestos de crisis profunda, las instituciones necesitan ser coherentes con los valores que proclaman si quieren legitimarse y obtener la confianza social. El objetivo de este trabajo es describir y analizar las narrativas de los miembros de organizaciones de la sociedad civil implicados en la búsqueda de la coherencia entre normas y praxis en las instituciones gubernamentales. Como indica O'Donnell (2006: 335), la rendición de cuentas social no busca denunciar el mal funcionamiento de servicios y la restitución material correspondiente; su misión principal es la solicitud de respeto a diversos

derechos civiles y sociales y la demanda de que las acciones gubernamentales resulten apegadas a la legalidad.

Las narrativas de las ONG no se pueden analizar en un vacío, en su mero carácter declarativo, sino en su conexión con el contexto y con las estrategias y acciones para alcanzar buena gobernanza. Qué hacen las ONG, qué entienden por prioritario, cómo superan problemas de acción colectiva y mantienen la movilización del grupo en el tiempo (ver Tarrow, 1998), cómo desarrollan sus campañas, qué influencia han logrado en este tiempo de pandemia son preguntas que intentaremos responder en estas breves páginas.

Para responder a dichas preguntas, se ha seguido una estrategia de investigación cualitativa sostenida en el potencial de la *grounded theory* para el estudio de los movimientos sociales (Mattoni, 2014; 2020). Nuestro método de medición de influencia se basa esencialmente en la autoestimación por el propio grupo del grado de éxito en el cumplimiento de sus objetivos, mediante encuestas y entrevistas, lo que permite analizar varios casos al tiempo (Dür y De Brièvre, 2007). Ello supuso seleccionar un *sensitizing concept* que nos sugiriera una dirección en la que buscar los actores y casos con los que trabajar. Este concepto, tras analizar documentación y noticias relevantes fue el de *buena gobernanza*. Un concepto que no está cerrado, que es abierto, pero que nos permite identificar toda una serie de experiencias de activismo en los que la sociedad civil se moviliza para promover valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad o la legalidad, sobre todo en el sector público, pero sin dejar de lado el sector privado. Con este concepto de sensibilización pudimos seleccionar veinte actores (ver tabla 1) y más de sesenta casos que nos han permitido construir (es parte de otra investigación), a través de la comparación de datos similares en casos semejantes (Glaser y Strauss, 1967), códigos comunes que refuerzan las bases teóricas de estos estudios.

En este texto solo se tratarán dos de los casos analizados, por ser relevantes y situarse específicamente dentro del periodo de pandemia. También se utilizó el concepto de *rendición de cuentas social* como concepto de sensibilización, aunque nos abría un abanico de actores excesivamente amplio, pues no hay que olvidar que, en ese concepto, según Peruzzotti y Smulovitz (2006), se incluyen todo tipo de asociaciones cívicas, ONG y movimientos sociales, así como los medios de comunicación y los *ombudsman*. Cruzando los dos conceptos, nos centramos en ONG que, a través del control social y sus métodos, promovieran la transparencia, la legalidad y la integridad; en esencia, la buena gobernanza.

Se intentó realizar la selección de los actores más relevantes con base en datos objetivos; eso sí, una vez eliminados actores que, aunque participaran en acciones de denuncia y control del comportamiento político, eran empresas, como Maldita y Newtral, sindicatos más representativos (como UGT o CC. OO.) o, más excepcionalmente, grupos criminales (como Manos Limpias). Para ello se discriminó, primero, por la presencia y referencias en redes sociales; segundo, por su impacto en medios de comunicación; tercero, por la autorreferencia entre asociaciones, que llevaba a que un conjunto de ONG fuera mencionado como relevante por las propias asociaciones de

forma repetida; cuarto, por sus productos y el uso de estos social y académicamente¹. De forma coherente con la estrategia y métodos elegidos, hemos realizado ocho entrevistas en profundidad a miembros relevantes de las asociaciones seleccionadas, todas ellas vinculadas a la lucha contra la corrupción y la promoción de transparencia y cultura de la legalidad. Estas entrevistas se han enriquecido con una encuesta a las propias asociaciones (han contestado quince de ellas, las otras cinco han sido entrevistados sus directivos), buscando corroborar lo que diversas metaevaluaciones señalaban como éxito en el control social. Además, se ha incorporado observación participante y se han leído documentos y memorias de las propias asociaciones (Patton, 2002). Por una vía u otra, creemos tener información suficiente de todas ellas. Esta información ha sido la base para desarrollar códigos que se han ido depurando tras la recepción inicial y consolidando en memos que nos dieran una narrativa coherente con lo que los actores percibían (Strauss y Corbin, 1998). El objetivo final es generar una teoría que aporte explicaciones coherentes de qué, cómo y por qué actúan estos sectores de la sociedad civil y hasta qué punto consiguen influir en la configuración legitimante de las instituciones. Una teoría que no reifica, que no asume significados universales, sino situados en el entorno y en la narrativa propia de sus actores.

TABLA 1.
ONG ANALIZADAS²

+Democracia
Acces Info Europe
Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI)
Asociación de Sujetos Obligados en Prevención del Blanqueo de Capitales
Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA)
Asociación Española de Compliance (ASCOM)
Asociación Nacional de Afectados por Delitos Económicos e Impagos
Blue Print for Free Speech
Confederación Intersindical de Crédito (CIC)
Corruptil
Ecologistas en Acción
.../...

1. Tras una posterior revisión, se comprobó que quedaron fuera algunas organizaciones que, probablemente, deberían haber sido incorporadas; aun así, tras analizar sus aportaciones se llegó a la conclusión de que su área de influencia ya estaba recogida por otra ONG mayor y que volver a realizar la encuesta no modificaría esencialmente el resultado final.
2. Trece de las quince asociaciones son de ámbito nacional y solo dos de ámbito autonómico; cuatro son, además, internacionales o forman parte de redes internacionales (tres de ámbito mundial y la otra de ámbito europeo). Son independientes de partidos y Administraciones (salvo una que es una fundación con participación pública).

.../...

Fibgar

Fundación Carles Pi i Sunyer. d'Estudis Autònòmics i Locals

Fundación Ciudadana Civio

Fundación Compromiso y Transparencia

Fundación Hay Derecho

Observatorio DESC

Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

Transparency International España

XNet

Fuente: elaboración propia.

MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

En este texto conectamos la idea de sociedad civil con la idea de control del poder estatal y del mercado. Entendemos la sociedad civil como «una esfera de interacción situada entre la economía por una parte y el Estado, por otra, compuesta sobre todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (especialmente las organizaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública» (Cohen y Arato, 1992: IX). Una idea de sociedad civil que surge fundamentalmente de la lucha contra los regímenes autoritarios tanto en Europa del Este como en Latinoamérica (Glasius, 2012), pero que encuentra su fundamento teórico en su conexión con el ideal de la esfera pública. La esfera pública se sitúa en la sociedad civil y es el lugar donde las personas pueden debatir asuntos de interés mutuo como compañeros, y conocer los hechos, los acontecimientos y las opiniones, los intereses y las perspectivas de los demás en una atmósfera libre de coacciones y de desigualdades (Habermas, 1987). Este concepto nos permite huir de la concepción apolítica de la sociedad civil propia de Putnam (1993, 1995), pues entendemos que lo que genera compromiso cívico es la pertenencia a asociaciones que defienden la esfera pública y promueven el control sobre el poder del sistema. Al tiempo, rechaza la visión negativa de la sociedad civil, pues esta no surge para la defensa de intereses económicos ni partidistas, sino que, a través de la deliberación democrática, busca contribuir a solucionar problemas comunes de la comunidad y/o proteger *el mundo de la vida*. Creemos que las organizaciones seleccionadas responden a esta visión de la sociedad civil.

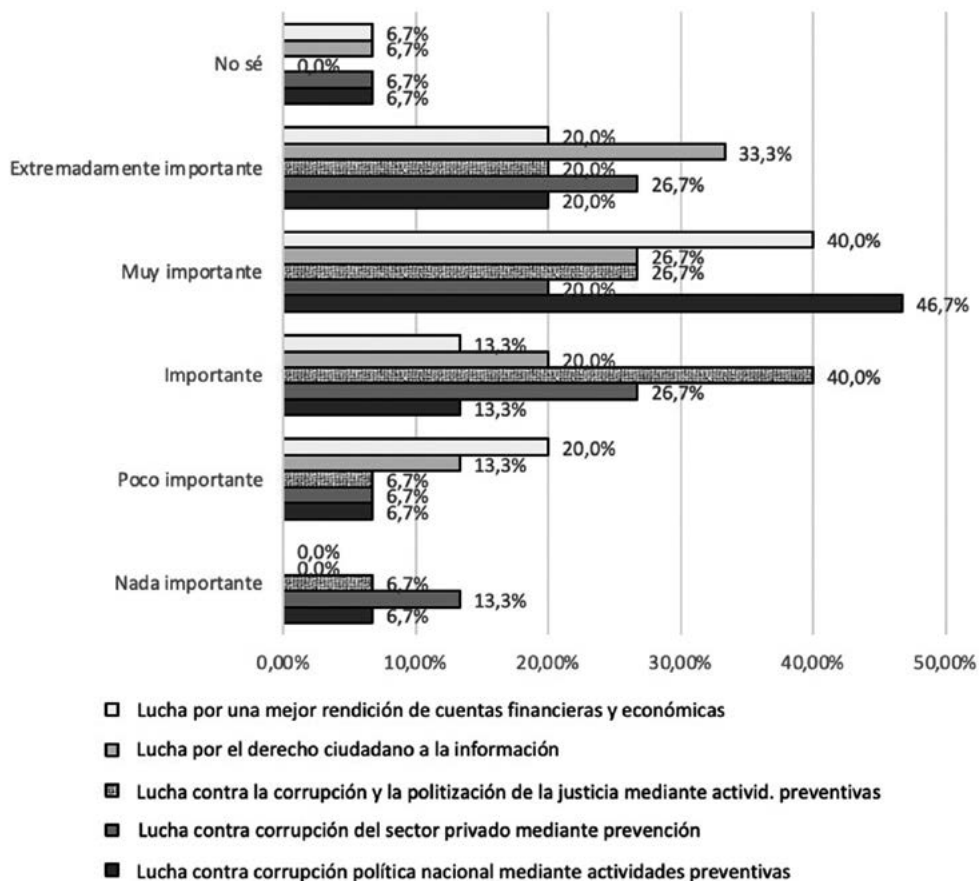
Por su parte, el concepto de rendición de cuentas social podría tener sus primeras configuraciones en estudios de gestión pública, en los que se insiste en la presencia de la sociedad civil en la provisión de servicios, bajo la metáfora de que es mejor para la calidad de los servicios públicos que el Estado lleve el timón en lugar de remar directamente (Osborne y Gaebler, 1992). Y se sistematizan, con una visión más politológica, en investigaciones centradas en países con instituciones y Gobiernos débiles, poniendo

el énfasis en el control de políticos y funcionarios por los ciudadanos, las comunidades, la prensa independiente y las organizaciones de sociedad civil (Malena *et al.*, 2004; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). En la actualidad, se puede concebir como un paraguas conceptual en evolución que incluye: el seguimiento y la supervisión por parte de los ciudadanos de la actuación pública y/o privada, sistemas de acceso y difusión de información pública centrada en el usuario, sistemas de acceso/difusión de quejas y reclamaciones, así como la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, como los presupuestos participativos (Fox, 2015: 343). En cualquier caso, como ya indicamos previamente, la rendición de cuentas social funciona mejor cuando los otros sistemas de *accountability* funcionan también bien, especialmente cuando el sistema judicial y el de *accountability* horizontal se activan y las demandas de la sociedad civil los llevan a actuar paralizando y sancionando los abusos de poder, las ilegalidades o la corrupción (Fox, 2007). En este texto, nos vamos a centrar en la rendición de cuentas social realizada por organizaciones de la sociedad civil suficientemente consolidadas que busquen el control del poder y promuevan la buena gobernanza.

El concepto de buena gobernanza es muy debatido. La nueva gobernanza consiste en que «el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales» (Aguilar, 2007: 99). Buena gobernanza implica hacer todo ello garantizando el bien común, no solo mediante procesos democráticos y abiertos, sino también con resultados efectivos (Kaufmann *et al.*, 2005). Esta amplitud del concepto hace que la elaboración de indicadores se convierta en un tema objeto de continuo debate. Desde una perspectiva macro podríamos decir que el concepto incluye elementos de buen gobierno (transparencia, rendición de cuentas, integridad), elementos de gobierno efectivo (liderazgo, calidad regulatoria, eficacia y eficiencia de la Administración), elementos de gobierno de la ley (Estado de derecho, imparcialidad y ausencia de corrupción) y elementos de gobierno democrático (elecciones libres y justas, estabilidad y ausencia de violencia). Por otra parte, podríamos conectar la buena gobernanza con una forma de gobierno en la que los bienes públicos son distribuidos con universalismo ético o, al menos, de forma no particularista (es decir, patrimonialista, clientelar o nepotista) (Mungiu Pippidi, 2010: 4). Unido todo, nuestro estudio atiende esencialmente a organizaciones de la sociedad civil que se centran en la denuncia de la corrupción y la promoción de elementos de buen gobierno en el Gobierno (sobre todo) y en las empresas (ver figura 1).

Finalmente, desde la teoría de los grupos de interés no podemos negar que las ONG que analizamos son grupos de interés, pues reúnen las tres condiciones esenciales para ello: son organizaciones reconocidas y reconocibles; defienden un interés identificado y definido por sus miembros, y buscan influir en el proceso político sin la intención de ejercer responsabilidades de gobierno (Medina y Muñoz, 2016: 25). Pero son grupos de interés con una *advocacy* clara a favor de la calidad democrática. La forma de entender mejor su funcionamiento es como un *policy network*, es decir,

FIGURA 1.
FINES PRIORITARIOS PARA LAS ONG CONSULTADAS



Fuente: elaboración propia.

como «un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política» (Chaqués, 2004: 36). En estas redes, la demanda esencial de las ONG radica en garantizarse un acceso sencillo a la interlocución con el Estado y en asegurar la concreción de compromisos mutuos a largo plazo a partir de objetivos determinados, todo ello en un contexto donde los cambios de Gobierno pueden generar alteración de interlocutores y prioridades. De ahí la importancia de mantener capacidad de denuncia, en caso de incumplimiento e, incluso, de saber generar cierto conflicto. Siguiendo la distinción de Grant (1989), podríamos decir que una gran parte de las ONG estudiadas buscan convertirse en *insiders* al subsistema de política, garantizándose un espacio formal de influencia y atesorando recursos útiles para los Gobiernos y mecanismos de represalia dañinos

para la imagen de las organizaciones públicas (como el acceso fácil a los medios de comunicación).

En suma, creemos que las organizaciones seleccionadas se alinean adecuadamente con el marco teórico y, por ello, podemos analizar su labor como *advocacy groups* que desarrollan una labor de *accountability* social para combatir la corrupción y promover el buen gobierno, con un modelo de democracia cercana a las visiones deliberativas e inclusivas. Dicho esto, ¿podemos saber el impacto objetivo que las organizaciones seleccionadas han tenido y tienen en la mejora de la gobernanza en España en un periodo tan corto como el de la pandemia? Creemos que no. Una adecuada comprensión del fenómeno no puede obviar la complejidad del nuevo pluralismo, con gobiernos multinivel, economías globalizadas, redes sociales sin jerarquía y nuevos grupos antidemocráticos insertos en el sistema (García Guitián, 2016), por lo que conviene aclarar que nuestra visión será parcial y no garantizará la explicación de todas las variables intervinientes. En nuestro trabajo, lo que se analiza y mide es esencialmente la influencia en la agenda dedicada a la generación de instrumentos, procesos y órganos de buena gobernanza, sobre todo en aspectos de buen gobierno, que no es sino uno de los muchos componentes de la buena gobernanza.

Además, aunque el ámbito sea más modesto que el de medir la buena gobernanza en general, es obvio que conocer el impacto de campañas en un corto plazo es casi imposible. Los movimientos sociales que trabajan en la prevención y combate a la corrupción y, en consecuencia, promueven la transparencia, rendición de cuentas o integridad, tienen muy difícil conocer los impactos finales de su trabajo. También tienen difícil conseguir éxitos rotundos, dado que suelen cuestionar el *statu quo* (Schattschneider, 1960). El reto, por ello, es ser capaces de alinear medición con objetivos y estrategia, especialmente aquellos objetivos que la organización puede razonablemente controlar o influenciar suficientemente (Ebrahim, 2019). Cuando las organizaciones sociales pretenden ir más allá de lo razonable, el resultado tiende a ser el desperdicio de recursos y el falseamiento de sus propios datos. Los dirigentes de estas organizaciones pueden intentar usar un falso protagonismo en los cambios sociales profundos para obtener fondos y legitimarse, pero como una de las personas entrevistadas nos señaló: «Es un error que debe evitarse, generando respuestas realistas y basadas en la capacidad real de nuestro movimiento» (entrevista 3).

EL MODELO PARA LA MEDICIÓN DEL ÉXITO

Siguiendo a Ebrahim (2019), usaremos un modelo contingencial para analizar el rendimiento de las acciones de las ONG seleccionadas. En este modelo se distingue el rendimiento organizativo del rendimiento social. El rendimiento organizativo parte de un análisis de los *inputs*, las actividades y los productos finales. En el análisis de los *inputs* se pueden considerar como variables explicativas de los productos: a) los recursos económicos y de información de los que disponen las ONG; b) el acceso formal de estos grupos al proceso de elaboración de políticas públicas; c) las características del sector o

colectivo al que representan y grado de concentración de la representación de intereses; d) la organización interna del grupo (*v. g.* grado en que las propuestas han sido elaboradas a partir del diálogo, discusión con los miembros del grupo al que representan); e) la internacionalización, que tiene en cuenta el grado en que los grupos colaboran con otros grupos de interés a nivel internacional para elaborar sus propuestas, y f) su capacidad tecnológica para el uso de datos. Las actividades serían las campañas, respecto de las cuales se puede comprobar qué se pretende alcanzar con ellas, su amplitud, su mayor o menor grado de confrontación y consenso, qué teoría del cambio conllevan (su lógica causal) y cómo se rendirá cuentas del trabajo realizado. Finalmente, se intentará comprobar qué productos se han generado de todo ello, bien sean reuniones con actores políticos relevantes, documentos, artículos en prensa y actividad en redes sociales, etc.

El rendimiento social se podría dividir en impacto a corto plazo y a largo. A corto plazo, podría ser el cambio de actitud o decisión del Gobierno, la aceptación de propuestas o la redacción de normas nuevas; a largo plazo el impacto tendría que ser la reducción de la corrupción o la mejora en la integridad del Gobierno. Ciertamente, estos últimos impactos tienen enormes dificultades de medición por dos razones. La primera es el insuficiente conocimiento de las relaciones de causa-efecto. La segunda tiene que ver con el tiempo necesario para observar los resultados finales. Por estas razones, el impacto que se podría medir en este estudio es el relacionado con la aceptación de propuestas y la influencia alcanzada en las decisiones o no decisiones tomadas por los Gobiernos.

Desde una perspectiva teórica, nos unimos a una línea de explicación de los éxitos o fracasos basada en la eficacia estratégica de las elecciones tácticas y operacionales; en última instancia, en la habilidad de los actores para trabajar por el cambio en entornos complejos y cambiantes (Ackerman y Kruegler, 1994) y no tanto en determinantes estructurales (Tarrow, 1998). Es cierto que las elecciones de los actores sociales están constreñidas por el entorno en el que se sitúan: ciertos entornos favorecen más que otros el éxito de la movilización, pero no determinan el éxito o fracaso. Otra teoría con la que tampoco nos identificamos es la de la movilización de recursos (Weinstein 2007). Los recursos importan, pero partiendo de unos recursos financieros básicos e ineludibles, la dinámica de la acción de los actores sigue siendo clave, su resiliencia (Bob y Nepstad, 2007), sus estrategias y tácticas, la información y experiencia que poseen (Klüger, 2012) y su capacidad de liderazgo explican más que los factores financieros el impacto. Diferentes estudios nos muestran que las personas que ejercen de líderes sociales desarrollan tres papeles distintos en sus campañas por el cambio social. Son agitadoras, innovadoras y organizadoras. Quienes agitan son capaces de hacer llegar a la conciencia social los problemas que la gente sufre o percibe. Quienes innovan crean soluciones posibles para los problemas. Y quienes organizan son capaces de coordinar acciones entre los diferentes grupos, organizaciones y sectores para generar la escalada que permita la adopción de la decisión propuesta. Todo proceso de cambio necesita los tres roles para el éxito. La agitación sin innovación genera quejas sin solución y, con ello, frustración; la innovación sin organización implica ideas sin impacto (Battilana y Kimsey, 2017: 2).

Insistiendo en esta idea de la importancia de la capacidad estratégica como factor contingencial clave, es necesario distinguir campañas tácticas de campañas estratégicas. Las campañas reactivas y puramente tácticas no suelen aportar rendimiento social y agotan su éxito en el rendimiento organizativo. Los datos indican que estas campañas tienen poca repercusión social: se observan numerosos casos de capturas políticas de las campañas y de los activistas, y aunque algunas intervenciones consiguen incorporar reformas, suelen ser mero *window-dressing* que nunca se implementa finalmente (Mungiu Pippidi, 2010). Frente a ello, las intervenciones estratégicas se caracterizan por: a) usar diversas y coordinadas tácticas que tratan de trabajar sobre los diversos componentes de la escala causal de forma innovadora; b) propulsar la generación pública de información que tiene objetivos claros y estratégicos, no la mera agregación de datos y documentos; c) buscar interlocución con los Gobiernos y no mera agregación de voces; d) habilitar entornos para la acción colectiva, reduciendo el miedo a la represalia y la captura; e) promocionar la capacidad de los órganos estatales, sobre todo los dedicados a la *accountability* horizontal, para incentivar conductas íntegras y sancionar las conductas abusivas o corruptas; f) reconocer la interdependencia de los tres niveles de *accountability*; g) fortalecer la cooperación y la integración vertical de las organizaciones para acudir con una estrategia común a los procesos de negociación nacional, dado que son los de mayor impacto; h) capturar una visión de conjunto de los procesos de gobierno para ejercer presión sobre los puntos estratégicos, e i) seguir una estrategia de sándwich, en la que se busca envolver a los actores enemigos de la buena gobernanza bajo la acción combinada de las organizaciones de la sociedad civil y los reformistas presentes en la estructura estatal, gracias a una interlocución eficaz producto de la confianza mutua (Fox, 2015: 352 y ss.).

Siguiendo este modelo contingencial, vamos a ver si las organizaciones seleccionadas consideran que este modelo de éxito, centrado en la capacidad estratégica y relacional, es el adecuado o no. Después, analizaremos las campañas, para mayor concreción y detalle. Empezaremos analizando los *inputs* que tienen importancia estratégica y relacional a efectos de comprobar si están debidamente incorporados internamente. En primer lugar, existe una amplia presencia en redes sociales, lo cual garantiza difusión de ideas y contenidos, todas tienen su propia página web y dos de cada tres consideran que el uso de las nuevas tecnologías supone un factor importante para su labor (tabla 2). Con esto se demuestra la importancia del uso de tácticas diversas para propulsar información.

TABLA 2.

REDES SOCIALES Y TECNOLOGÍA

¿En qué redes sociales tiene presencia su organización?		¿Cómo de importante es la promoción de la innovación tecnológica aplicada para un mejor gobierno?	
Twitter	93,3 %	Nada importante	20,0 %
Facebook	100 %	Poco importante	13,3 %

.../...

.../...

¿En qué redes sociales tiene presencia su organización?		¿Cómo de importante es la promoción de la innovación tecnológica aplicada para un mejor gobierno?	
Linkedin	80,0 %	Importante	40,0 %
Youtube	73,3 %	Muy importante	26,7 %
Instagram	40,0 %		

Fuente: elaboración propia.

Los recursos disponibles (tablas 3 y 4) para realizar su labor es otro de los aspectos importantes para entender su capacidad de actuación, aun cuando, a partir de unos mínimos, no por tener más recursos se garantiza más éxito. De hecho, una de las interlocutoras nos indicó: «Cuando tuvimos la millonaria ayuda de X nos enredamos con problemas de gestión del personal y perdimos iniciativa» (entrevista 5). En general, las organizaciones disponen de unos recursos humanos pequeños, pero altamente capacitados; económicamente, más de la mitad no se sostienen solo con las cuotas de sus miembros. Esto nos plantea el problema de la dependencia pública y la captura de fondos oficiales. Sin embargo, como se ve en las encuestas, entrevistas y datos de sus presupuestos, la presencia de fondos públicos es baja y tiende a ser evitada en la medida de lo posible, sobre todo los fondos finalistas. No obstante, es importante separar de los fondos públicos los provenientes de la Unión Europea, pues son fondos precisamente creados para fortalecer la labor de control del poder político nacional o local y, por ello, bienvenidos y sin previsibles riesgos de captura, según los entrevistados (entrevistas 1, 2, 4, 5 y 8). Nuevamente se demuestra una coherencia entre estructura y fines, pues solo desde una independencia financiera y con recursos humanos capacitados es posible desarrollar actividades estratégicas.

TABLA 3.
RECURSOS HUMANOS

Tenemos recursos humanos (sean profesionales o voluntarios) suficientes para realizar nuestra labor		Una parte mayoritaria (más del 50%) de nuestros recursos humanos son profesionales muy bien formados y entrenados para esta labor	
Totalmente en desacuerdo	6,7 %	Totalmente en desacuerdo	0 %
En desacuerdo	33,3 %	En desacuerdo	0 %
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	26,7 %	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6,7 %
De acuerdo	33,3 %	De acuerdo	13,3 %
Totalmente de acuerdo	0 %	Totalmente de acuerdo	73,3 %
No sabe/No contesta	0 %	No sabe/No contesta	6,7 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4.
RECURSOS ECONÓMICOS

Tenemos recursos financieros (propios, aportaciones de socios) suficientes en lo esencial para realizar nuestra labor	¿Qué porcentaje de sus ingresos suponen las ayudas públicas que reciben de fuentes nacionales?	¿Qué porcentaje de sus ingresos suponen las ayudas públicas que reciben de fuentes regionales/locales?
Totalmente en desacuerdo	6,7%	Menos de 15%
En desacuerdo	40,0%	Entre 15%-50%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	26,7%	Más del 50%
De acuerdo	20,0%	No sabe/No contesta
Totalmente de acuerdo	6,6%	

Fuente: elaboración propia.

TABLA 5.
RELACIONES CON PODER JUDICIAL, FISCALÍA Y POLICÍA

En la práctica, ¿cómo describiría la relación entre su organización y la Fiscalía?	En la práctica, ¿cómo describiría la relación entre su organización y los jueces?	En la práctica, ¿cómo describiría la relación entre su organización y la Policía?
Cooperativa	20,0%	Cooperativa
Buena, pero no productiva	20,0%	Buena, pero no productiva
Cordial, pero no cooperativa	13,3%	Cordial, pero no cooperativa
Sin apenas relación institucional	46,7%	Sin apenas relación institucional
De rechazo	0%	De rechazo
No sabe/No contesta	0%	No sabe/No contesta
	6,6%	6,6%
	6,7%	6,7%
	26,7%	6,7%
	40,0%	60,0%
	0%	6%
	6,6%	14,0%

Fuente: elaboración propia.

La capacidad relacional de las organizaciones seleccionadas se ha medido por su percepción de la calidad de las relaciones con los poderes y organismos públicos dedicados a la prevención y lucha contra la corrupción (tabla 5), así como con partidos y Gobiernos (tabla 6), y también por su grado de cooperación entre ellas y de su internacionalización (tabla 7). Del análisis de los resultados se desprende que las buenas relaciones, la cordialidad e, incluso, la cooperación (un tercio así lo considera en sus relaciones con partidos y Gobierno) son mayoritarias. Este dato es muy importante, pues las estrategias sándwich y la suma de *accountabilities* tienden a producir éxitos más duraderos, como ya vimos. En las entrevistas esta idea se ha repetido: «Es importante apoyar a la Fiscalía para que cumpla con su misión» (entrevista 3); «la cooperación con la gente honesta de los partidos es una obligación que tenemos» (entrevista 1); «ha sido preciso colaborar con la Dirección de Gobernanza Pública para conseguir un Plan de Gobierno Abierto ambicioso» (entrevista 7).

TABLA 6.
RELACIONES CON PARTIDOS Y GOBIERNO

En la práctica, ¿cómo describiría la relación entre su organización y los partidos políticos con representación parlamentaria?		En la práctica, ¿cómo describiría la relación entre su organización y los miembros del Gobierno?	
Cooperativa	33,3 %	Cooperativa	33,3 %
Buena, pero no productiva	26,7 %	Buena, pero no productiva	6,7 %
Cordial, pero no cooperativa	13,3 %	Cordial, pero no cooperativa	13,3 %
Sin apenas relación institucional	20,0 %	Sin apenas relación institucional	33,3 %
De rechazo	0 %	De rechazo	6,7 %
No sabe/No contesta	6,7 %	No sabe/No contesta	6,7 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 7.
INTERNACIONALIZACIÓN Y COOPERACIÓN

Formamos parte de una organización internacional o de redes internacionales de lucha contra la corrupción		Colaboramos con otras organizaciones de nuestro entorno	
Sí	46,70 %	Sí	100,00 %
No	40,00 %		
No sabe/No contesta	13,30 %		

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, antes de entrar en las campañas, es importante conocer qué es lo que los propios actores consideran éxito en su trabajo. Como se verá, muy mayoritariamente, el éxito no se relaciona con actividades tácticas y de confrontación, sino con la generación de influencia y conocimiento, en definitiva, con actividades estratégicas y no con campañas de corto impacto mediático (tabla 8).

TABLA 8.
¿QUÉ ES ÉXITO?

¿Cuáles serían las actividades que, a su juicio, han constituido su mayor éxito en estos años? Respuesta múltiple, hasta 3	
Sacar a luz el problema	40,0 %
Contribuir a que vayan a la cárcel corruptos	6,7 %
Contribuir a la aprobación de leyes importantes de prevención o lucha contra la corrupción	46,7 %
Innovar en los instrumentos de detección e investigación de corrupción	20,0 %
Ganar influencia y ser escuchados	73,3 %
Parar actividades corruptas que detectamos	6,7 %
Generar conocimiento sobre el fenómeno (informes, manuales prácticos...)	86,7 %
	26,7 %
Otras (indique cuáles)	<ul style="list-style-type: none"> a) Concienciar sobre la importancia del Estado de derecho. b) IV Plan de Acción OGP de España. c) Profesionalizar la función de <i>compliance</i> en España. d) Personarnos en las causas como acusación popular.

Fuente: elaboración propia.

LAS CAMPAÑAS

La denuncia de la «suspensión del derecho de acceso» y la promoción de la transparencia

Como consecuencia de la pandemia derivada de la COVID-19, el Gobierno decretó el estado de alarma. Mediante la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria, el Ejecutivo tomó la decisión de suspender «los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público» hasta que el Real Decreto o sus prórrogas carecieran de vigencia. Esto implicaba que los procesos de acceso a la información ya abiertos quedaban en suspenso. Pero en el punto cuarto de dicho apartado se establecía que las cuestiones referidas «a situaciones estrechamente vinculadas» con el coronavirus podían abrir nuevos procedimientos de acceso y se responderían dentro de los plazos establecidos. Sin embargo, el nuevo Decreto 465/2020, de 17 de marzo cambió la regulación y permitió al Gobierno usar la discrecionalidad para decidir si contestaba o no dicho tipo de demandas de acceso.

Ante esta situación, que se unía a cifras oficiales sobre la pandemia confusas, ruedas de prensa con preguntas previamente seleccionadas sin publicidad y retrasos en publicar los contratos de emergencia en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, la opción de las ONG de la Coalición Proacceso fue lanzar una campaña para denunciar el hecho y exigir la reapertura de plazos para el derecho de acceso, especialmente de aquellas peticiones relacionadas con la COVID-19. También se pedía documentar debidamente todos los procesos de toma de decisiones realizados durante la pandemia para permitir la trazabilidad y la disponibilidad de la información para la ciudadanía, así como reforzar la transparencia de las contrataciones públicas realizadas en situación de emergencia. Además, se solicitaba un portal que centralizara toda la información a nivel nacional, regional y local de la forma más específica posible (González León, 2021: 25). La campaña se lanzó en redes sociales, pero también contó con la participación de los principales medios de comunicación escritos.

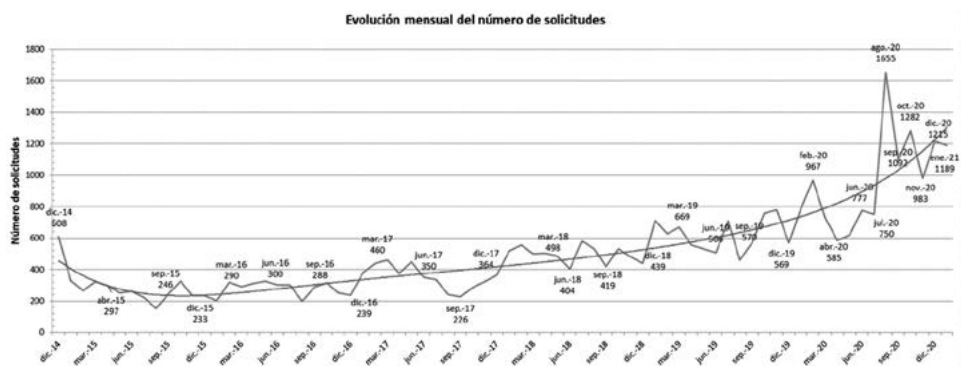
Hasta aquí podríamos considerar que se trataba de una campaña táctica que respondía a un hecho puntual y que tendría como fin el cambio de decisión por parte del Gobierno, modificando el Decreto de 17 de marzo; este hecho, sin embargo, no se logró hasta el 1 de junio y por otras razones distintas a la presión de las ONG. Conforme a la teoría que mantiene este artículo, las ONG fueron conscientes de la insuficiencia de esta denuncia puntual para cambiar las tendencias de fondo. Por ello, optaron por aprovechar estas medidas gubernamentales para generar toda una llamada de atención sobre el problema de la regulación e implementación de la transparencia en la actividad pública, en un momento en el que la ciudadanía buscaba ansiosa información y empezaba a usar con más energía su derecho; de hecho, el año 2020 había sido el año con más solicitudes de acceso desde la aprobación de la ley de transparencia a finales de 2013 (figura 2). Un aspecto estratégicamente importante era apoyar al Consejo de Transparencia en su labor. Este órgano tenía personas, desde su inicio, profundamente implicadas en la promoción de la transparencia, pero no se le dejaba cumplir plenamente su misión. Así, mientras que el crecimiento de la plantilla entre 2015 y 2020 fue de un 15 %, el aumento de la carga de trabajo, solo en reclamaciones, se situaba en un 219 %, a lo que habría que añadir, por ejemplo, un aumento de las solicitudes de información de los ciudadanos del 460 %. Los recursos asignados al Consejo no son suficientes ni siquiera para el mantenimiento de sus actividades; en concreto, el presupuesto ha ido disminuyendo hasta 2021, año en que se ha incrementado muy débilmente.

Según *Access Info Europe*, en los últimos años, además, se ha producido una clara tendencia de incumplimiento de las decisiones del Consejo por parte de los organismos de la Administración central, pasando de un 88 % de cumplimiento en 2015 a solo un 60 % de decisiones cumplidas en 2020. Más aún, el Gobierno ha iniciado cada vez más litigios contra las decisiones del Consejo, con 28 demandas en 2020. Con esto en mente, garantizado el apoyo de la prensa y la de algunos miembros relevantes de los principales partidos, era el momento de usar la «ventana de oportunidad» (Kingdon, 2010) por la coalición promotora y quebrar el equilibrio puntuado (Sabatier 1998; Baumgartner y Jones, 1993): «Sabíamos que con el confinamiento la gente

sería más sensible a nuestras reclamaciones y que podíamos conectar los problemas de opacidad con las acusaciones de autoritarismo, era un buen momento y teníamos apoyo en la prensa» (entrevista 3). Con todo esto en mente, la coalición reclamó una reforma urgente de la ley de transparencia para garantizar la verdadera independencia del Consejo de Transparencia. También se pidió que sus decisiones fueran vinculantes y que se dotase al órgano de facultades de inspección y sanción. Este intento de *horizontalización* es clave para entender la estrategia, validando el aprendizaje colectivo de las ONG en el uso de las campañas.

FIGURA 2.

EVOLUCIÓN MENSUAL DE PETICIONES DE ACCESO EN LA AGE



Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

TABLA 9.

MARCO DE ANÁLISIS

Campaña 1: suspensión del derecho de acceso	Resultados organizativos	Resultados sociales
Intervención: inicialmente táctica y de confrontación, pero con visión estratégica, buscando fortalecer la <i>accountability</i> horizontal.	Denuncia en redes sociales; declaraciones en prensa; documentos con datos; comunicación virtual con actores políticos relevantes.	Cambio de actitud del Gobierno; activación de nombramientos largamente parados; la aceptación de propuestas de renovación de la ley de transparencia.

Fuente: elaboración propia.

Como resume la tabla 9, algunos efectos (indirectos) de esta campaña, de acuerdo a los entrevistados, fueron la «aceleración» (entrevista 4) en el nombramiento del presidente del Consejo de Transparencia, que estaba vacante desde 2017; también, el 29 de diciembre de 2020, el Ministerio de Sanidad hizo públicos los nombres de los quince técnicos que formaban parte del comité encargado de evaluar los cambios de fase de

cierre en la desescalada de la crisis de COVID-19. De forma más directa, el Gobierno publicó en abril en el Portal de Transparencia una nota informativa indicando que las solicitudes se estaban tramitando y que solo se había suspendido la notificación de la resolución estimatoria o desestimatoria, y sendos informes de la Abogacía del Estado en los que se concluía que, caso a caso, aquellas solicitudes de acceso a la información pública y las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que tuvieran relación con los hechos justificativos de la declaración del estado de alarma o fueran de interés general se podían seguir tramitando (ver Blanes, 2021: 18). En conjunto, se consiguió una actitud más proactiva del Gobierno para fortalecer la transparencia.

El IV Plan de Gobierno Abierto: el enfoque colaborativo

España es miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP) desde abril de 2011. Cada dos años, los 78 países miembros proceden a elaborar su plan de acción que es implementado en dicho periodo y, posteriormente, sometido a evaluación por el Independent Reporting Mechanism (IRM) para conocer el avance y grado de cumplimiento de los compromisos. Desde que España entró en la OGP, se han desarrollado tres planes de acción de gobierno abierto, el último finalizó en 2019³. Ninguno de los dos primeros planes se diseñó contando con la sociedad civil, lo cual constituía una debilidad importante. Con estos antecedentes, la recién creada (en 2016) Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP), encargada de diseñar el III Plan Nacional, abrió un proceso participativo que se desarrolló durante el primer semestre de 2017. La forma de hacerlo fue doble (ver Alvira, 2019): por una parte, generando un espacio de consulta abierta habilitado en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Por otra, conectando directamente con representantes de la sociedad civil. Como consecuencia de ello, se recibió un amplio conjunto de propuestas que fueron analizadas en abril de 2017, aprobándose el borrador del plan el 12 de mayo. Posteriormente, entre el 12 y el 26 de mayo de 2017 se abrió un nuevo periodo de consulta pública. En junio de 2017 fue aprobado el texto definitivo del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019. Este modelo de participación en el diseño del plan fue criticado por las ONG participantes y por otras que no habían sido convocadas a participar (entrevistas 1, 4, 6, 8). La campaña que se inició fue la de proponer la creación de algún foro permanente que permitiera que futuros diseños del plan tuvieran una verdadera participación de la sociedad civil: «Nuestros contactos en Washington en el IRM nos señalaron que esta era la vía correcta para consolidar la participación, porque la OGP defendía la creación de un *multi-stakeholder forum* (MSF) en cada país para la elaboración del plan, siguiendo los estándares de participación y cocreación de la Alianza» (entrevista 8).

3. Hoy en día también hay 56 socios subnacionales del OGP, de ellos 4 españoles: Aragón, Cataluña, Euskadi y la ciudad de Madrid.

Esta idea del foro permanente fue inmediatamente acogida por la DGGP, y el 20 de febrero de 2018 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones públicas y la sociedad civil. El Foro, siguiendo las recomendaciones de la OGP, tiene composición paritaria y está compuesto por el presidente y 64 vocales, de los cuales 32 lo son en representación de las Administraciones públicas y 32 en representación de la sociedad civil. Este espacio de encuentro y diálogo permanente funciona en Pleno, en Comisión Permanente y en grupos de trabajo, con el mismo número de representantes de las Administraciones públicas y de la sociedad civil: «Estuvimos hablándolo y teníamos claro que no podíamos quedarnos fuera porque era la forma de propulsar propuestas clave» (entrevista 1); «teníamos miedo a la captura, pero viendo la actitud del Ministerio se nos fue diluyendo» (entrevista 7).

Ha sido precisamente el Foro, a través de sus grupos de trabajo y de su Comisión Permanente, previa apertura de un periodo de recepción de propuestas en 2019, el que ha establecido las prioridades de reforma para el IV Plan, identificando los principales problemas y objetivos. Todo ello en un periodo marcado por las sucesivas elecciones generales y, más tarde, por la pandemia. El 8 de junio de 2020 se aprobó, en reunión de la Comisión Permanente del foro, el nuevo calendario de la hoja de ruta para el IV Plan y se aprobó la propuesta de composición, calendario y dinámica de los talleres deliberativos, integrados por las Administraciones y la sociedad civil, cuya misión ha sido debatir y priorizar las ciento treinta propuestas que la ciudadanía y las organizaciones sociales formularon en el proceso de consulta previa. El primer taller, relativo a sensibilización, tuvo lugar el día 12 de junio 2020 y en él se abordó el debate y priorización, de acuerdo con los criterios establecidos en el Documento Marco, de las dieciocho propuestas que, en esta área del interés social, formuló la ciudadanía en el proceso participativo de consulta previa. El segundo taller se celebró el 16 de junio y sus integrantes debatieron las sesenta y una propuestas ciudadanas relativas al reforzamiento y mejora de la transparencia en las Administraciones públicas. El tercer taller, desarrollado el 17 de junio, centró la deliberación en el análisis, valoración y priorización de las treinta aportaciones ciudadanas recabadas en la consulta previa, en materia de formación y sensibilización. Finalmente, el cuarto y último taller se realizó el 19 de junio y versó sobre las veinticuatro propuestas sobre integridad pública que fueron debatidas y priorizadas por todas las personas participantes.

Posteriormente, se convocaron tres talleres deliberativos adicionales con la finalidad de que las Administraciones públicas presentaran a las organizaciones de la sociedad civil sus propuestas de compromisos para dar satisfacción a las demandas ciudadanas, conforme a las prioridades establecidas en los talleres celebrados en junio, de modo que estas propuestas pudieran ser asimismo debatidas (Gobierno de España, 2020). El resultado de todo ello es un plan a cuatro años (2020-2024), con diez compromisos en torno a cuatro grandes objetivos: a) transparencia y rendición de cuentas; b) participación; c) integridad, y d) sensibilización y formación. Se incluye, además, un quinto bloque en el que se incorporan iniciativas de las comunidades y

ciudades autónomas y de las entidades locales. Todas las propuestas y compromisos surgen de las demandas de la sociedad civil y han sido validadas por esta (ver págs. 35-38 del IV Plan). Como dicen nuestros entrevistados, «la clave va a estar en mantenernos vigilantes y exigentes, que no nos capturen con buenas formas, hay que denunciar siempre los incumplimientos» (entrevista 5); «tenemos que trabajar con los que tienen mejor voluntad y ayudar; si conseguimos fortalecerlos serán nuestros aliados» (entrevista 8). La tabla 11 resume los elementos principales de esta campaña.

TABLA 11.
MARCO DE ANÁLISIS

Campaña 3: Foro de Gobierno Abierto	Resultados organizativos	Resultados sociales
Intervención: claramente estratégica, buscando «el efecto sándwich», se trata de trabajar sobre los diversos componentes de la escala causal y de promocionar la capacidad de los órganos estatales dedicados a la <i>accountability</i> , se busca fortalecer la cooperación y la integración vertical de las organizaciones para acudir con una estrategia común a los procesos de negociación nacional, dado que son los de mayor impacto.	Reuniones virtuales con otras ONG. Participación en talleres. Elaboración y debate de propuestas. Elaboración de documentos. Reuniones virtuales con representantes de órganos de <i>accountability</i> horizontal. Comunicados de prensa. <i>Advocacy</i> .	Corto plazo: creación del foro. Aceptación de propuestas. Mecanismos de seguimiento. Largo plazo: mejora de la buena gobernanza.

Fuente: elaboración propia.

En paralelo a la generación del IV Plan, un conjunto de ONG han desarrollado campañas para la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 sobre protección a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Una directiva en la que la presión de las ONG internacionales más importantes en este ámbito ha tenido un papel central en su nacimiento y desarrollo. Esta trasposición se ha incorporado como compromiso al IV plan de GA, pero ello no ha evitado una amplia movilización previa de las ONG para que la trasposición recogiera todos los elementos esenciales de una adecuada protección. En torno a Corruptil/Blue Print, por una parte, y a XNet, por otra, se han desarrollado dos campañas diferentes. La primera, en la que están presentes algunas *whistleblowers* relevantes, con ayuda técnica de la Agencia Anti Fraude de Valencia y de Blue Print, se ha centrado en elaborar directamente una propuesta de ley que trataba ante todo de garantizar la independencia del órgano nacional de recepción de denuncias y protección a los alertadores. Esa propuesta se presentó a todas las fuerzas parlamentarias para que la incluyeran como propia en su agenda de proposiciones. La segunda se centró, ante todo, en aclarar los aspectos técnicos de la norma y en poner a disposición de las organizaciones públicas y privadas un modelo de buzón que garantiza la anonimidad, sin por ello perder la capacidad de interlocución con el

alertador/a. En junio de 2020 se ha creado un grupo de trabajo de la Sección de Derecho Público de la Comisión General de Codificación, encargado de preparar la propuesta de texto articulado. Esta Comisión abrió un periodo de consulta pública de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo, en enero de 2021. Antes, tuvo una reunión virtual con representantes de ONG dedicadas a la promoción del buen gobierno: «No nos dieron la oportunidad de estar dentro de la Comisión, pero no vamos a dejar que la ley no reúna las condiciones esenciales de protección» (entrevista 2).

CONCLUSIONES

Basándonos en una encuesta a las organizaciones seleccionadas y en entrevistas en profundidad y *desk review*, se ha podido comprobar cómo, desde la narración propia de las organizaciones, se configura una idea de los fines, medios y resultados apropiados a su labor que es muy parecida a la que la literatura y diferentes metaevaluaciones considera como válidos para este tipo de *policy networks*. Partiendo de la visión propia de los sujetos de estudio, se han analizado dos campañas desarrolladas durante la pandemia. Esta investigación muestra, en el primer caso estudiado, que la labor de control social tiene más éxito cuando conecta con problemas que son percibidos como importantes por la gente, haciendo aflorar un interés latente (Truman, 1951); ahora bien, como quiera que el interés muta muy rápido, es preciso tener estrategias a medio y largo plazo para evitar caer en la irrelevancia. En las dos campañas estudiadas se ha podido comprobar, efectivamente, la importancia que las ONG en este ámbito dan a un enfoque estratégico frente a la mera confrontación puntual (Fox, 2015). También se ha podido comprobar la importancia de la provisión de información y generación de conocimiento como factor de éxito (Klüver, 2012). Así, de los casos estudiados se desprende que las organizaciones consideran el éxito como algo vinculado a la influencia, la participación y la generación de conocimiento sobre los temas. De acuerdo con diversos estudios de caso sobre el papel de los *advocacy groups* en la rendición de cuentas social, esta tiene más éxito y promueve cambio real cuando: explora vías para trabajar con actores prorreforma insertos en el Estado; privilegia la generación de incentivos en lugar de presionar a los políticos y burócratas; promueve la construcción de eficacia en las organizaciones de *accountability* horizontal; busca la creación de alianzas y redes estratégicas en lugar de relaciones individuales, y se inserta en los sistemas de *accountability* existentes, reforzándolos (O'Meally, 2013). Nuevamente, los casos muestran la importancia que para las organizaciones tiene trabajar en coalición interna y con los actores públicos dedicados a labores de *accountability* horizontal y de control interno del propio Gobierno, el fortalecimiento de las instituciones de control, la construcción de redes estratégicas o la inserción en sistemas previos de *accountability*, como los planes de gobierno abierto.

En suma, este artículo contribuye a conocer y definir, para España, una parte de lo que García Guitián denomina el «mapa de representación y participación» (2016: 81),

y lo hace de forma coherente con un modelo normativo de democracia y sociedad civil que asume la complejidad y fomenta la deliberación y cooperación entre redes de actores y organizaciones vinculadas a la búsqueda de un mejor gobierno. La limitación esencial conecta con el corto espacio temporal estudiado y la concentración en unas pocas organizaciones, aunque sean las más importantes en este ámbito. En estudios posteriores se deberían analizar más en profundidad los procesos de *coalition building* y de negociación, así como los elementos más informales de las relaciones de poder e influencia. Por ejemplo, es cierto que los grupos de interés dirigen esencialmente su influencia hacia sus amigos (Baumgartner y Leech, 1998); esto conecta probablemente con un rasgo de nuestro sistema social—el *amiguismo*— que ha caracterizado el modelo de relaciones de los grupos de interés en España. Un amiguismo ya estudiado por Linz y Molins y que habría que estudiar en la realidad presente (Molins, 2016). En todo caso, esta investigación ha generado un modelo de análisis que podrá ser replicado en estudios posteriores para generar códigos, conceptos y teorías cada vez más sólidas.

Referencias

- Ackerman, Peter y Chris Kruegler. 1994. *Strategic nonviolent conflict: The dynamics of people power in the twentieth century*. Westport, Conn.: Praeger.
- Aguilar, Luis Fernando. 2007. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvira, Francisco (coord.). 2019. *Evaluación de la participación pública en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España*. Madrid: INAP.
- Baldwin, David A. 2000. «Success and failure in foreign policy», *Annual Review of Political Science*, 3: 167-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.167>.
- Battilana, Julie y Marissa Kimsey. 2017. «Should You Agitate, Innovate, or Orchestrate?», *Stanford Social Innovation Review* [website], 18-09-2017. Disponible en: https://ssir.org/articles/entry/should_you_agitate_innovate_or_orchestrate.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Baumgartner, Frank R. y Beth Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400822485>.
- Blanes, Miguel Ángel. 2021. «La incidencia del COVID-19 sobre la transparencia de las instituciones públicas», *Revista Española de la Transparencia*, 11: 13-20. Disponible en: <https://doi.org/10.51915/ret.118>.
- Bob, Clifford y Sharon Nepstad. 2007. «Kill a leader, murder a movement? Leadership and assassination in social movements», *American Behavioral Scientist*, 50 (10): 1370-1394. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764207300162>.
- Chaqués, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS; Siglo Veintiuno Editores.

- Chenoweth, Erica y Maria J. Stephan. 2011. *Why Civil Resistance Works. The strategic logic of nonviolent conflict*. Nueva York: Columbia University Press.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dür, Andreas y Dirk De Brièvre. 2007. «The Question of Interest Group Influence», *Journal of Public Policy*, 27: 1-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>.
- Ebrahim, Alnoor. 2019. *Measuring Social Change. Performance and Accountability in a Complex World*. Stanford, CA: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781503609211>.
- Foley, Michael W. y Bob Edwards. 1996. «The Paradox of Civil Society», *Journal of Democracy*, 7 (3): 38-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0048>.
- Fox, Jonathan. 2007. «The uncertain relationship between transparency and accountability», *Development in Practice*, 17 (4-5): 663-671. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Fox, Jonathan. 2015. «Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?», *World Development*, 72: 346-361. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>.
- García Guitián, Elena. 2016. «Representación y gobernabilidad. Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias», en Joaquín Molins, Luz Muñoz e Iván Medina (dirs.), *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos.
- Glaser, Barney y Anselm Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine. Disponible en: <https://doi.org/10.1097/00006199-196807000-00014>.
- Glasius, Marlies. 2012. «Dissident writings as political theory on civil society and democracy», *Review of International Studies*, 38 (2): 343-364. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0260210511000155>.
- Gobierno de España. 2020. IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024. Madrid. Disponible en: <https://cutt.ly/iR34xua>.
- González León, Patricia. 2021. «La senda de la transparencia en España durante la COVID-19», *Revista Española de la Transparencia*, 11: 21-30. Disponible en: <https://doi.org/10.51915/ret.119>.
- Grant, Wyn. 1989. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Nueva York: Phillip Allan.
- Habermas, Jürgen. 1987. *The theory of communicative action, Vol. 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press.
- Jones, Bryan D. y Frank R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2005. *Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004*. Policy Research Working Paper Series, 3630. Washington D.C.: The World Bank. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3630>.

- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kingdon, John W. 2010. *Agendas, alternatives and public policies, updated edition (2nd ed.)*. Londres: Longman Publishing Group.
- Klüver, Heike. 2012. «Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics», *West European Politics*, 35 (3): 491-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665737>.
- Landell-Mills, Pierre. 2013. *Citizens Against Corruption: Report from the Front Line*. Padstow: Troubador pub LTD.
- Mahoney, Chistine y Frank B. Baumgartner. 2008. «Converging perspectives on Interest-Group Research in Europe and America», *West European Politics*, 31 (6): 1251-1271. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380802372688>.
- Malena, Carmen, Reiner Forster y R. Janmejay Singh. 2004. *Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice*. World Bank, Social Development Paper, 76. Washington: The World Bank.
- Mattoni, Alice. 2014. «The Potentials of Grounded Theory in the Study of Social Movements», en Donatella Della Porta (ed.). *Methodological practices in social movement research*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198719571.003.0002>.
- Mattoni, Alice. 2020. «The grounded theory method to study data-enabled activism against corruption: Between global communicative infrastructures and local activists' experiences of big data», *European Journal of Communication*, 35 (3): 265-277. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323120922086>.
- Medina, Iván y Luz Muñoz. 2016. «La relevancia de los grupos de interés en la Ciencia Política», en Joaquín M. Molins, Luz Muñoz e Iván Medina (dirs.), *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos.
- Molins, Joaquín M. 2016. «Los grupos de interés en España. Del “amiguismo” a la pluralidad democrática (1900-2015)», en Joaquín M. Molins, Luz Muñoz e Iván Medina (dirs.), *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos.
- Molins, Joaquín M., Luz Muñoz e Iván Medina (dirs.). 2016. *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos.
- Montero, José R., Richard Gunther y Mariano Torcal. (1998) «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *REIS*, 83: 9-49. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184120>.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2010. «The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe», *Romanian Journal of Political Science*, 10: 5-33.
- O'Donnell, Guillermo. 2006. «Notes on Various Accountabilities and their Interrelations», en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

- O'Meally, Simon C. 2013. *Mapping Context for Social Accountability: A Resource Paper*. Washington, DC: World Bank.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Pape, Robert A. 1997. «Why economic sanctions do not work», *International Security*, 22 (2): 90-136. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.90>.
- Patton, Michael Q. 2002. *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). California: SAGE Publications.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.). 2006. *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1>.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400820740>.
- Putnam, Robert D. 1995. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, 6: 65-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0002>.
- Rosa, Hartmut. 2020. «Cuatro niveles de auto-interpretación. Un paradigma para la filosofía social interpretativa y la crítica política», *Encrucijadas*, 20.
- Sabatier, Paul. 1998. «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe», *Journal of European Public Policy*, 5 (1): 93-130. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realists View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press.
- Strauss, Anselm L. y Juliet M. Corbin. 1998. *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). California: SAGE.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in movement*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813245>.
- Taylor, Charles. 1979. *Hegel and Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286630>.
- Tocqueville, Alexis de. 1969. *Democracy in America*. Nueva York: Doubleday.
- Tsebelis, George. 2000. «Veto Players and Institutional Analysis», *Governance*, 13 (4): 441-474. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>.
- Truman, David B. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Weinstein, Jeremy M. 2007. *Inside rebellion: The politics of insurgent violence*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808654>.

Presentado para evaluación: 15 de junio de 2021.

Aceptado para publicación: 5 de octubre de 2021.

MANUEL VILLORIA

manuel.villoria@urjc.es

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Tiene cinco sexenios de investigación/transferencia. Es director del máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset-UIMP y del máster en Gestión de la Seguridad, Crisis y Emergencias IUOG-URJC; doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde realizó cursos de máster y doctorado por la Indiana University. Es autor de más de doscientas publicaciones científicas. Es miembro del Consejo Científico del organismo internacional CLAD, y del Consejo asesor del CIS. Presidente del Comité de Ética del Comité Olímpico Español (COE), exsecretario de la Comisión de Ética de la UGT y miembro del Comité de Ética del Ayuntamiento de Bilbao. Cofundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency International-España. También fue presidente de la Asociación +Democracia y es miembro de su directiva.

FERNANDO JIMÉNEZ

fjimesan@um.es

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia, doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense y doctor-miembro del Instituto Carlos III-Juan March. Fue Becario Fulbright-SAAS en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California (1999). Es experto de GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa, y miembro del capítulo español de Transparency International. Supervisó los informes sobre España para el *Informe anticorrupción de la UE* en 2014 y 2016. Experto en temas de anticorrupción de la red TAIEX de la Comisión Europea.

La pandemia de la COVID-19 en el radar de las ONG ecologistas: entre lo global y local

*COVID-19 pandemic on the radar of environmental NGOs:
Between the global and the local*

LUZ MUÑOZ

Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Muñoz, L. (2021). La pandemia de la COVID-19 en el radar de las ONG ecologistas: entre lo global y local. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 139-164. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.05>

Resumen

La pandemia de la COVID-19 ha supuesto un importante *focus* de atención para los actores políticos desde su irrupción en los medios en diciembre de 2020, y fue noticia principal a lo largo de varias semanas. ¿Qué ha implicado esto para las ONG del medio ambiente pendientes de otra crisis global como el cambio climático? ¿Cómo ha afectado la forma que tienen de formular y de interpretar los problemas por los cuales abogan? Siendo actores claves a la hora de definir y crear significados en torno a los problemas públicos, este artículo investiga hasta qué punto la pandemia ha supuesto una oportunidad para las ONG ecologistas para difundir y enmarcar temas como el cambio climático. Para responder a estas preguntas se realiza un análisis temático de las noticias publicadas entre enero y diciembre de 2020 por las cinco ONG del sector de mayor tamaño y presencia institucional en España. Se constata que los temas en los cuales han puesto énfasis son aquellos que tienen que ver con las similitudes de la crisis climática y la crisis de la COVID-19 en cuanto a su dimensión global y local. En cambio, al analizar el contenido de las noticias individuales de cada ONG, se observan diferencias importantes en parte relacionadas con su propia identidad organizativa.

Palabras clave: ONG, COVID-19, pandemia, medio ambiente, cambio climático, análisis temático de texto, enmarcamiento.

Abstract

The COVID-19 pandemic has been a major focus of attention for political actors since its emergence in the media in December 2020, making headlines for several weeks. What has this meant for environmental NGOs that are also concerned with another global crisis such as the climate change? How has it affected the way they frame and interpret the issues they

advocate? As key actors in the process of defining and creating meanings around public issues, this article investigates the extent to which the pandemic has provided an opportunity for environmental NGOs to disseminate and frame issues such as climate change. In order to answer these questions, a thematic analysis was carried out of the news published by the five NGOs in the sector with the largest size and institutional presence in Spain, between January and December 2020. It is found that emphasis has been placed on topics where similarities exist between the climate crisis and the COVID-19 crisis in terms of their global and local dimensions. On the other hand, important differences can be observed when analyzing the content of the individual news items of each NGO, which are partly related to their own organizational identity.

Keywords: NGO, COVID-19, pandemic, environment, climate change, thematic text analysis, framing.

INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria se ha convertido en una oportunidad para pedir a los Gobiernos una respuesta urgente ante el reto que representa el actual calentamiento global. La pandemia por COVID-19 es una crisis coyuntural que abre una ventana de oportunidad política, un periodo de tiempo relativamente corto durante el cual hay una probabilidad sustancialmente mayor de que las decisiones de los actores políticos afecten el resultado de la política (Capoccia y Kelemen, 2007: 348). Se trata, por lo tanto, de un periodo de definición de lo que serán algunas políticas de ahora en adelante, incluyendo los esfuerzos de mitigación del calentamiento global. Las crisis se consideran una oportunidad de aprendizaje que lleva a reformas y cambios en la política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Kingdon, 2002). Son una oportunidad, también, para crear conciencia entre los ciudadanos. Al igual que otros actores políticos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) reaccionan a las crisis movilizándolo a sus audiencias para ejercer presión a través de la protesta, pero también utilizando dicho contexto para enfatizar aspectos de un problema que en otras circunstancias pasarían inadvertidos (id.). El objetivo de este artículo es analizar: a) la forma en que las ONG del medio ambiente han reaccionado ante la crisis de la COVID-19; b) los temas que han relacionado con la pandemia, y c) hasta qué punto han aprovechado la pandemia para enfatizar diferentes temáticas relacionadas con el cambio climático. A partir de un análisis temático de las noticias publicadas por las ONG ecologistas entre enero y diciembre de 2020, se examina su papel en la creación de marcos y significados relacionados con la crisis sanitaria y, a la vez, con la crisis climática.

Desde el inicio de la pandemia, el tema del cambio climático saltó a los diferentes medios de comunicación y el confinamiento forzoso hizo visible de una forma dramática que de un día para otro se podría parar la actividad económica, especialmente, aquella que tiene que ver con la generación de gases de efectos invernadero —considerado como el

factor clave en el calentamiento global—¹, como la producción de energía y el transporte. De acuerdo con el *Global Carbon Project*², las políticas gubernamentales durante la pandemia de la COVID-19 alteraron drásticamente los patrones de demanda de energía en todo el mundo. Se cerraron muchas fronteras internacionales y se confinó a la población en sus hogares, lo que redujo el transporte y cambió los patrones de consumo. Las emisiones diarias de CO₂ a nivel mundial disminuyeron en un 17% a principios de abril de 2020 en comparación con los niveles medios de 2019, debido principalmente a la reducción en el uso del transporte de superficie. Cuando terminaron las restricciones y los cierres por la COVID-19, las emisiones volvieron a su ritmo normal y el breve descenso de las emisiones de CO₂ tuvo un impacto insignificante en el aumento de las temperaturas globales³. A medida que se ha vuelto a la apertura de la mayoría de las actividades económicas, el debate sobre temas medioambientales ha dejado de centrarse en los impactos más directos de la pandemia, como la disminución de las emisiones de CO₂, para centrarse en la necesidad de que los paquetes de estímulo para la recuperación se basen en el desarrollo de una economía limpia que reduzca la crisis climática.

Con un enfoque más a largo plazo, las ONG y la comunidad científica han advertido que la pandemia es un síntoma de una crisis sistémica global mucho mayor, en la que la relación entre las actividades humanas y el entorno natural se desestabiliza rápidamente. Como cuestión científica, sin embargo, el cambio climático suele percibirse como algo abstracto, complejo y distante. Muchos de sus impactos, como los cambios irreversibles en la biodiversidad y el aumento del nivel del mar, han sido mal definidos o carecen de relevancia en el día a día (Vu *et al.*, 2021). En general, las consecuencias se sitúan principalmente a medio y largo plazo. Por ejemplo, en un reciente informe Ecologistas en Acción (2019) realizaba el siguiente diagnóstico para finales del presente siglo:

De seguir las tendencias de emisiones actuales, la temperatura podría aumentar 4 °C a final del siglo XXI [...]. Un clima 4 °C más cálido es sencillamente el escenario

1. En la emisión de gases de efecto invernadero la producción y consumo de energía son claves. De acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía, este sector representa dos tercios del total de los gases de efecto invernadero, por lo que existe un consenso entre la comunidad científica y el mundo ecologista de que los esfuerzos para reducir las emisiones y mitigar el cambio climático deben incluir al sector energético.
2. Para más información, ver: <https://futureearth.org/networks/global-research-projects/gcp-global-carbon-project/>.
3. Previamente a la publicación de su informe anual, la AIE señaló que, en gran parte como resultado de la crisis de COVID-19, se esperaba que las emisiones mundiales de CO₂ se redujeran en un 8% en 2020, o casi 2,6 gigatoneladas, a los niveles de hace diez años. Esta reducción interanual sería la mayor de la historia, seis veces más que la anterior reducción récord de 0,4 Gt en 2009 —provocada por la crisis financiera mundial— y dos veces mayor que el total combinado de todas las reducciones anteriores desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

de un mundo radicalmente distinto y mucho más difícil para la vida humana. En el proceso conoceremos aumentos del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos, desertificación, incendios forestales, pérdida de productividad de las cosechas mundiales y una progresiva inhabitabilidad de zonas hoy superpobladas. Todo ello pondrá contra las cuerdas a nuestros sistemas socioeconómicos.

Cierto es que ni la comunidad científica ni las ONG ecologistas han tenido un camino fácil a la hora de convencer a los Gobiernos y a los ciudadanos de la necesidad de llevar a cabo medidas urgentes para evitar un mayor calentamiento. Por ejemplo, en cuanto a la enmarcación del problema —un paso previo y fundamental a la hora de incidir en la política—, la definición de cambio climático genera importantes controversias, caracterizadas por diversas y complejas consideraciones éticas (Grasso y Markowitz, 2015). Existe una intensa competencia entre la industria, los científicos, las ONG y los responsables políticos, cada uno de los cuales pretende «enmarcar el tema según su agenda particular» (Vu *et al.*, 2021).

A pesar de las evidencias científicas y el aparente consenso sobre sus causas e impactos, el cambio climático es objeto de campañas de negación, generando dudas e incertidumbre entre los ciudadanos. Varias de estas campañas han sido iniciadas por empresas de combustibles fósiles, *think tanks*, científicos contrarios y políticos (Dunlap y McCright, 2010). En el presente, sin embargo, no se puede negar que el cambio climático ocupa un lugar central en las agendas de los Gobiernos a nivel mundial. El 12 de diciembre de 2015, los 196 países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptaron el Acuerdo de París. Algunos de los acuerdos se consideraron, en general, como un cambio a favor, aunque no totalmente alineado con las posiciones de las ONG (Burkett, 2016; Vanhala y Hestbaek, 2016; Allan y Hadden, 2017)⁴. Estas medidas obligan a los Gobiernos a realizar cambios, pero se sabe que existe un largo camino a recorrer antes de que la crisis climática se considere bajo control.

A partir de aquí, en este trabajo se analiza hasta qué punto otra crisis global, en este caso una crisis sanitaria, ha influido en la forma en la que las ONG enmarcan los problemas medioambientales y, en concreto, el cambio climático (o crisis climática). Para ello se han analizado las noticias sobre la COVID-19 publicadas en las páginas web de las organizaciones que forman parte del G5, formado por las cinco ONG ecologistas más grandes de España y con mayor capacidad de interacción con los poderes públicos (Jiménez, 2005, 2007; Muñoz y Moya, 2017, 2019). Las noticias

4. Entre las numerosas disposiciones, los países reconocieron en un artículo independiente «la importancia de evitar, minimizar y hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de aparición pausada» (CMNUCC, 2015). Este compromiso resolvió uno de los temas más controvertidos de la agenda de la Conferencia de París, al incluir tanto un artículo independiente como una decisión separada que excluye la responsabilidad y la compensación. Este resultado se consideró, en general, como una ganancia para el posicionamiento de las ONG.

fueron publicadas entre enero y diciembre del 2020. Este periodo cubre desde el momento inmediatamente anterior al inicio del estado de alarma el 14 de marzo hasta el final de ese mismo año. Aunque el periodo de tiempo es limitado, y no tiene en cuenta ni el momento previo ni la continuidad de la pandemia durante el 2021, el artículo ofrece un panorama de cómo las ONG ecologistas han reaccionado a la crisis de la COVID-19 en el momento de mayor atención mediática. Para analizar el enmarcamiento que han realizado en relación con el cambio climático, se lleva a cabo un análisis temático de texto (co-ocurrencias) que permite sistematizar el contenido de las noticias e identificar los temas asociados con la pandemia. Los resultados apuntan a que, en conjunto, las ONG consideran que las características de la pandemia como un problema global, con una fuerte incidencia en la vida de las personas a nivel local, coinciden con características similares de la crisis climática. Al mismo tiempo, las ONG muestran diferencias en los argumentos y temas más utilizados en relación con sus preferencias y su identidad organizativa.

En lo que resta de este trabajo, se hace primero una breve revisión de la literatura sobre el papel de las ONG en la creación de significados y de enmarcamientos de los problemas públicos, que permite elaborar algunas expectativas sobre su comportamiento. En el tercer apartado se explica la aproximación metodológica utilizada en el análisis de noticias y sus implicaciones. En el cuarto, se discuten los resultados de este análisis y, finalmente, se presentan las principales conclusiones.

LA CREACIÓN DE MARCOS COMO ACTIVIDAD ESTRATÉGICA DE LAS ONG

De acuerdo con la literatura, debemos esperar que las ONG tengan un papel activo y consiente en la creación de conocimiento e información. Ello les permite interpretar la realidad de acuerdo con sus principios y crear marcos, además de transmitir sus demandas a la ciudadanía y a los Gobiernos. Actúan, por lo tanto, como cadena de transmisión de valores, preferencias, información y conocimientos (Albarreda, 2018). Facilitan un diálogo independiente y abierto con otras organizaciones de la sociedad civil y proveen asesoramiento político, para lo cual utilizan información propia o elaborada por terceros, con quienes comparten unas ideas y creencias sobre un tema. En suma, crear información y conocimiento es una estrategia de movilización en sí misma, ya que les permite influir en el establecimiento de la agenda o en las decisiones políticas (Joachim, 2007; Dür y Mateo; 2014; Muñoz, 2016; Muñoz y Orué, 2021).

Esta función es clave cuando se trata de asuntos de elevada complejidad, en los que se entremezclan una gran diversidad de intereses, como la actual pandemia o el cambio climático, temas en los que los Gobiernos consideran deseable la colaboración con las ONG para mejorar la gobernanza (Ansel *et al.*, 2021). En este contexto, las ONG ayudan a crear puentes entre los científicos y otros actores, como los medios de comunicación, los responsables políticos y el público. Por ejemplo, en el caso del cambio

climático se sabe que difunden conocimiento basado muchas veces en investigación científica con un lenguaje y escalas temporales adecuadas para la elaboración de las políticas, con el objetivo de conseguir cambios de comportamiento en la sociedad (Gemmill y Bamidele-Izu, 2002; McNaught *et al.*, 2014, Ihlen *et al.*, 2015). Elaboran estrategias de adaptación, refuerzan los análisis científicos y operan como repositorios de información sobre el tema (McGregor *et al.*, 2018).

Al ser una actividad estratégica, la creación de información es reinterpretada y presentada a partir de un marco de referencia creado por las propias ONG. Parten de sus preferencias políticas para enmarcar los temas en consonancia con su marco ideológico. Al tratarse de organizaciones guiadas por principios y valores, cabría esperar que enmarquen los problemas públicos y las alternativas no de forma neutral, sino de una manera que ayude a su causa (Muñoz y Orué, 2021). Por ejemplo, Joachim (2007) ilustra cómo las organizaciones de derechos de la mujer han enmarcado estratégicamente la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos, y no simplemente como un *problema de las mujeres*, lo que aumenta su capacidad de influir en el establecimiento de la agenda.

En este punto, es importante dejar claro qué se entiende en este trabajo por *enmarcamiento* o *marcos*. Siguiendo a Goffman, se entiende que son «esquemas de interpretación» que permiten a los actores «localizar, percibir, identificar y etiquetar eventos y acontecimientos específicos. Un marco interpretativo funciona como el marco de un cuadro: centra la atención en ciertos elementos de importancia y desvía la atención de otros aspectos que pueden ser menos relevantes» (1974:21). Esta definición se complementa con la intención o motivaciones de quien realiza el enmarcamiento. Esta idea se basa en algunos trabajos, considerados ya clásicos, que indican que los marcos ayudan a condensar el mundo para dar sentido a los acontecimientos y experiencias (Snow y Benford, 1988; Benford y Snow, 2000; Chong y Druckman, 2007). Entendemos que cuando las ONG localizan, perciben, identifican y etiquetan eventos y acontecimientos lo hacen en relación a sus propias preferencias sobre el tema. Por lo tanto, podemos esperar que al interpretar e informar sobre la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, las ONG lo harán indicando, señalando y localizando eventos relacionados con la forma como interpretan y entienden otros problemas globales, en particular el cambio climático; por ejemplo, destacando quiénes son los responsables de encontrar soluciones, qué acciones se deben emprender, quiénes son los afectados o cuáles son las principales consecuencias.

No obstante, las ONG ecologistas son muy diversas. Algunas parten de grupos locales o regionales; otras, en cambio, son ONG con un enfoque y presencia internacional. También existen diferencias en cuanto a las temáticas en las que están especializadas: algunas tienen un carácter generalista, mientras que otras se dedican a temas específicos como la conservación aves o la protección de un entorno natural. Su misión también puede ser el desarrollo sostenible, la mitigación de la pobreza o el bienestar de los animales. En la práctica, ello implica que deberíamos encontrar marcos diversos entre las propias ONG a la hora de interpretar determinados acontecimientos. Por tanto, se espera diversidad entre ellas a la hora de enmarcar la pandemia en relación

con el cambio climático, tal como sucede también en otros ámbitos de la acción colectiva. Por ejemplo, Pleyers (2020) argumenta que los movimientos sociales han tendido a mostrar la pandemia desde diversos puntos de vista. Algunos han enfatizado desigualdades urbanas; otros desde un punto de vista interseccional, revelando que las mujeres y las minorías han sufrido especialmente el encierro y han hecho frente a la mayor parte de la tarea crucial de cuidar en las familias comunidades y hospitales públicos.

En las ONG, la creación de marcos y significados es intrínseca a la elaboración de su propia identidad, conformada por la ética y las creencias que dan sentido a sus acciones. Se entiende que la identidad de las ONG expresa la conexión cognitiva, moral y emocional de los miembros con la organización (Polleta y Jasper, 2001). Este factor, por lo tanto, influye en la forma en que enmarcan las cuestiones políticas, así como en las soluciones políticas que plantean. Además de su misión, en el caso de las ONG ecologistas se considera que su identidad es el resultado de tres factores: su origen territorial, la naturaleza de los vínculos con organizaciones sociales y políticas preexistentes y el tipo de liderazgo que tienen (Jiménez, 2007). El origen territorial de estas ONG como atributo organizativo es especialmente importante en relación con la forma en que interactúan con los diferentes niveles de gobierno, desde lo local hasta el ámbito internacional. La escala geográfica a la que se organiza un grupo (local, regional o internacional) establece una serie de restricciones cognitivas y normativas que influyen en sus acciones. Por ello, esperamos que los rasgos de su identidad conlleven diferencias entre ellas a la hora de elaborar una narrativa informativa que transmiten en diferentes canales de comunicación (Li *et al.*, 2021).

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Para examinar hasta qué punto las ONG han aprovechado la pandemia para enfatizar diferentes temáticas relacionadas con el cambio climático y cuáles son las temáticas que han tenido más asociación con la COVID-19, se han analizado las noticias publicadas por las organizaciones que forman parte del G5⁵ en España respecto de la crisis sanitaria entre enero y diciembre de 2020. Se trata de Ecologistas en Acción, WWF, Greenpeace, Amigos de la Tierra y SEOBird Life. Esta elección se justifica por el hecho de que existen variaciones importantes entre ellas en cuanto a la temática de especialización, tamaño y origen (nacional o internacional), y al mismo tiempo se mantiene constante el hecho de ser las organizaciones con mayor acceso formal a las instituciones en España. Es decir, todas ellas se pueden considerar como *insiders* o *stakeholders* (actores relevantes en la política).

En cuanto a las diferencias, con la excepción de Ecologistas en Acción, las cuatro ONG restantes son la rama española de ONG internacionales ampliamente conocidas. Dos de ellas son claramente generalistas (Greenpeace y Ecologistas en Acción);

5. Este grupo es llamado G5 o las Cinco Grandes.

es decir, están activas en una diversidad de temas medioambientales como la protección de la biodiversidad, pero también en temas de desarrollo y desigualdades sociales. Amigos de la Tierra se podría considerar generalista, aunque tiene un fuerte enfoque en temas de agroecología. SeoBirdlife y WWF se consideran ONG conservacionistas; es decir, se centran en la protección de especies de animales en peligro —la primera es especialista en aves— y ambas tienen además una fuerte raíz en grupos de especialistas y científicos en temas medioambientales.

En cambio, existen indicadores afianzados en relación con el carácter de *insiders* de la política. Desde la década de 1990, estas organizaciones han formado parte con frecuencia de órganos consultivos gubernamentales y han sido invitadas al Congreso de los Diputados como expertas para la discusión de leyes en tramitación (Jiménez, 2005; Muñoz y Orué, 2021). Esta interacción con las instituciones no es reciente y pueden considerarse como interlocutoras de los poderes públicos en temas de medioambiente. Por ejemplo, Ecologistas en Acción formó parte del Consejo Asesor de Medio Ambiente creado en 1994 por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y posteriormente del Consejo Nacional del Agua. En comparación con otras ONG, Ecologistas en Acción ha tenido un mayor acceso al proceso de elaboración de políticas, ya que ha participado en diez órganos consultivos gubernamentales, el mismo número que, por ejemplo, la patronal Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (Muñoz y Moya, 2017).

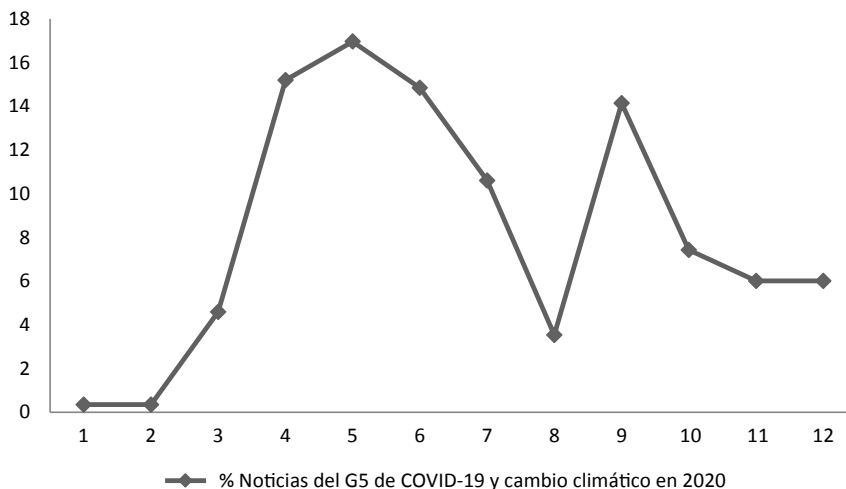
Aunque sabemos que los estudios recientes sobre la información elaborada por las ONG se han basado principalmente en el análisis de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter (Li *et al.*, 2021), en este estudio se ha optado por el análisis de noticias y de informes publicados en sus páginas web. Se considera que este tipo de texto permite un desarrollo de la argumentación más amplio en el que el enmarcamento de las ONG queda explícitamente desarrollado. La audiencia de estas noticias son principalmente los miembros de estas organizaciones o seguidores, así como miembros de la Administración pública más próximos a las temáticas de medioambiente. Una idea aproximada sobre la audiencia es el número de socios o el número de seguidores en la red social Twitter. Aunque se debe decir que existe una variación importante al respecto entre ellas: mientras que SeoBirdlife tiene más de dieciocho mil socios y más de cien mil seguidores, Greenpeace España reporta más de trescientos mil socios y más de seiscientos mil seguidores (para información más detallada ver la tabla 1 del anexo).

A partir de las noticias identificadas, se ha creado una base de datos que contiene el nombre de la organización, fecha de la noticia y el texto completo entre enero y diciembre de 2020. En total, se han encontrado 283 noticias publicadas por las organizaciones del G5 en relación con la COVID-19 y el cambio climático. La identificación se ha hecho en la página web de las organizaciones a partir de una búsqueda por palabra clave. Esta búsqueda ha incluido las palabras *COVID*, *COVID-19*, *SARSCov2*, *coronavirus*, *pandemia*, *crisis sanitaria*, *cambio climático*, *crisis climática* y *calentamiento global*. Como se aprecia en la figura 1, la gran mayoría de noticias fue publicada entre marzo y junio de 2020, con un ligero repunte en septiembre de 2020 que coincide con

una segunda ola de incremento de los casos. Para más detalle sobre el número de noticias publicadas por cada ONG de forma mensual, véase la tabla 2 del anexo.

FIGURA 1.

PORCENTAJE DE NOTICIAS SOBRE COVID-19 Y CAMBIO CLIMÁTICO: ONG DEL G5



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la web de las organizaciones del G5.

Esta recopilación de información ha permitido realizar un análisis de contenido temático, transformando sistemáticamente una gran cantidad de texto (en este caso todo el contenido de la noticia *online*, considerado como datos brutos) en un resumen conciso y organizado de los resultados clave. Utilizando el *software* de análisis de textos TLAB+⁶, se ha creado un corpus conjunto con todas las noticias del G5 formado en total por 283 documentos (noticias) con 5188 palabras y 13085 lemas. Estos últimos son una etiqueta informática, que coincidirá generalmente con el lexema o raíz de las palabras, pero que no necesariamente han de ser equivalentes. La creación del corpus también segmenta la información en contextos (18269) y ocurrencias (213581).

Para identificar los temas más recurrentes respecto al cambio climático y la COVID-19 a lo largo del primer año de pandemia, se han utilizado dos técnicas de análisis: la primera es el *topic modeling*, basado en el análisis de temas emergentes. Se trata de una aproximación que aplica grupos de algoritmos a la minería de texto y al aprendizaje automático para descubrir temas dentro de cuerpos de texto no estructurados (Grün y Hornik, 2011). En nuestro caso, se han analizado 5150 contextos elementales y 2014 palabras claves para identificar los grupos de temas más recurrentes con la ayuda de TLAB+, que utiliza un modelo probabilístico generativo llamado Asignación Latente de Dirichlet (ALD o DLA). Los temas emergentes resultantes son cinco,

6. Ver: <https://www.tlab.it/>.

como se explica en la siguiente sección. La segunda técnica consistió en un análisis de co-ocurrencia en relación al tema de la COVID-19 en las noticias. Este análisis resulta de un cálculo de las veces que dos o más unidades léxicas están presentes juntas en los mismos contextos elementales (CE). El contexto de las co-ocurrencias se realiza a partir de n-gramas (secuencias de «n» palabras clave dentro de cada contexto elemental).

TEMAS EMERGENTES ENTRE LA PANDEMIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

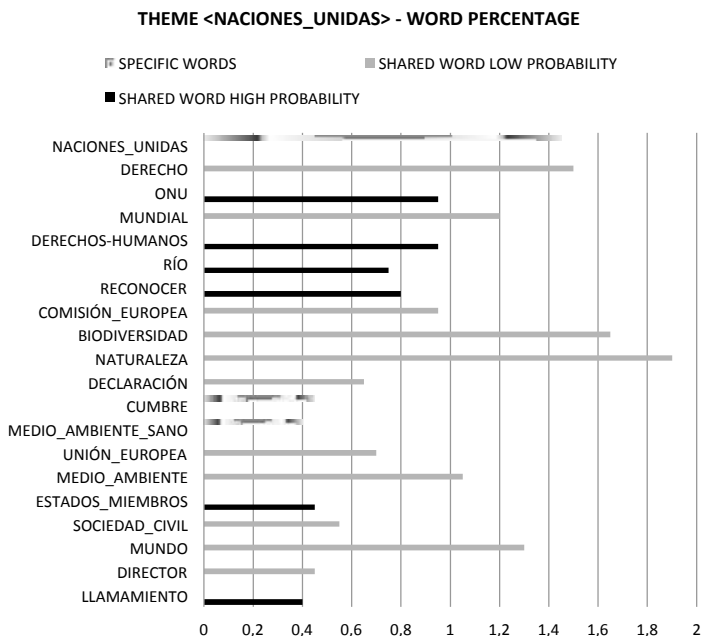
El análisis de *topic modeling* del corpus creado con las noticias del G5 muestra la existencia de cinco temas emergentes: a) biodiversidad; b) ciudad; c) combustibles fósiles; d) desarrollo, y e) Naciones Unidas. Las temáticas emergentes identifican grupos de palabras en los cuales un término co-ocurre con otros formando un conjunto que destaca dentro de todo el texto analizado. Lo primero que llama la atención es la dimensión puesta en los aspectos globales y locales de la pandemia, que a su vez son los temas que presentan una mayor relación probabilística con palabras compartidas. La dimensión global en las noticias de las ONG puede observarse en la temática emergente identificada como *Naciones Unidas*. El nombre de esta organización internacional, encargada de debatir problemas globales, se asocia con una alta probabilidad con palabras como *derechos humanos*, *reconocer* y *Estados miembros* (ver figura 2). De ello se desprende que el G5 relaciona la pandemia de la COVID-19 como un momento propicio para insistir en la esfera internacional en que el acceso a un medio ambiente sano debe ser entendido y reconocido como un derecho humano.

En una entrevista realizada al Dr. David Boyd —relator especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente— y publicada como noticia por SeoBirdlife, se puede leer lo siguiente: «Si el mundo puede movilizarse tan rápidamente para responder a la COVID-19, ¿por qué no puede hacerlo ante la amenaza que se avecina aún más grave del cambio climático?». Para Boyd, la discrepancia en la acción es una pequeña sorpresa y tiene sus raíces en la desigualdad. «La COVID-19 amenaza a todos, incluidas las personas ricas y poderosas del norte global», dice. «Por otro lado, los efectos del cambio climático los están sintiendo en este momento personas que no tienen mucha voz y están en lejos de las personas que gobiernan el mundo».

En esta temática también destaca el señalamiento de actores considerados como responsables de las políticas vinculadas al cambio climático, en particular la Unión Europea, pues la Comisión Europea aparece como etiqueta en este tema emergente, aunque con menor probabilidad. La temática Naciones Unidas y las etiquetas asociadas a ella permiten observar que el G5 ha asociado la pandemia a la dimensión global que comparte con el cambio climático, identificando y señalando a los responsables, así como las acciones que realizar (llamamiento o reconocer).

La segunda temática emergente es *ciudad*, que representa la dimensión local de la pandemia (ver figura 3). Las palabras con mayor probabilidad de ocurrencia son *movilidad*, *eléctrico* y *precio*, junto a palabras específicas como *coche*, *vehículo*, *tren* o *calidad*

FIGURA 2.
TEMÁTICAS EMERGENTES DEL G₅ DURANTE LA PANDEMIA: PROBABILIDAD DE COINCIDENCIA DE NACIONES UNIDAS CON OTRAS PALABRAS



Fuente: elaboración propia, a partir del *topic modeling*.

del aire. El cierre forzoso de todas las actividades y el confinamiento de las personas de un día para otro hacía evidente que se pueden tomar medidas más directas para reducir las emisiones de CO₂ en las ciudades, impulsando el uso de otras formas de transporte. Por ejemplo, en una noticia de mayo de 2020 titulada «Cinco formas de REinventar una ciudad mejor», en relación con la pandemia Greenpeace publicó:

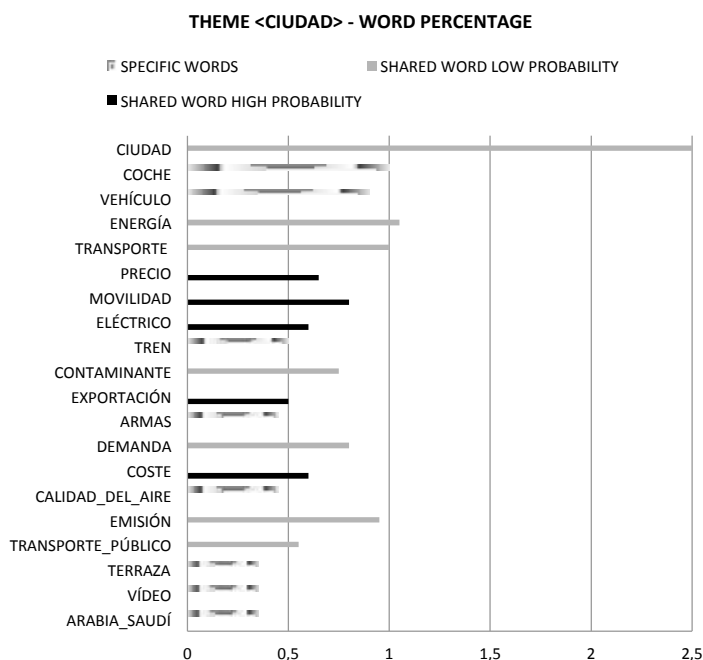
Las estimaciones sugieren que las ciudades son responsables del 75% de las emisiones globales de CO₂, siendo los principales contribuyentes el transporte y el uso de energía en los edificios. Las ciudades devoran tanta energía que son un verdadero «pozo» de consumo energético. Hacer nuestras ciudades más habitables y sostenibles incluye transformar la forma en que consumen energía de forma más eficiente, por ejemplo, mejorando el diseño de los espacios y edificios, y rehabilitando los existentes.

En otra noticia de septiembre de 2020 de WWF, la organización señala: «La pandemia ha impactado nuestra forma de vivir y ganarnos la vida, pero, a la vez, nos brinda un panorama de cómo se podrían ver nuestras ciudades bajo una nueva perspectiva». Al mismo tiempo, estas noticias sobre cómo la pandemia podría transformar las ciudades coinciden con la aparición de diversas plataformas y movilizaciones ciudadanas a las que

estas ONG han dado apoyo, como Recuperem la ciutat⁷. Se podría inferir que la elección de temáticas tiene un sentido estratégico para las ONG, pues se conecta con otras estrategias de movilización como la protesta en temas paralelos (Pleyers, 2020).

FIGURA 3.

TEMÁTICAS EMERGENTES DEL G5 DURANTE LA PANDEMIA: PROBABILIDAD DE COINCIDENCIA DE CIUDAD CON OTRAS PALABRAS



Fuente: elaboración propia a partir del *topic modeling*.

El tercer tema emergente es el *desarrollo*. Las palabras con mayor probabilidad de relación con esta temática son aquellas que hacen referencia a diferentes sectores económicos como el turismo, las infraestructuras, las energías renovables o con vivienda y urbanístico (ver figura 4). Se destaca también la aparición de palabras relacionadas con actores políticos (comunidades autónomas) y con la regulación (normativa). En conjunto, al hablar de desarrollo el G5 apunta a sectores económicos que pueden tener una gran incidencia en la reducción de gases de efecto invernadero como el suministro de energía o la producción industrial (construcción e infraestructuras entre otros). En una noticia de junio de 2020, Amigos de la Tierra señala:

Europa se encuentra en un momento clave en el que prepara el plan de recuperación económica tras la devastación producida por la COVID-19. Por ello es urgente

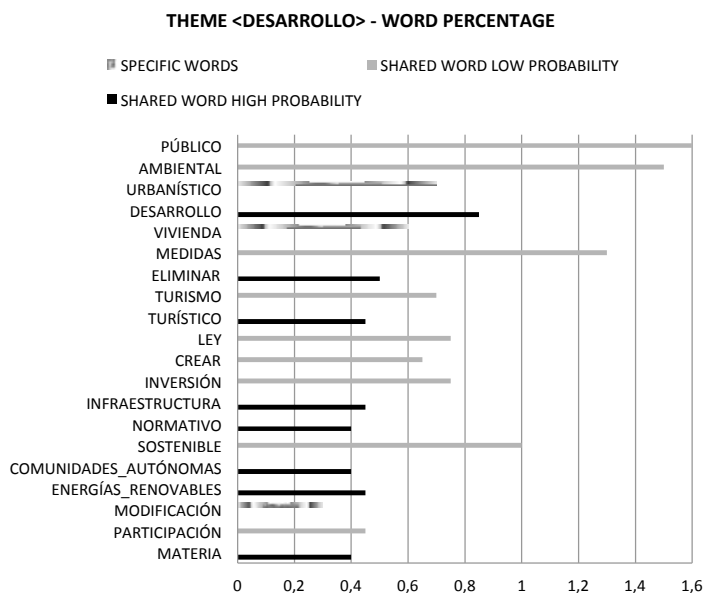
7. Para consultar adhesiones, véase: <https://www.recuperemlaciutat.com/>.

asegurar que esa recuperación económica garantice que nuestra sociedad y comunidades locales sean más resilientes y más justas a largo plazo [...]. Esto significa garantizar una transición energética con emisiones cero neto reales mucho antes y en consonancia con la ciencia y proteger todas la inversiones de la UE a prueba de clima, para proteger a la población y al medio ambiente de los pereros efectos del cambio climático.

Las comunidades locales hacen referencia a comunidades en materia de energía; de esta forma se busca convencer de la importancia de utilizar energías renovables y producidas a pequeña escala, en contraposición con el modelo actual de grandes empresas energéticas.

FIGURA 4.

TEMÁTICAS EMERGENTES DEL G₅ DURANTE LA PANDEMIA: PROBABILIDAD DE COINCIDENCIA DE DESARROLLO CON OTRAS PALABRAS



Fuente: elaboración propia a partir del *topic modeling*.

Tras estos temas, en términos de probabilidad de ocurrencia entre palabras, se encuentra la temática de los *combustibles fósiles*, considerados como la principal fuente de emisión de los gases de efecto invernadero⁸. Las palabras altamente asociadas con

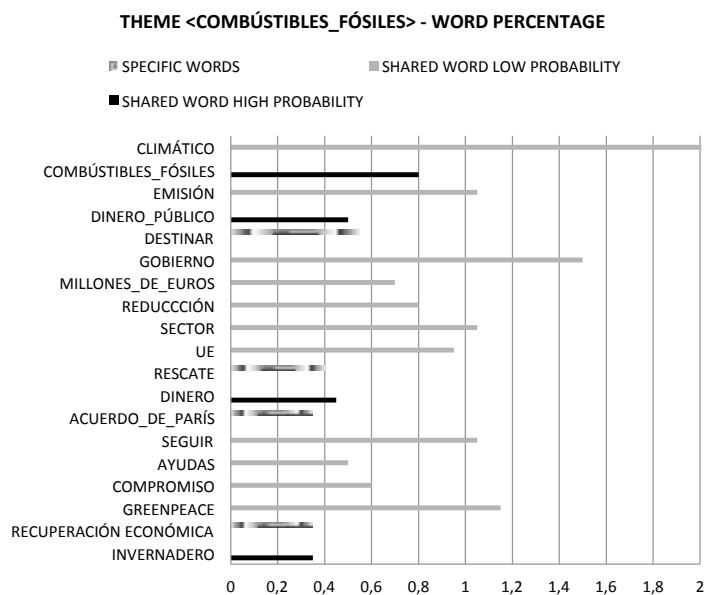
8. Las fuentes naturales del dióxido de carbono incluyen plantas en descomposición y materia animal, incendios forestales naturales y volcanes. Las principales fuentes humanas de CO₂ proceden de la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) y de la deforestación. Los científicos atribuyen la mayor parte de la concentración de CO₂ a estas fuentes procedentes de la acción humana.

este tema son *dinero público e invernadero*, y las palabras específicas son *destinar, rescate, recuperación económica y acuerdo de París* (ver figura 5).

Aparecen, aunque con baja probabilidad de coincidencia, palabras relacionadas con actores políticos como *Gobierno y UE*, o palabras como *reducción y compromiso*. Se observa que las noticias de las ONG centradas en los combustibles fósiles enfatizan la preocupación por que las ayudas de los Gobiernos y de la UE se acaben dirigiendo a la industria de los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), en lugar de a fuentes de energía limpias. Ello se deriva de la asociación de palabras que también surgen en esta temática como *rescate y destinar*.

FIGURA 5.

TEMÁTICAS EMERGENTES DEL G5 DURANTE LA PANDEMIA: PROBABILIDAD DE COINCIDENCIA DE COMBUSTIBLES FÓSILES CON OTRAS PALABRAS



Fuente: elaboración propia a partir del *topic modeling*.

Un ejemplo de esta temática se encuentra en una noticia de agosto de 2020 de Greenpeace:

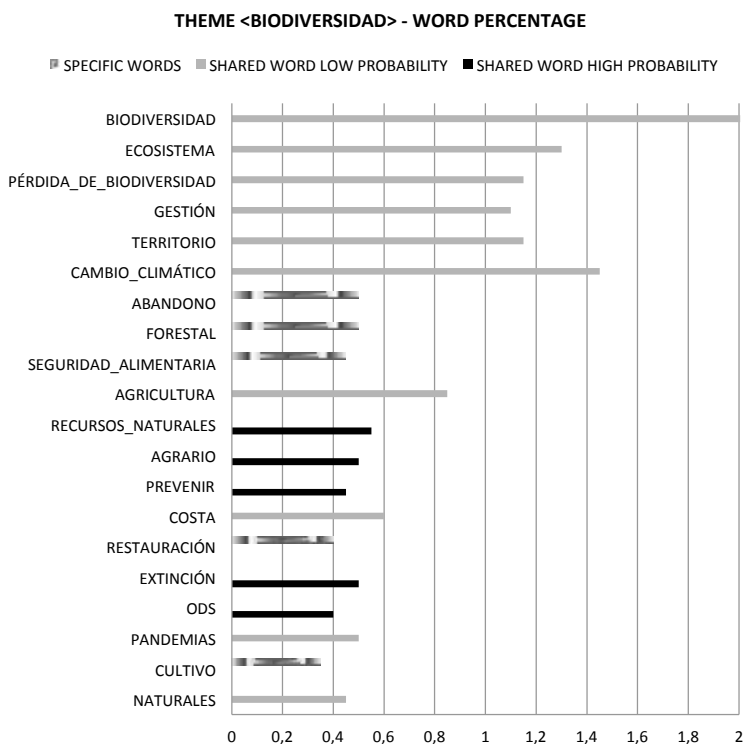
Greenpeace defiende el papel del ferrocarril como alternativa sostenible para reducir un gran número de vuelos, puesto que un viajero en tren emite hasta 20 veces menos CO₂ que si viaja en avión. A la denuncia [...] se suma la demanda de condiciones climáticas a los rescates de la aviación: hasta el momento, España ya ha ayudado con 1010 millones de euros a Iberia y Vueling mediante créditos ICO avalados por el Estado.

La última temática emergente es la *biodiversidad*, una de las preocupaciones clave de las ONG ecologistas, pues todas comparten como principio fundamental la

protección de la biodiversidad. Las palabras claves con mayor probabilidad de aparecer son por este orden: *recursos naturales, agrario, extinción prevenir y objetivos de desarrollo sostenible* (ODS). Entre las palabras específicas relacionadas con la biodiversidad se encuentran términos como *forestal, cultivo y seguridad alimentaria*. Otras palabras asociadas con menor probabilidad de coincidencia son *cambio climático, ecosistema o costa*. En relación con las acciones, se observa un enmarcamiento que enfatiza el peligro (abandono y extinción) y pone el acento en sectores como la agroalimentación o el sector forestal (ver figura 6).

Se observa también que durante la COVID-19, el G5 ha enfatizado el papel en el calentamiento climático no solo del sector energético, sino también de otros sectores económicos como la agricultura y la alimentación o el sector forestal. A nivel mundial, la Organización Mundial de la Agricultura y la Alimentación calcula que el 10% de las emisiones de gases de efecto invernadero se deben a la actividad agrícola (FAO, 2020). En una noticia de septiembre de 2020, Ecologistas en Acción destaca claramente la relación entre la pandemia y la crisis climática:

FIGURA 6.
TEMÁTICAS EMERGENTES DEL G5 DURANTE LA PANDEMIA: PROBABILIDAD DE COINCIDENCIA DE BIODIVERSIDAD CON OTRAS PALABRAS



Fuente: elaboración propia a partir del *topic modeling*.

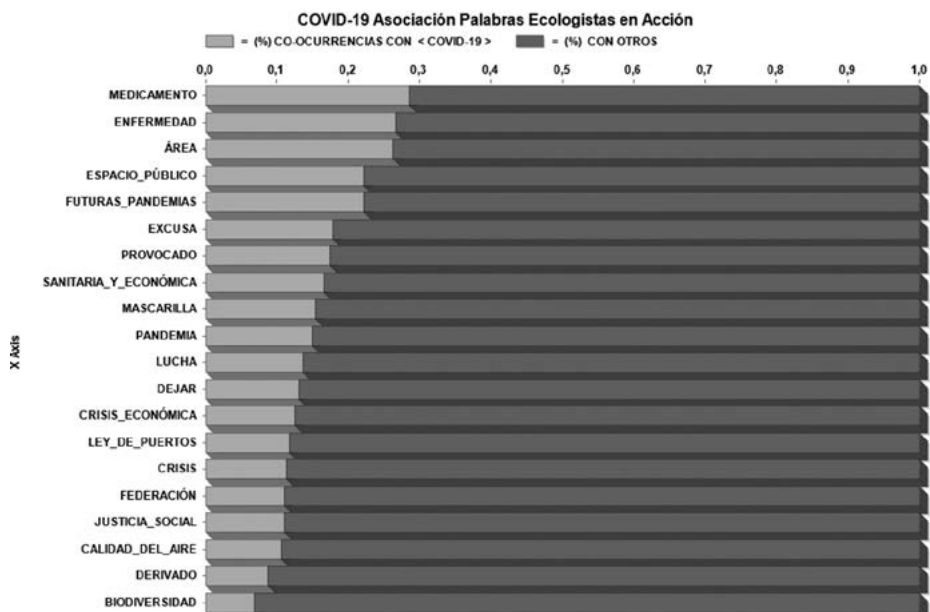
Las pandemias y la crisis ambiental están relacionadas. El hacinamiento animal de la ganadería industrial y, especialmente, la pérdida de biodiversidad fomentan la aparición de nuevos virus que infectan a las personas. Además, el cambio climático puede derivar en que vectores de transmisión de enfermedades infecciosas (como los mosquitos) puedan ampliar su radio de acción. Mitigar la pérdida de biodiversidad y el cambio climático es la manera más eficaz de evitar futuras pandemias.

Si analizamos ahora por separado al G5, encontramos divergencias a la hora de aproximarse a la crisis sanitaria en sus noticias. Para explicar estas diferencias en términos de enmarcamiento, se ha hecho un análisis de co-ocurrencia de la palabra *COVID-19* con otras palabras, resultando un cuadro de aquellas con mayor porcentaje de asociación, entre las que Ecologistas en Acción es la que muestra mayores porcentajes de asociación, seguida por este orden de WWFEspaña, SeoBirdlife, Greenpeace y Amigos de la Tierra. En general, sin embargo, dicho porcentaje es más bien bajo en todos los casos, lo que indica que en las noticias sobre cambio climático y la pandemia se hace mención a la *COVID-19*, pero no existe un elevado grado de co-ocurrencia con la mayoría de palabras que aparecen en el texto.

De acuerdo con lo esperado, cada ONG muestra un mayor nivel de co-ocurrencia con palabras que expresan sus preferencias, valores e identidad organizativa. Ecologistas en Acción relaciona la *COVID-19* con temas o reivindicaciones políticas como

FIGURA 7.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN. CO-OCURRENCIA CON LA PALABRA *COVID-19*



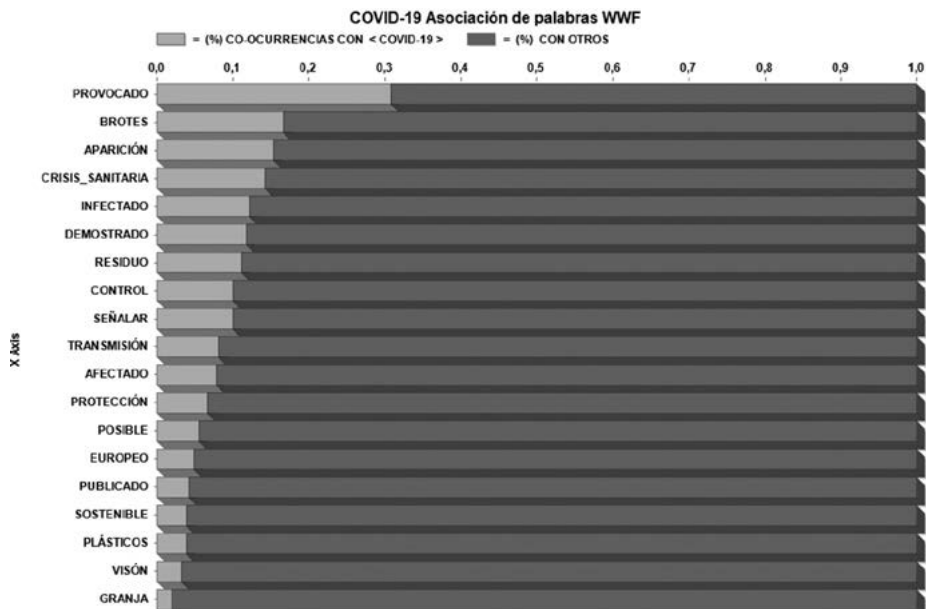
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de co-ocurrencias de las noticias de Ecologistas en Acción con la palabra *COVID-19*.

el espacio público, la ley de puertos, la calidad del aire, la crisis económica y la justicia social (ver figura 7). No obstante, sorprende observar la falta de co-ocurrencia con actores o responsables políticos. Esto podría implicar que esta organización tiende a localizar e identificar conceptos abstractos que permiten interpretar el problema desde una determinada perspectiva, como *justicia social*; pero tiene menos tendencia a identificar a los actores responsables o que intervienen en la solución del problema.

En las noticias de WWFEspaña hay una mayor co-ocurrencia con palabras asociadas directamente con la pandemia como *crisis sanitaria* o *brotos*, *aparición*, *infectado*, *control*, *transmisión* y *protección* (ver figura 8). No se observa una asociación importante con reivindicaciones o enmarcamientos políticos. En cambio, sí se muestra una propensión a relacionar la *COVID-19* con *residuos*, *plástico* y *sostenible*. Destaca la atención prestada a las *granjas* y al *visión*. Además, una proporción significativa de las noticias de esta ONG protectora de las especies animales se centra en los contagios masivos y en el cierre de granjas de visón americano en toda Europa, así como a la denuncia de casos en España. En una noticia de diciembre de 2020, por ejemplo, señalaba:

Nuevas enfermedades zoonóticas, que pasan de los animales a los humanos, han surgido cada vez más en las últimas décadas. Estos incluyen el ébola, el SARS y, más recientemente, la COVID-19. Este aumento no deseado ha sido impulsado por la destrucción de bosques y otros hábitats naturales para destinarlos a la agricultura y

FIGURA 8.
WWF. CO-OCURRENCIA CON LA PALABRA COVID-19



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de co-ocurrencias de las noticias de WWF con la palabra COVID-19.

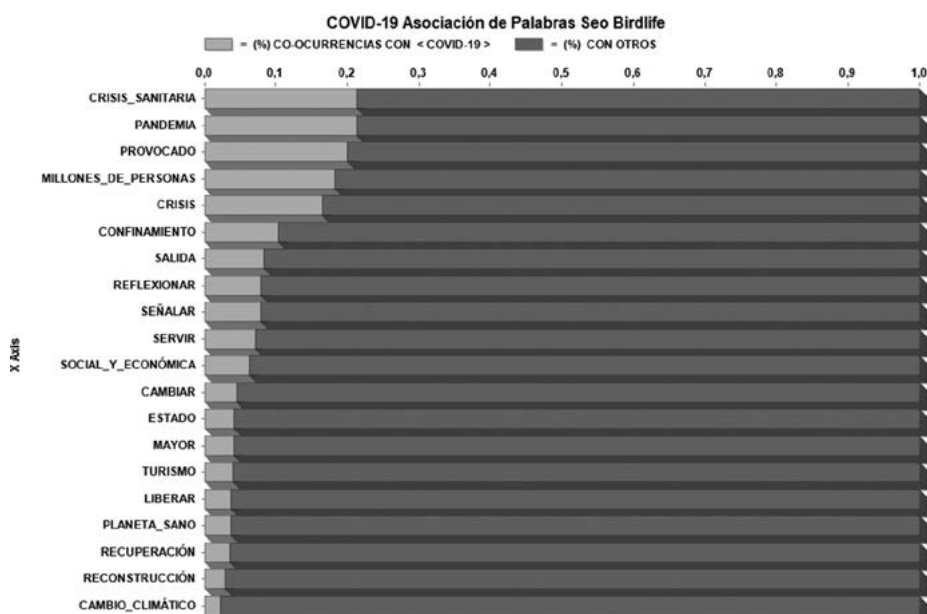
desplazando a los animales salvajes de su hogar para comerciar o cultivar de manera intensiva, lo que produce mayores contactos entre la vida silvestre y personas. El sistema productivo de alimentos está detrás de gran parte de esta pérdida de biodiversidad.

Para esta organización, la COVID-19 se inscribe en el enmarcamiento sobre la pérdida de diversidad en la naturaleza y su asociación con riesgos y peligros para las personas, incluidos nuevos tipos de enfermedades o brotes pandémicos. En otras palabras, la actual pandemia se interpreta como un síntoma más de la crisis medioambiental que está llevando a la pérdida de diversidad en los ecosistemas.

La siguiente organización con mayor probabilidad de co-ocurrencia entre COVID-19 y las noticias publicadas durante el año de la pandemia es SEOBirdlife. Las noticias de esta organización tienen una mayor relación con palabras que implican una acción, de lo cual se puede inferir que las noticias van destinadas especialmente a movilizar a su audiencia con verbos como *reflexionar, señalar, servir, cambiar y liberar*. Otra palabra relacionada con acciones de movilización es *manifiesto*, por ejemplo, a favor de los productores de alimentos sostenibles. Al inicio de la pandemia, el G5 junto a otras organizaciones firmaron un manifiesto para apoyar a la pequeña y mediana agricultura, ganadería y pesca, argumentando que las medidas para detener la crisis sanitaria perjudican duramente a este sector en beneficio de las grandes superficies. Destaca, finalmente, que es el primer caso en el que aparece la asociación con *recuperación y reconstrucción*.

FIGURA 9.

SEOBIRDLIFE. CO-OCURRENCIA CON LA PALABRA COVID-19



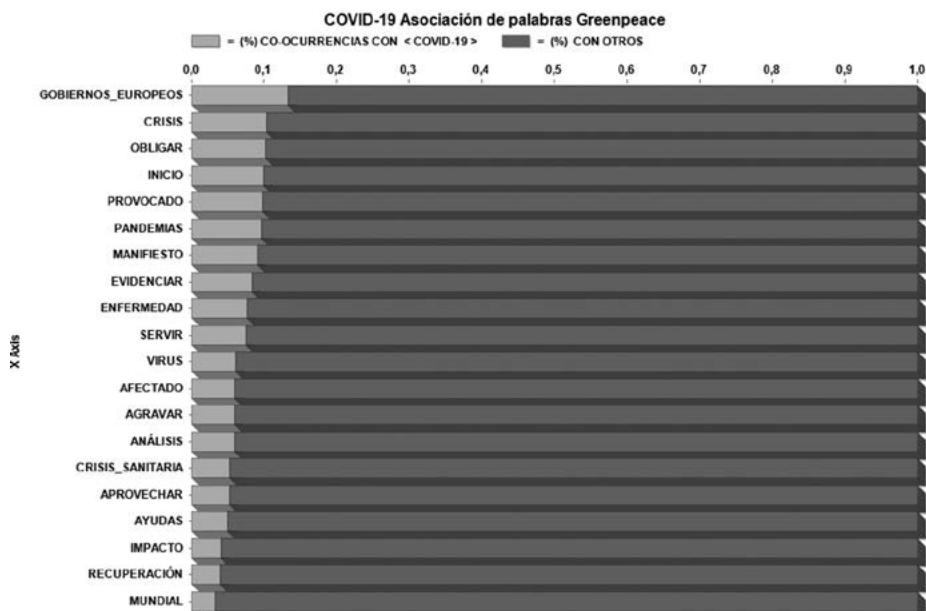
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de co-ocurrencias de las noticias de SeoBirdlife con la palabra COVID-19.

El análisis de co-ocurrencia de Greenpeace muestra principalmente una asociación con palabras que señalan a actores políticos, en concreto a los Gobiernos europeos (ver figura 10). Su enmarcamiento, por lo tanto, busca identificar a los actores responsables. También aparecen verbos que pueden interpretarse como motivaciones para la movilización de los ciudadanos, como *obligar*, *evidenciar*, *servir*, *agravar* o *aprovechar*. Destaca que junto con SeoBirdlife es la única ONG que asocia COVID-19 con el debate actual sobre los fondos europeos de recuperación económica, con palabras como *ayudas*, *aprovechar*, *recuperación* y *mundial*.

Desde abril de 2020, la organización ha publicado diversas noticias sobre los planes de recuperación económica. Por ejemplo, en una de ellas señalaba:

El presidente [...] anunció [...] unos presupuestos de «reconstrucción social y económica». En la UE se está intentando [...] generar un Plan Marshall [...] que, confiemos, nos hagan salir de esta crisis sin las consecuencias nefastas para las personas y el medioambiente de crisis anteriores. Necesitamos respuestas globales y colectivas ante esta crisis sanitaria que, como ocurre con la climática, no tiene fronteras.

FIGURA 10.
GREENPEACE. CO-OCURRENCIA CON LA PALABRA COVID-19

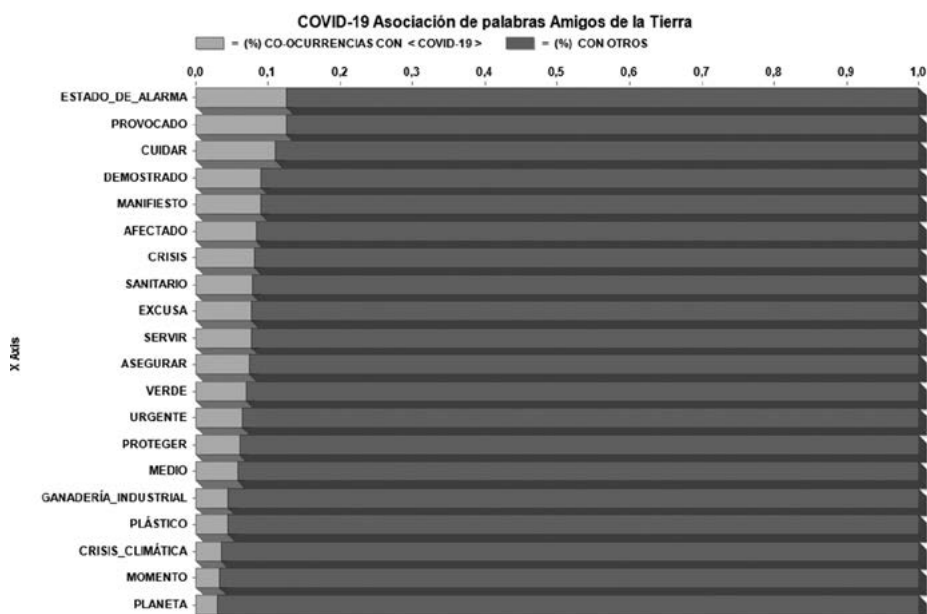


Fuente: elaboración propia a partir del análisis de co-ocurrencias de las noticias de Greenpeace con la palabra COVID-19.

Finalmente, la ONG Amigos de la Tierra muestra la menor proporción de co-ocurrencia con la palabra COVID-19. La primera palabra con la que muestra una

asociación es *estado de alarma*, y no *pandemia*, *enfermedad* o *crisis*, lo que podría indicar una preferencia por enmarcar los problemas con argumentos políticos (ver figura 11). En el mismo sentido irían las co-ocurrencias con palabras de acción como *cuidar* y *proteger*, o términos como *urgente*, *excusa* y *manifiesto* que implica una acción de movilización política. Otros temas asociados se relacionan con sectores que tienen una incidencia en el cambio climático como *plástico* o *ganadería industrial*. Junto con SEOBirdlife, esta ONG asocia la pandemia a la crisis climática. Otras palabras relacionadas con este tema serían *verde*, *proteger* y *planeta*.

FIGURA 11.

AMIGOS DE LA TIERRA. CO-OCURRENCIA CON LA PALABRA *COVID-19*

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de co-ocurrencias de las noticias de Amigos de la Tierra con la palabra *COVID-19*.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha examinado cuál ha sido la reacción de las ONG ecologistas a la pandemia mundial provocada por la COVID-19, tomando en cuenta hasta qué punto han creado un enmarcamiento sobre la pandemia en relación con el cambio climático. En concreto, se ha analizado el contenido textual de las noticias publicadas por las ONG ecologistas que forman el G5 en España, utilizando técnicas como el *topic modeling* y el análisis de co-ocurrencias. Los resultados confirman que las ONG al hablar de la pandemia lo han hecho a partir de sus preferencias y creencias. Las noticias

que mencionan *COVID-19* y *cambio climático* se centran en tres temas *a priori* transversales en los argumentos y discursos de las ONG ecologistas: *biodiversidad*, *combustibles fósiles* y *desarrollo*. No obstante, emergen dos temáticas con mayor probabilidad de asociación con la crisis del llamado coronavirus: *Naciones Unidas* y *ciudad*, lo cual puede interpretarse como la dimensión global y local de la pandemia.

La temática emergente de Naciones Unidas demuestra que la crisis de la COVID-19 ha representado una oportunidad para introducir en la agenda la necesidad de poner en marcha soluciones globales a los problemas. Por ejemplo, el cambio climático se enmarca como la necesidad de que el derecho a un ambiente sano sea introducido al marco maestro de los *derechos humanos*. La misma demanda se hace a nivel local; así, la temática sobre la *ciudad* se asocia de forma importante con la calidad del aire de las ciudades y por lo tanto con un medio ambiente sano. Sin embargo, a nivel local la temática hace un mayor énfasis en decisiones políticas de ámbito local como el uso del transporte o la generación de la energía. Las ONG realizan una lectura que interpreta la pandemia, en palabras de WWF como «el gran acelerador» que expone «las vulnerabilidades preexistentes de nuestras sociedades, desencadenando una terapia de choque en forma de fuertes restricciones e impulsando al cambio». En ese sentido, la crisis de la COVID-19 como un *shock event* ha propiciado una adaptación de los marcos o discursos utilizados por las ONG para enfatizar aquellas dimensiones del problema que consideran más relevantes para propiciar un cambio político (ver introducción a este número monográfico al respecto).

Por otra parte, al analizar individualmente a las organizaciones del G5 no se observan la existencia de patrones muy marcados, pero se pueden identificar dos tipos de comportamiento político: uno más ideológico que utiliza palabras como *justicia social* o *estado de alarma*, y otro de estrategia política que busca la movilización de los ciudadanos con palabras como *reflexionar*, *proteger* o *manifiesto*. En cuanto a la identificación de los actores, se observa una tendencia a señalar a actores europeos e internacionales más que a actores regionales o estatales. Sorprende que —a pesar de ser un tema que ha ocupado las portadas de los medios de comunicación, por su posible importancia en la ejecución de las políticas para mitigar el cambio climático—, el análisis de co-ocurrencia no destaca una asociación importante con las palabras *reconstrucción* o *recuperación*. En la co-ocurrencia con *COVID-19*, solo aparece en las noticias de SeoBirdlife y de Greenpeace. En sus textos manifiestan una clara oposición a que las ayudas y medidas económicas en el mundo post-COVID sean destinadas a empresas de energías de combustibles fósiles y, al mismo tiempo, hacen un llamado a centrar los esfuerzos en crear un nuevo modelo energético.

Es importante señalar que en el análisis temático de las noticias de las ONG no se observa una fuerte relación con políticas públicas específicas, ni en el análisis de temas emergentes ni en el análisis de co-ocurrencia. Por ejemplo, no están entre las asociaciones de palabras menciones a la *ley de cambio climático* y *transición energética*, que fue presentada por el Gobierno en 2020 y fue aprobada en mayo de 2021. El número de noticias dedicado a la legislación y normativa ha sido escaso o no ha tenido relación directa con la COVID-19. Ello podría deberse a que la audiencia natural de estas

noticias son los miembros de estas organizaciones y no tienen un formato específico de informe o *policy report*. Sin embargo, analizando algunas noticias a título individual, sí se observa que la pandemia ha limitado otras acciones de movilización como las protestas; y también se sabe que se han llevado a cabo otras estrategias de movilización como las firmas o campañas mediáticas a favor de diversos manifiestos. Entre ellos se encuentra *Recuperem la ciutat*, que promueve un cambio de modelo en la movilidad y transporte de las ciudades. En suma, se aprecia un papel activo de las ONG del G5 en la creación de marcos de interpretación de los problemas, respondiendo a sus preferencias y creencias tal como nos señala la teoría del *framing*. Al mismo tiempo, las diferencias entre ellas al enfatizar las diferentes dimensiones de ambas crisis globales se corresponden con los rasgos organizativos como una importante variable explicativa del comportamiento y la estrategia de las ONG y, más en general, de los diversos tipos de grupos de interés.

Aunque sugerentes, estos resultados dejan fuera diversos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en futuras investigaciones. Se apunta a tendencias en los enmarcamientos de las crisis globales por parte de las ONG analizadas, pero es necesario incluir en el análisis a un mayor número de organizaciones y un periodo de análisis más extenso. Ello nos permitiría saber si las temáticas emergentes y las co-ocurrencias se sostienen cuando se incluye a ONG de menor tamaño, especializadas en un territorio más concreto o que no tienen el mismo acceso a las instituciones. También nos permitiría saber si existen diferencias en el enmarcamiento del cambio climático en ausencia de los efectos de la pandemia.

Por otra parte, el presente análisis no permite apreciar hasta qué punto existen enmarcamientos sobre la COVID-19 y el cambio climático que respondan a una lógica de competencia entre las ONG. Para profundizar en ello probablemente se tendría que recurrir a otras técnicas de investigación como las encuestas o las entrevistas a profundidad. Otros temas interesantes que surgen de estos primeros resultados y que deberían de ser tenidos en cuenta en futuro son las posibles en el enmarcamiento que realizan las ramas nacionales de las organizaciones internacionales aquí analizadas como Greenpeace o WWF, o las diferencias que pudiera haber con actores económicos, en particular con aquellos más relevantes en el tema del cambio climático como la energía y el transporte.

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i RTI2018-096950-A-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación MCIN/AEI/10.13039/501100011033/.

Referencias

- Albareda, Adrià. 2018. «Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts», *Voluntas*, 29: 1216-1232. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00051-x>.

- Allan, Jen Iris y Jennifer Hadden. 2017. «Exploring the framing power of NGOs in global climate politics», *Environmental Politics*, 26 (4): 600-620. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1319017>.
- Ansell, Christopher, Eva Sørensen y Jacob Torfing. 2021. «The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems», *Public Management Review*, 23 (7): 949-960. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>.
- Benford, Robert y David Snow. 2000. «Framing processes and social movements: an overview and assessment», *Annual Review of Sociology*, 26 (3): 611-639. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>.
- Burkett, Maxine. 2016. «Reading between the red lines: loss and damage and the Paris outcome», *Climate Law*, 6 (1): 118-129. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3303680>.
- Capoccia, Giovanni y David Kelemen. 2007. «The Study of Critical Junctures Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Analysis», *World Politics*, 59 (3): 341-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.
- Chong, Dennis y James Druckman. 2007. «Framing theory», *Annual Review of Political Science*, 10: 103-126. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>.
- Dunlap, Riley y Aaron McCright. 2010. «Climate Change Denial: Sources, Actors and Strategies», en Constance Lever-Tracy (ed.), *Routledge Handbook of Climate Change and Society*. Londres: Routledge.
- Dür, Andreas y Gema Mateo. 2014. «Public opinion and interest group influence: How citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement», *Journal of European Public Policy*, 21 (8): 1199-1217. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.900893>.
- Ecologistas en Acción. 2019. *Escenarios de trabajo en la transición ecosocial 2020-2030*. Madrid. Disponible en: <https://cutt.ly/vR8Du7y>.
- FAO. 2020. *Emissions due to agriculture. Global, regional and country trends 2000-2018*. FAOSTAT Analytical Brief Series, No 18. Rome.
- Gemmill, Barbara y Abimbolam Bamidele-Izu. 2002. «The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance», en Daniel Etsy y Maria Ivanova (eds.), *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, Forestry and Environmental Studies Publications Series, 8. Disponible en: <https://elischolar.library.yale.edu/fes-pubs/8>.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Nueva York: Harper.
- Grasso, Marco y Ezra M. Markowitz. 2015. «The moral complexity of climate change and the need for a multidisciplinary perspective on climate ethics», *Climatic Change*, 130: 327-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10584-014-1323-9>.
- Grün, Bettina y Kurt Hornik. 2011. «Topicmodels: an R package for fitting topic models», *Journal of Statistical Software*, 40 (13): 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.18637/jss.v040.i13>.

- Ihlen, Øyvind, Tine Ustad Figenschou y Anna Grøndahl Larsen. 2015. «Behind the Framing Scenes: Challenges and Opportunities for NGOs and Authorities Framing Irregular Immigration», *American Behavioral Scientist*, 59 (7):822-838. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764215573254>.
- Jiménez, Manuel. 2005. *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI.
- Jiménez, Manuel. 2007. «The Environmental Movement in Spain: A Growing Force of Contention», *South European Society and Politics*, 12 (3): 359-378. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740701495244>.
- Joachim, Jutta. 2007. *Agenda setting, the UN and NGOs: Gender violence and reproductive rights*. Washington, DC: Georgetown University.
- Kingdon, John. 2002. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Li, Yiqui, Jieun Shin, Jingyi Sun, Hye Min Kim, Yan Quc y Aimei Yang. 2021. «Organizational sensemaking in tough times: The ecology of NGOs' COVID-19 issue discourse communities on social media», *Computers in Human Behavior*, 122. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2021.106838>.
- McGregor, Ian, Hilary Yerbury y Ahmed Shahid. 2018. «The voices of local NGOs in climate change issues: Examples from climate vulnerable nations», *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 10 (3): 63-79. Disponible en: <https://doi.org/10.5130/ccs.v10.i3.6019>.
- McNaught, Rebecca, Olivia Warrick y Andrew Cooper. 2014. «Communicating climate change for adaptation in rural communities: A Pacific study», *Regional Environmental Change*, 14 (4): 1491-1503. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10113-014-0592-1>.
- Muñoz, Luz. 2016. «The relevance of organizational structure to NGOs' approaches to the policy process», *Voluntas*, 27: 465-486. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9555-5>.
- Muñoz, Luz y David Moya. 2017. «NGOs environmental legal mobilization and their access to the Spanish Supreme Court», *Oñati Socio-Legal Series*, 9 (3): 308-332. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1061>.
- Muñoz, Luz y David Moya. 2019. «Creating space for supranational law: environmental legal mobilization and Spanish NGOs», en Susan M. Sterett y Lee D. Walker (eds.), *Research Handbook on Law and Courts*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788113205.00032>.
- Muñoz, Luz y Noemí Orué. 2021. «NGOs as policy analysis partners in Spain: from invisibility to expansion», en Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana (eds.), *Policy analysis in Spain*. Bristol: Policy Press Bristol University (En prensa).
- Pleyers, Geoffrey. 2020. «The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown», *Journal of Civil Society*, 16 (4): 295-312. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17448689.2020.1794398>.

Polletta, Francesca y James M. Jasper. 2001. «Collective Identity and Social Movements», *Annual Review of Sociology*, 27 (1): 283-305. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.283>.

Sabatier, Paul y Hank C. Jenkins-Smith (eds.). 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Snow, David y Robert Benford. 1988. «Ideology, frame resonance and participant mobilization», en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney G. Tarrow (eds.), *From structure to action: comparing social movement research across cultures*. Greenwich, CT: JAI Press.

Vanhala, Lisa y Cecilie Hestbaek. 2016. «Framing loss and damage in the UNFCCC negotiations: the struggle over meaning and the Warsaw international mechanism», *Global Environmental Politics*, 16 (4): 111-129. Disponible en: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00379.

Vu, Hong Tien, Matthew Blomberg, Hyunjin Seo, Yuchen Liu, Fatemeh Shayesteh y Hung Viet Do. 2021. «Social Media and Environmental Activism: Framing Climate Change on Facebook by Global NGOs», *Science Communication*, 43 (1): 91-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1075547020971644>.

ANEXO

TABLA 1.
SOCIOS Y SEGUIDORES DE LAS ONG DEL G5 2020-2021

ONG	Número de socios de acuerdo con la memoria anual de 2020	Seguidores en Twitter (octubre 2021)
Amigos de la Tierra	No proporciona información	308.000
Ecologistas en Acción	Más de 300 organizaciones confederadas (no publica número total de miembros individuales)	158.206
Greenpeace	130.000	612.599
Seobirdlife	18.359	107.430
WWFEspaña	No proporciona información	183.417

Fuente: elaboración propia a partir de la información pública en la memoria anual de las organizaciones del GT y en su perfil de Twitter.

TABLA 2.
NOTICIAS SOBRE COVID-19 Y CAMBIO CLIMÁTICO ENTRE ENERO Y DICIEMBRE DE 2020: ONG DEL G5

Mes 2020	Amigos de la Tierra	Ecologistas en Acción	Greenpeace	SeoBirdlife	WWFEspaña	Total general	Atención %
.../...							

.../...

Mes 2020	Amigos de la Tierra	Ecologistas en Acción	Greenpeace	SeoBirdlife	WWFEspaña	Total general	Atención %
Enero	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	1	0,35
Febrero	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	1	0,35
Marzo	4,8	6,9	5,3	0,0	4,9	13	4,59
Abril	9,5	24,1	17,4	17,9	4,9	43	15,19
Mayo	19,0	24,1	17,4	17,9	7,3	48	16,96
Junio	7,1	20,7	13,6	17,9	19,5	42	14,84
Julio	14,3	6,9	10,6	10,3	9,8	30	10,60
Agosto	0,0	0,0	3,8	5,1	7,3	10	3,53
Septiembre	16,7	6,9	14,4	12,8	17,1	40	14,13
Octubre	19,0	6,9	3,8	5,1	9,8	21	7,42
Noviembre	7,1	0,0	6,8	5,1	7,3	17	6,01
Diciembre	2,4	3,4	6,1	7,7	9,8	17	6,01
Total general	42	29	132	39	41	283	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por los buscadores de noticias de las páginas web de las organizaciones del G5.

Presentado para evaluación: 28 de junio de 2021.

Aceptado para publicación: 19 de octubre de 2021.

LUZ MUÑOZ

luzmunozma@ub.edu

Profesora agregada de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Su investigación se centra en la política de los grupos de interés, los grupos de defensa de causas y sus estrategias de movilización. Es miembro del grupo de investigación «Calidad de la Democracia» (www.q-dem.com), cuyo objetivo es analizar la interrelación entre la agenda gubernamental, parlamentaria y mediática, así como la política de los grupos de interés.

Pluralismo de valores, liberalismo y *modus vivendi* en la teoría política de John Gray

*Value pluralism, liberalism and modus vivendi
in the political theory of John Gray*

ELENA R. RODRÍGUEZ-FONTENLA

Universidad de Santiago de Compostela

Cómo citar/Citation

Rodríguez-Fontenla, Elena, R. (2021). Pluralismo de valores, liberalismo y *modus vivendi* en la teoría política de John Gray. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 167-190. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.06>

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar el pluralismo que recorre, de forma transversal, el pensamiento político de John Gray, teórico británico cuya obra ocupa una posición relevante en la teoría política contemporánea. Para ello, se examina la vertiente más intelectual y no ideológica de su pensamiento, es decir, sus obras más centradas en la teorización política. En primer lugar se analiza cómo define Gray el pluralismo de valores según tres postulados interrelacionados: pluralidad, inconmensurabilidad e imposibilidad de resolución racional de los conflictos valorativos. Si bien Gray adopta una noción radical de inconmensurabilidad, también le otorga ciertos límites, algo sumamente importante para entender el conjunto de su teoría política. En segundo lugar, se estudia la conexión entre el pluralismo de valores y la propuesta política de Gray. Por un lado, el artículo se centra en su crítica «negativa» al liberalismo y al comunitarismo, así como su defensa más o menos explícita del multiculturalismo. Por otro, se examina su teoría política «positiva», reflejada en su propuesta del *modus vivendi*, la cual denota cierta ambigüedad como consecuencia de un doble entendimiento, descriptivo y normativo, de la propia noción de pluralismo de valores. Finalmente, se argumenta que dicha ambigüedad también se explica a la luz de la equilibrada noción de política sostenida por Gray, para quien las consideraciones normativas y de legitimidad no deberían dejar de tener cierta cabida en la articulación indeterminada, contextual y contingente de un *modus vivendi*. En última instancia, esto contribuye a que pueda afirmarse que la teoría política de Gray es muy *sui generis*.

Palabras clave: John Gray, pluralismo de valores, *modus vivendi*, liberalismo, comunitarismo, multiculturalismo, realismo, teoría política contemporánea.

Abstract

The aim of this article is to analyze pluralism that runs transversally through John Gray's political thought, a British theorist whose work occupies a relevant position in the field of contemporary

political theory. To this end, the more intellectual and non-ideological side of his thought is here examined; in other words, his works focused on political theorizing. Firstly, it is analyzed how Gray defines value pluralism on the basis of three interrelated ideas: plurality, incommensurability and impossibility of rational resolution of value conflicts. Even if Gray adopts a radical notion of incommensurability, he also attributes certain limits to it; what is of great importance to understand his whole political theory. Secondly, it is examined the connection between value pluralism and Gray's political proposal. On the one hand, the article focuses on his «negative» criticism of liberalism and communitarianism, as well as his more or less explicit defense of multiculturalism. On the other hand, the article examines Gray's «positive» political theory, as it is reflected in his proposal of *modus vivendi*, which displays some sort of ambiguity as a consequence of his double understanding of value pluralism both as descriptive and normative. Finally, it is argued that this ambiguity is explained, too, by Gray's balanced view of politics, for whom considerations of legitimacy and normativity are not overridden altogether by the indeterminate, contextual and contingent political processes involved in establishing a *modus vivendi*. Ultimately, this contributes to shape Gray's *sui generis* political theory.

Keywords: John Gray, value pluralism, *modus vivendi*, liberalism, communitarianism, multiculturalism, realism, contemporary political theory.

INTRODUCCIÓN. JOHN GRAY COMO UN PENSADOR POLÍTICO PLURALISTA

John N. Gray, hoy catedrático emérito de la Londres School of Economics, ha destacado en el mundo de la teoría y el pensamiento político de las últimas décadas en virtud de su crítica pluralista al liberalismo, su propuesta del *modus vivendi*, sus sugerentes análisis de las filosofías políticas de pensadores como John Stuart Mill, Friedrich Hayek, Isaiah Berlin o Michael Oakeshott, así como sus incursiones en la crítica cultural, la teoría política medioambientalista y el pensamiento antihumanista. Sin embargo, lejos de suscitar un eco unánime, su producción intelectual provoca amplios recelos, por lo que es calificado de intelectual inconsistente, oportunista y sin ninguna postura clara (Horton y Newey, 2007: 2; Kelly, 2007: 25) porque quienes así describen su pensamiento parecen culparle de una movediza transformación de compromisos «ideológicos». En realidad, ello podría reflejar, más bien, una disposición a corregir los propios análisis al ritmo vertiginosamente cambiante de los fenómenos políticos y sociales, revelando lo que, para algunos, sería un talante «heterodoxo», «provocador» y esquivo a cualquier tipo de encasillamiento ideológico (Del Palacio, 2012: 602). Es más, a nuestro juicio, una lectura atenta de la obra de Gray permite divisar indiscutibles continuidades en términos de preocupaciones intelectuales y de postulados teórico-políticos, al menos a un nivel más profundo que el de la superficialidad ideológica. Algo que, por ejemplo, ha sido sugerido por quienes identifican en su obra un persistente pesimismo filosófico (Newey, 2007: 154) o una constante crítica a la idea de progreso (Morgan, 2007: 115). Admitiendo que su compleja producción intelectual

admite muchas lecturas en dicho sentido, el objetivo de este estudio consiste, concretamente, en explorar la presencia en su pensamiento de una más profunda y sólida sensibilidad intelectual pluralista de la que brotaría una particular propuesta teórico-política y en la que, a la sazón, se enmarcaría su conocida crítica al ideal del progreso, a la tradición ilustrada y racionalista o al pensamiento ideológico y utópico.

Para ello, recalaremos en la vertiente más intelectual y no ideológica de su pensamiento y, por tanto, en sus obras estrechamente vinculadas a la teoría política¹. Tras delinear cómo define el pluralismo de valores (en adelante PV), pasamos a analizar el modo en que este se convierte en un elemento insoslayable de su teoría política pluralista. Así, en primer lugar, analizamos la crítica «negativa» que, en virtud de los postulados del PV, realiza al liberalismo y al comunitarismo en tanto teorías políticas que pretenden solventar el conflicto de valores en las sociedades contemporáneas. En segundo lugar, y a tenor de su visión multicultural de la sociedad, estudiamos las implicaciones más «positivas» que deriva de dichos postulados del PV, concretamente en los términos de su propuesta política del *modus vivendi* (en adelante, MV), encaminada a la gestión del conflicto ético-político en el seno de las sociedades políticas. Finalmente, se argumenta cómo las nociones de acción y teorización política que maneja, de influjo realista, nos ayudan a entender las aparentes ambigüedades que laten en sus nociones de PV y MV.

EL PLURALISMO DE VALORES

El pluralismo en la filosofía y teoría política

Antes de analizar la forma en que el pluralismo se conforma como un *leitmotiv* en el pensamiento político de Gray, reseñemos sucintamente qué puede entenderse por *pluralismo*. Habría sido en el siglo xx cuando, en el ámbito de las disciplinas que estudian la sociedad y la política, el pluralismo se erige en un posicionamiento teórico más o menos reconocible y dotado de una identidad intelectual elaborada (Schlosberg, 2006: 142)². La «imaginación pluralista» ha permeado de un modo u otro, y a lo largo de varias generaciones, los análisis de numerosos pensadores políticos, politólogos, así como, posteriormente, de académicos de la teoría política contemporánea (*ibid.*: 144-146)³. El

1. No ahondaremos, así, en sus libros de la última década, los cuales, si bien tienen notas pluralistas, exploran temas más tangenciales a la teoría política. Asimismo, nos centraremos en sus análisis más relativos a las teorías políticas, de tal modo que estudiaremos su crítica al liberalismo en tanto teoría política y no en tanto tradición ideológico-política.
2. Para algunos autores, es posible reconducir muchos de los postulados de lo que ha dado en denominarse como pluralismo a una genealogía intelectual muy pretérita. Isaiah Berlin (1998) señaló a Maquiavelo, Vico o Herder como precursores del pensamiento pluralista, junto a los que habría que situar también, según otros estudiosos, al propio Max Weber (Lassman, 2005: 2).
3. Según Schlosberg (2006: 144), en el siglo xx, y en el entorno anglosajón, se vislumbran dos generaciones de pensadores pluralistas. La primera, a principios del siglo, se opuso al monismo

pluralismo se puede definir, en términos generales, como una «interpretación de la diversidad social» según la cual la interacción social se dirime entre una multiplicidad de planteamientos, los cuales, la mayoría de las veces, entran en conflicto entre sí (Yumatle, 2004: 1). Esta noción genérica de pluralismo en tanto enfoque interpretativo adquiere su contenido más genuino en términos del estudio de los ámbitos concretos de la vida social en los que se proyecta la diversidad y, casi siempre también, el conflicto (*ibid.*: 6).

El pluralismo apodado «de valores» ha sido expresamente el fiel acompañante de algunas de las aportaciones más decisivas del estudio de la política desde la perspectiva de la teoría y la filosofía política contemporáneas. Como apunta Glen Newey, desde los inicios de la modernidad, la filosofía o la teoría política casi siempre ha sentido la obligación de fundamentar sus enfoques de estudio y propuestas políticas en un conjunto de asertos éticos o metaéticos, y el PV acabó desempeñando este rol (1998: 493-449). A la postre, en toda sociedad la existencia de una multiplicidad de valores, esto es, de aspectos cuya persecución es considerada como potencialmente conducente a una buena vida, se tiene que tejer esperablemente a través del desacuerdo. Y «el desacuerdo razonable en torno a la buena vida» es claramente, como sentencia Charles Larmore, «un problema político» (1990: 345).

Como es bien sabido, fue Isaiah Berlin quien desde mediados del siglo xx consigue erigirse en uno de los más paradigmáticos representantes del PV, gracias a su elegante crítica al monismo ético y filosófico. Aún hoy resuena con fuerza la manida contraposición berliniana entre el «monismo», que postularía «la unidad o armonía última de los fines humanos», y el «pluralismo», que reconocería que «los fines humanos son múltiples, no todos ellos conmensurables, y están en perpetua rivalidad» (Berlin, 1998: 10, 242). El ascendiente pluralista del pensamiento de Berlin sobre la teoría política contemporánea ha sido indudable y en su estela cabe situar a Gray. Como muchos otros pensadores que se beneficiaron de su influjo, Gray desarrolla una comprensión del pluralismo a la luz del PV, reproduciendo muchos de los aspectos desarrollados por Berlin, aunque también, de forma muy significativa, distanciándose de otros. A su vez, como referiremos, su pluralismo se entrelaza con otras críticas del liberalismo universalista, entre las que destaca, sobre todo, la de Oakeshott. Pero antes, veamos cómo nuestro autor define el PV.

Pluralismo de valores, incommensurabilidad y conflicto ético racionalmente irresoluble

Gray (1998a: 19-20) define al PV según tres postulados. En primer lugar, el PV integra un postulado antireduccionista, según el cual se defiende la idea de la existencia, en el ámbito del paisaje moral y ético de los sujetos y sociedades, de una irremediable

filosófico y al Estado unitario y centralizado en tanto conculcador de la expresión plural de la diversidad de grupos e individuos. La segunda, a mediados del siglo, resurge gracias a Dahl, quien desarrolló la teoría antielitista y pluralista del poder en el ámbito de la ciencia política estadounidense, la cual pronto sería criticada por algunos autores, como William Connolly, que denunciaron el espíritu antipluralista del sistema político estadounidense (*ibid.*: 146).

diversidad de bienes o valores⁴. En consecuencia, el PV expresaría la profunda «verdad antropológica» de que los humanos pueden «florecer en una variedad de formas». El «pluralismo cultural» sería, en realidad, otro ámbito en el que Gray (1993: 293), de forma derivada a los valores, hace proyectar su pluralismo, aludiendo así tanto a la heterogeneidad de formas de vida (en adelante, FV) al interior de cada cultura, como a la pluralidad de las propias culturas, definidas ambas de forma «indeterminada» y reconociendo la dificultad de individualizarlas. Gray (2000a: 329) dibuja así la complejidad que caracteriza a las sociedades actuales, esto es, aquellas que no solo albergan «una variedad de creencias morales» sino también de «formas de entender la vida ética».

El segundo postulado del PV, el más importante en la versión radical del PV que él mismo dice secundar, sería aquel atinente a la naturaleza conflictiva o mutuamente excluyente de muchos de los valores, bienes e incluso FV existentes en una sociedad, los cuales a su vez serían inconmensurables entre sí por ser «diferentemente valorables» (Gray, 1993: 287; 2001: 16). El que dos valores en conflicto fuesen inconmensurables parece ser sinónimo, para Gray, de la imposibilidad de valorarlos o «compararlos racionalmente», o en palabras de otros autores, de realizar una comparación «tricotómica»; esto es, de decir que respecto a dos valores —o, incluso, dos FV— uno de ellos sería mejor, peor o igual que el otro en términos de una misma medida, escala o *covering value* (Chang, 1997: 5).

Gray perfila dos grandes cauces por los que discurre la inconmensurabilidad. Por un lado, los valores pueden ser inconmensurables a causa de hallarse insertados en «contextos» dados por FV en común (Gray, 2001: 50). Ello implica que dos bienes, como pueden ser la amistad y la justicia, pueden ser mutuamente inconmensurables al interior de una determinada FV o cultura, en virtud tanto de las convenciones como de las concepciones del bien que en ellas estén presentes (*ibid.*: 17, 26), pero no tienen por qué serlo también en otras FV o culturas (*ibid.*: 50 y ss.). A su vez, un mismo bien, como puede ser la amistad, puede concebirse de forma tan diferente por parte de dos FV o dos culturas —en términos sincrónicos o diacrónicos— que acaba convirtiéndose *de facto* en inconmensurable (*id.*). Asimismo, cada FV o cada cultura defiende específicas combinaciones estructuradas de bienes —o concepciones del bien— que pueden, en su conjunto, resultar inconmensurables respecto a las que son defendidas al cobijo de otras FV o culturas (Gray, 1993: 293).

Por otro lado, aparte de este tipo de conflicto entre inconmensurables, de factura contextual, Gray (*ibid.*: 292 y ss.) también admite la existencia de un conflicto entre bienes, como la justicia o el coraje, o entre males, como el daño, la violencia o la coerción, entre los que se trabarían inconmensurabilidades derivadas no solo de su inserción contextual, sino también de su naturaleza «genéricamente humana» o universal. Estos bienes y males serían válidos para todos los sujetos y sociedades independientemente del

4. Sin querer faltar al rigor, utilizaremos las nociones de «bien» y «valor» de forma indistinta. Asimismo, Gray parece seguir, a nuestro juicio, la distinción hegeliana entre *Moralität* y *Sittlichkeit*, pues utiliza «moral» para referirse a la moralidad de la esfera subjetiva, y «ética», para aludir a la moralidad que se halla objetivada en las normas prevalentes en la sociedad.

contexto pues, dado que existe una «naturaleza humana común», no todos los valores serían construcciones culturales (Gray, 1998b: 160). Huelga decir que Gray pone mayor énfasis en el lado de los males que en el de los bienes, al igual que, por ejemplo, Stuart Hampshire, quien también construye su visión pluralista en el postulado de la permanencia de aquellos «males salvajes y obvios que apenas varían de cultura a cultura o de era a era» (2002: 41-42).

Pero reconocer todas estas implicaciones del conflicto entre inconmensurables nos remite, según Gray, a un tercer postulado del PV que, según otros teóricos políticos pluralistas, sería el que realmente lo define frente al monismo (Crowder, 2015: 551; Larmore, 1994: 65): aquel que sostiene que «la vida ética alberga conflictos de valores que son racionalmente imposibles de decidir» (Gray, 2001: 50). Esta «verdad que debemos aceptar» (í.d.) refuta la existencia de un *summum bonum* que permitiese a todas las personas razonables llegar a una «única» solución correcta, racional y universal a dichos conflictos entre inconmensurables (*ibid.*: 20), existiendo, por la contra, «muchas» soluciones igualmente correctas (*ibid.*: 16). Asimismo, los bienes y males genéricamente humanos, pese a ser universales, nunca se traducirían en «una moralidad universal» (Gray, 2006: 328). A la luz de estos tres postulados, podríamos aventurar que el pluralismo de Gray es de carácter fundamentalmente «ontológico» o «radical», en lugar de «epistemológico» o «razonable», asumiendo la terminología que nos ofrecen, respectivamente, Talisse (2005: 60) y Gaus (2003: 14), toda vez que, como apuntaremos, el propio Gray sostiene que el principal culpable de que los humanos no lleguemos a un consenso racional sobre la moral o la política no sería nuestra imperfección epistemológica, sino, más bien, la propia naturaleza ontológicamente plural y conflictiva de los valores.

Pluralismo de valores versus relativismo e irracionalismo

Al secundar la noción de bienes —versus males— genéricamente humanos, Gray sigue directamente a Berlin (2013: 19), quien defendió la existencia de unos valores que conformarían «un mínimo sin el cual las sociedades apenas podrían sobrevivir». Como indica García Guitián (2001: 35), Berlin consigue asociar el PV al objetivismo moral en virtud de asumir que dichos valores «funcionarían como una especie de ley natural sin fundamentaciones metafísicas». Lo mismo, podríamos decir, sucede en Gray cuando alega que existen ciertos valores objetivos al margen de los cuales no sería posible desarrollar «vidas humanas valiosas» (Gray, 1998a: 23). Sobre la base de esa noción, Gray (2001: 18) alude a la existencia de FV «mejores» y «peores», ya que las FV «pueden tener mayor o menor éxito en el intento de alcanzar bienes universales, mitigar males universales y resolver conflictos entre ellos». Esto es: si bien no es posible identificar «la mejor FV», pues ninguna sería capaz de satisfacer plenamente todas las exigencias legítimas (*ibid.*: 19), sí es posible compararlas entre sí —y, en principio, racionalmente— respecto a aquel criterio (Gray, 1993: 292). De este modo, aduce Gray (2001: 81), si una FV o una cultura, y también una concepción del bien, no tiene en cuenta el respeto de esos bienes humanos genéricos sería «defectuosa y engañosa».

Con este movimiento, Gray parece intentar distanciar su propuesta del PV de cualquier atisbo de relativismo ético e irracionalidad, en paralelo a otros teóricos políticos pluralistas (Berlin y Williams, 1994: 2; Kelly, 2007: 37). Incluso, podríamos atrevernos a afirmar que parece rechazar, en relación a las FV, la equivalencia entre comparación y conmensurabilidad al afirmar que dos FV inconmensurables pueden ser comparadas entre sí, posición que también han defendido algunos autores como Larmore (1994: 67), incluso para el caso de los propios valores. A nuestro juicio, el matiz que puede estar sugiriendo va más allá de esta simple distinción, al dar cabida a una comparación que, por varias razones, podríamos calificar como *borrosa*. Como el propio Gray (1998a: 26) sostiene, no es posible identificar un *summum bonum* ni un *summum malum* que se tradujesen en un esquema moral universal, pues los bienes y males genéricos también se formulan en términos plurales, algo que genera cierta indeterminación. Recordemos, asimismo, que Gray enfatiza más los males que los bienes a la hora de delimitar ese mínimo moral genéricamente humano, y ello constituye otro elemento de indeterminación, pues los bienes se definen por «la protección que brindan frente a los distintos males universales» (Gray, 2006: 328) y no en base a un «contenido sustantivo». Pero la principal causa tras la naturaleza borrosa de la comparación se debe a que dichos bienes y males genéricamente humanos también son, como ya vimos, objeto de disputa (Gray, 2013a: 70-71), de tal forma que su contenido variaría en función de cada contexto. En definitiva, a nuestro juicio, la comparación de FV según Gray, de ser posible, nunca podría ser diáfana sino borrosa.

En cualquier caso, lo importante es que la inconmensurabilidad, si bien imposibilita lograr un consenso racional y universal en torno a la mejor solución correcta a un conflicto entre inconmensurables, no sería «un impedimento para ejercitar el razonamiento práctico y moral» (Gray, 2001: 159; 1998a: 27), pues, en virtud de la aludida comparabilidad —borrosa—, puede que haya «buenas razones para preferir unos bienes inconmensurables a otros» (í.d.). Una forma de converger con aquellas visiones que sostienen que el PV permite ejercer, en ciertas circunstancias, una elección racional de naturaleza cualitativa y no algorítmica (Galston, 1999: 771) basada en una ordenación de carácter tentativo, provisional y transitorio (Yumatle, 2004: 3) o en consideraciones «no comparativas» (Chang, 1997: 9). Esto es, en Gray la inconmensurabilidad no siempre mostraría, al menos en lo que a las FV se refiere, todos sus efectos, una aparente ambigüedad en relación a la normatividad que, como veremos, también tendrá consecuencias en el modo en el que proyecta su propuesta teórico-política.

EL PLURALISMO DE VALORES Y LA TEORÍA POLÍTICA

Liberalismo, comunitarismo y multiculturalismo

Analicemos cuál es la relación, según Gray, entre la aceptación del PV y la concepción de la ordenación política. Es bastante evidente que su conocida crítica a las ideologías políticas se explica precisamente por secundar estas unos valores homogéneos y

un único tipo de forma de vida y de régimen político, así como por propugnar la conmensurabilidad y la esperanza de poner fin a los conflictos morales, éticos y políticos. Estas notas antipluralistas conectan, según Gray, con el propio «mito», tan asentado en «la conciencia occidental», de que la humanidad avanza hacia la adopción de unos mismos valores e instituciones, anhelando alcanzar, incluso a través de medios totalitarios, «una vida carente de conflictos» (2007b: 105, 77). Lo que aquí nos interesa subrayar es que, según Gray, las teorías políticas, pese a estar distanciadas del registro ideológico, también compartirían el mismo anhelo.

En primer lugar, se encargará de argumentar que del PV «no» se infiere la defensa del liberalismo, oponiéndose a lo que algunos denominan como el «principio liberal fundamental» (Gaus *et al*, 2018: 2); esto es, la creencia de que la libertad estaría dotada de una especial primacía en tanto valor moral y político como consecuencia de ser el estado natural de vida de los individuos. Sobre una defensa *reduccionista* del igualitarismo y del individualismo normativo, Gray aduce que todas las teorías políticas liberales habrían pretendido dilucidar un principio o conjunto de principios morales y políticos capaces de fundamentar racional y universalmente al «mejor régimen político» (Gray, 1993: 287; 2007a: 196). Pero ello no haría más que esconder lo que algunos han denominado como «la paradoja de la justificación liberal», esto es, la imposibilidad de resolver la disyuntiva entre la práctica liberal, alentadora del pluralismo y el desacuerdo, y la teoría liberal, aspirante a hallar principios sólidos en los que asentar la autoridad política (Talisso, 2005: 59). Esto indica, según Gray, que las diversas teorías políticas liberales, si bien preocupadas por el logro de la tolerancia y la coexistencia pacífica en el seno de una sociedad plural cuyos miembros secundan diferentes concepciones del bien, se hunden, en mayor o menor medida, ante la imposibilidad de hallar y erigir principios morales y políticos capaces de resolver de forma universal y racional los conflictos de valores en tales sociedades. Esta crítica sería muy pertinente, según nuestro autor, en relación con aquellos principios liberales directamente comprometidos con una concepción monista del bien, como los que, en la estela del pensamiento de Mill y formulados al abrigo de concepciones perfeccionistas del yo, alegan que únicamente en los confines de un régimen liberal de derechos el individuo podría ejercitar libremente la autonomía y, por tanto, perfilar su florecimiento como persona y columbrar la vida buena. Pero, aduce Gray (2001: 116, 23), el ideal liberal de la autonomía no sería ajeno al conflicto entre inconmensurables, aparte de que no sería un ingrediente «prioritario» del bienestar humano, pues muchas FV buenas carecen de él (Gray, 2003: 141; 2001: 113-114). Este liberalismo, anclado en el proyecto ilustrado, sería incapaz de solucionar «los dilemas de la posmodernidad» que, a la sazón, giran en torno a la pluralidad (Gray, 1995b: 85).

Pero, para Gray, el antipluralismo también estaría presente en aquellas variantes más «políticas» o deontológicas del liberalismo. Según la propuesta del liberalismo político de John Rawls y de las teorías liberales del derecho en la línea de Ronald Dworkin o Robert Nozick, la justicia o los derechos a articular deberían poder resolver, de una forma racional, universal y desde una instancia neutral respecto a visiones comprensivas del bien, los conflictos morales y éticos en los que pudiesen verse

envueltos los individuos y las sociedades políticas. Gray, no admitiendo que el posicionamiento rawlsiano en realidad se aleja significativamente del liberalismo universalista y filosófico (Talisso, 2000: 449), aduce que los principios liberales de justicia que Rawls formula al calor de su propuesta contractualista —no solo los de su *Theory of Justice*, sino también los de su *Political Liberalism*— se construyen como universales y neutrales cuando en realidad estarían basados en una determinada visión del bien que, aunque no comprehensiva, sería igualmente susceptible a la inconmensurabilidad y el conflicto. Pese a recurrir también a argumentos de índole comunitarista, como aquellos que critican la precariedad de la noción liberal de un «yo independiente» (Sandel, 2000: 220), carente de valores comunes, lazos, costumbres o tradiciones (Walzer, 1990: 8), Gray (2001: 97-98) se centra sobre todo en alegar que los esquemas de libertades básicas o de derechos fundamentales no pueden abstraerse de los conflictos de valor, pues toda discusión sobre qué derecho o libertad proteger y en qué grado hacerlo es «sobre el bien» y, por tanto, nunca habrá una solución «aceptable para todas las personas razonables», tanto entre diferentes sociedades como en el interior de una única sociedad. En otras palabras, sería imposible circunvalar de forma neutral, universal, racional o incluso contractualista las propias divergencias en torno al bien (Gray, 1998a: 28).

Una de las versiones del liberalismo más consciente de las implicaciones del PV sería, para Gray, aquella trazada por Berlin; si bien, tal y como alegará, también rezuma antipluralismo. Berlin asocia al PV una defensa del valor «preeminente» de la libertad negativa, esto es, de la libre elección individual, sin coerciones ni restricciones externas (Gray, 1995a: 15), entre una pluralidad de bienes y males racionalmente incomparables e inconmensurables. De este modo, para Berlin solo sería legítimo aquel régimen político que se abstuviese de imponer un patrón de vida a los sujetos (*ibid.*: 143-144), permitiendo así su «autocreación». Este tipo de defensa del liberalismo prescinde ciertamente de una justificación universalista pues considera que, aunque en los contornos del marco liberal es posible otorgar razones que apoyen sus prácticas, fuera de sus márgenes únicamente restaría un «pluralismo agonístico» (Gray, 1995a: 166). Pero Gray, si bien admite que el planteamiento berliniano adolece de cierta ambigüedad, insiste en la idea de que su propuesta no sería completamente congruente con el PV, pues la libertad negativa tampoco puede abstraerse de los conflictos entablados entre inconmensurables o, incluso, entre los distintos tipos de libertades negativas (1995a: 150, 158 y ss.).

En sus obras escritas a partir de finales de los años ochenta del pasado siglo —como es el caso de *Liberalisms* y, sobre todo, *Post-Liberalism*— Gray sostendrá que existe otra versión del liberalismo que también es consciente de las implicaciones del PV. Se trata de aquel liberalismo «local» (Gray, 2010: 240) que es propugnado no por ser el resultado de «la aplicación de una moralidad política universal», sino por constituir un «legado histórico que satisface las necesidades humanas en un contexto de modernidad tardía» (*ibid.*: 284). En concreto, apela expresamente al legado histórico de la «asociación civil», teorizado, de diferente modo, por Hobbes, Locke, Hegel, Smith y Hume, pero, sobre todo, sistematizado por Oakeshott, quien estudió cómo los Estados

modernos europeos surgieron de elecciones humanas contingentes y no de un diseño consciente, y quien, con la mirada en la experiencia política liberal británica, defendió que aquellos deberían garantizar, al modo de la *societas* y no de la *universitas*, un marco de normas de convivencia en vez de perseguir un propósito común (Oakeshott, 1975a: 319; 1975b: 114). Valga apuntar que en esta reformulación posliberal también resuena la visión de Rorty (1989: 57) referente a cómo el liberalismo reposa en «una justificación circular de nuestras prácticas» y no en fundamentos de validez absoluta y trans-histórica.

En su más conocida y acabada forma liberal, nos dice Gray, la sociedad civil implicaría una «estructura compleja de prácticas e instituciones»: la propiedad privada, el *rule of law*, las limitaciones constitucionales y consuetudinarias sobre la autoridad gubernamental, la tradición moral y legal del individualismo (*ibid.*: 262), y, de forma relevante, la tolerancia de la diversidad y el deseo de coexistencia pacífica entre diferentes concepciones del mundo (Gray, 1993: 318). Pese a admitir que la sociedad civil liberal no sería la única que sirve al florecimiento humano —alejándose así del euro-centrismo que, a sus ojos, constituye el culmen de la prepotencia universalista del liberalismo (Gray, 2003: 132)—, Gray (2010: 240) sí llegó a afirmar que sería el «único tipo de régimen en el que nosotros, dadas nuestras circunstancias históricas en tanto modernos tardíos, podemos vivir bien» (Gray, 1993: 288). Este «posliberalismo», o esta «otra cara del liberalismo», se basa en una justificación antifundacionalista y «contextualista» (*ibid.*: 287) que sí armonizaría con los postulados del PV toda vez que postula que los conflictos entre valores plurales se resuelven de forma local y provisional, siendo sospechosa cualquier pretensión de terminación universalista de los mismos.

En cualquier caso, y esto sería sumamente relevante para entender su aportación final, también terminará reservando, en virtud de su propia noción de PV, argumentos críticos para este tipo de liberalismo no universalista. En su obra *Enlightenment's Wake*, publicada en 1995, y en donde se patentiza ya un cambio de apreciación al respecto, se retracta de la «defensa cuasi-hegeliana» del liberalismo que asumió en sus obras previas (Gray, 2007a: 203), negando que la modernidad exigiese una convergencia cultural liberal, pues ello sería algo «ahistórico e indefendible» (*ibid.*: 258), rebatiendo incluso la justificación rortyana del liberalismo, la cual, a su juicio, comete el error de considerar las prácticas políticas y culturales de las democracias occidentales como referentes para los procesos de modernización (*id.*). Así, Gray (1996: 13) se opone a toda propuesta de «sociedad liberal monocultural», defendiendo, más bien, la adopción de «instituciones comunes pluralistas» y «genuina y culturalmente diversas», así como también, como veremos, la irremediable pluralidad de regímenes políticos legítimos, incluso, dentro de una concreta sociedad política. Lo decisivo es que, según Gray, si el PV es una verdad que subvierte el liberalismo, entonces este, en tanto propuesta de FV o de régimen político ideal para todos los seres humanos, no solo carecería de un fundamento universal, sino también de un predicamento contextual. A nuestro juicio, ello demuestra no solo un posible movimiento desde el posliberalismo al pluralismo radical, sino también cómo el pluralismo de Gray sería más ontológico que epistemológico. De

ahí su reproche al liberalismo «escéptico» de Mill, Popper, Oakeshott o Hayek, por creer que la causa última de la conflictividad moral y ética es nuestra imperfecta racionalidad en lugar de la propia estructura inconmensurable de los valores (Gray 2010: 241 y ss). Así, Gray no solo se alejará de las propuestas postilustradas rawlsianas (que, pese a reconocer las *burdens of reason*, contemplan sólidos baluartes para articular algún tipo de consenso) o de los liberalismos escépticos, sino también de vertientes posliberales, como la del «liberalismo local», que divisan en los contextos comunitarios y tradicionales la salida «racional» a los conflictos valorativos.

Esto último se entiende mejor analizando su valoración de las teorías comunitaristas; esto es, aquellas que sitúan en los confines de una comunidad unitaria y homogénea, la fuente de la que emanarían no solo los estándares necesarios para poder fundamentar los criterios del juicio moral y político y, por tanto, poder navegar entre los conflictos éticos y políticos, sino también las bases de la identidad de los propios sujetos, dibujando una moralidad que no sería universalista ni tampoco abstracta. Gray, si bien concuerda con el comunitarismo en su crítica a las sociedades de masas desvinculadas de las tradiciones culturales y morales de una nación (Gray, 2003: 82), o en la defensa de que la libertad del individuo solo puede florecer en una comunidad sólida (Gray, 1996: 9), objeta que sea acorde al PV. Naturalmente, él es consciente de que las culturas, las comunidades, o incluso las FV «encarnan diferentes soluciones a los conflictos entre valores universales discordantes», soluciones que, pretendiendo incluso volverlos conmensurables, «pueden ser igualmente legítimas» (Gray, 2017: 17, 25), algo que, por cierto, secundan algunos pluralistas de inspiración conservadora (Kekes, 1993: 92). Pero esa pretensión de hallar en tales instancias un marco definitivo para la acción moral racional en medio del conflicto valorativo no le convence, insistiendo en la idea de que la comunidad no ofrece una solución racional e inequívoca a tales conflictos.

Aparte de que los sujetos se enfrentan a conflictos entre «valores universales y las «exigencias» de FV «particulares», de los que surgen dilemas intratables (Gray, 2001: 82), el problema del comunitarismo, según Gray, reside en que dibuja una comunidad «nouménica», «sin grietas» u «orgánica» que permanece «imposible ante los conflictos de interés o de valor» (*ibid.*: 138-139) y que, a la par de perjudicar a las minorías (Gray, 2007b: 82), sobrevalora las posibilidades del consenso en las actuales sociedades contemporáneas (Gray, 1998c: 155). Así, por ejemplo, no es posible que exista un consenso cultural que emane de las esferas de la justicia, tal y como propone Walzer (1993: 328) cuando defiende que «buenas verjas hacen sociedades justas», pues cualquier sociedad alberga varias FV y, por tanto, existen diferentes interpretaciones de los criterios de la justicia y la moral (Gray, 2001: 110). Esto es, las comunidades no son homogéneas pues en su interior, de forma inevitable, se vislumbran conflictos irresolubles resultantes de todas las posibilidades de la inconmensurabilidad ya aludidas. Gray (1995a: 7) termina así reprochando a Oakeshott el creer que los dilemas insolubles a la razón pueden ser resueltos regresando a la tradición, en tanto trasunto de la comunidad, pues, alejándose también de MacIntyre (1994: 367), no existiría razón para suponer que sea un recurso coherente e insoslayable para el ejercicio de la racionalidad.

Asimismo, dado que las FV no están aisladas unas de otras, sino que se entrelazan entre sí (Gray, 2001: 68,139), cada sujeto se vería inmerso en un confuso cruce de FV y culturas, de tal modo que las identidades humanas serían «múltiples e híbridas» (Gray, 2000a: 330). Según Gray, esta realidad de entrecruzamiento moral derivada de la pertenencia de un mismo sujeto a varias FV sería algo normal en las actuales sociedades multiculturales. Sobresaldría así otra dimensión de conflicto irresoluble, esta vez, en términos de la necesidad de escoger, a menudo de modo trágico, entre los dictados de múltiples convenciones de las que igualmente participa cada sujeto en virtud de su insoslayable identidad multicultural. Y es que no habría «nada contradictorio en que una persona ensalce valores rivales en diferentes contextos de su vida» ni en que adopte un «vocabulario moral altamente misceláneo» (Gray, 2001: 66-71), pues las FV «en las que nos encontramos no son las mónadas sin ventanas de la metafísica leibniziana. Se parecen más a prismas con luces cambiantes a través de las cuales nos movemos» (*ibid.*: 65-66). Como testimonia Parekh (1995: 435), a quien a menudo Gray secunda, esta vivencia del entrecruzamiento moral sería muy sentida por los inmigrantes, quienes deberían poder «experimentar» con la cultura de acogida y decidir cómo «reconciliarla» con la suya propia. En suma, los individuos han de lidiar con el fenómeno de la inconmensurabilidad y los «dilemas irresolubles racionalmente» a la hora de orientarse no solo entre las diferentes FV, sino también en el interior de cada una de ellas (Gray, 1998a: 23), aunque, como ya sabemos, sin tener que renunciar al razonamiento práctico. Veamos en el siguiente apartado cómo Gray desarrolla, en relación con el ámbito político, estos matices en el dominio de la inconmensurabilidad.

Modus vivendi y la dimensión normativa de la noción de legitimidad

La quiebra de la propuesta liberal a la luz del PV implica, según Gray (2000a: 324), la necesidad de reformular el ideal liberal de tolerancia surgido en los albores de la modernidad, el cual sería insuficiente para la convivencia en el contexto de las sociedades actuales, en donde, al hecho de la divergencia en torno a una pluralidad de creencias morales y religiosas, se añade la experiencia de que no hay una sola FV que fuese la mejor o la más correcta para unos sujetos enormemente diferentes en términos grupales, étnicos y de identidad. Si bien las sociedades multiculturales fueron «el rasgo común de la humanidad» (Gray, 2000b: 164), lo cierto, nos dice, es que la globalización, el auge de las migraciones y la expansión de las nuevas tecnologías habrían dibujado unas sociedades contemporáneas caracterizadas por la presencia de culturas y economías «híbridas» (*ibid.*: 56; Gray, 2013a: 76). Esta realidad exigiría ser conscientes, como dice Walzer (1997: 256), y como Gray también secundaría, de que la tolerancia hacia la «otredad» comienza reconociéndola en nosotros mismos, pues es habitual el verse impelido a practicar la tolerancia no solo en nuestras propias comunidades étnicas, religiosas o culturales, sino también respecto a nuestro propio «yo dividido». Basándose en ello, los discursos que tras la Guerra Fría dibujaron al liberalismo como el epítome del fin de las ideologías, así como las esperanzas comunitaristas

de haber hallado la FV ideal en los contornos homogéneos de la «comunidad», estarían deslegitimados. Así, Gray, rehuyendo del liberalismo universalista y del comunitarismo de corte esencialista, parece desembocar, finalmente, en una propuesta de sociedad multicultural en tanto baluarte del PV —aunque sin abrazar el multiculturalismo en tanto corriente filosófica (Gray, 2001: 325)—.

Es en el trasfondo de esta «reorientación de la tolerancia liberal» en clave de entrelazamiento moral multicultural en donde la noción de MV, en tanto complemento político del postulado del PV, hace aparición en su obra, sobre todo a partir de su *Enlightenment's Wake*. Para articular dicha noción, Gray (2001: 13-15) se inspira en los pensadores de la «otra cara el liberalismo» como Hobbes, Hume, Oakeshott o Berlin, quienes atisbaron que existen muchas FV en las que los humanos pueden florecer, al tiempo que propugnaron que sería preciso articular un régimen político basado no en el consenso racional o en los principios políticos o morales universales, como argumentaron Locke, Kant, Hayek o Rawls, sino en la coexistencia pacífica. Gray redescubre así la noción de MV, combatiendo la escasamente lustrosa visión de la misma que, gracias a Rawls, se asentó en el imaginario de la teoría política contemporánea. Rawls formuló su idea del liberalismo político bajo la premisa de un consenso superpuesto, entre doctrinas razonables, en torno a una concepción política de la justicia que sería «moral tanto en sus objetivos como en su contenido»; un consenso superpuesto que, no siendo el producto de una contingente convergencia de intereses, se distanciaría, precisamente, de un «mero» MV (Rawls, 2006: 132). Gray, *contra* Rawls, intenta desligar su noción de MV de cualquier normatividad susceptible de conflicto e inconmensurabilidad, pero lo cierto es que en ella late una interesante ambigüedad que sería paralela a la que también caracteriza su concepto de PV.

Por un lado, en un tono descriptivo, Gray define al MV como «un modo de vida entre bienes y males» que permitiría que, en un entorno en donde el conflicto de valores es un «rasgo permanente» de la vida humana, las diferentes FV pudiesen «convivir en paz» (2001: 16). El MV, aduce, sería «un proyecto político razonable» por constituir «una forma de adaptarse» al «hecho» del PV (Gray, 2006: 336). Así, no estaría basado en ningún consenso moral y político racional, ni siquiera superpuesto, siendo su propósito, más bien, el de «conciliar en una vida en común» a individuos y FV «con valores en conflicto», algo para lo que no serían necesarios «valores comunes», sino, más bien, «instituciones comunes» (Gray, 2001: 15). Podríamos decir que en esta definición Gray parece estar situando el fundamento de la teoría política del MV en la noción de PV, adoptando esta, concretamente, la forma de un aserto fundamentalmente metaético.

Sin embargo, en otros pasajes de su obra podríamos entrever una dimensión moral y ética en su noción de MV. Algo evidente cuando alega, en un tono herderiano, que el MV es «bueno» porque protege el valor de la diversidad de FV y culturas éticas distintivas, expresando, por tanto, una «concepción del bien» (Gray, 2007a: 203-204; 2000a: 322; 2001: 35). Esta idea de la diversidad está naturalmente ligada al PV sobre el que se halla fundamentado, pero esta vez basándose en un entendimiento más prepolítico y prescriptivo y no solo metaético del mismo —y, naturalmente, alejado de la

inconmensurabilidad radical—. Así, el MV equivaldría a la «aplicación» del PV a la «práctica política» (Gray, 2001: 35). Nuestro autor incluso aboga, en ocasiones, por «internalizar» la «verdad» del PV (Gray, 1995a: 152), pues, argumenta, si se mostrase la naturaleza «ilusoria» de los universalismos quedaría en evidencia que los contendientes en un conflicto de valores o de FV no serían rivales sino modalidades alternativas, y ello promovería, en última instancia, un MV (id.). Sin duda, ello asemeja una prescripción normativa del PV o una forma de advertir que el MV únicamente tendría posibilidades de surgir o consolidarse mediando la internalización del PV.

Pero para Gray (2007a: 203-204), en un tono más hobbesiano, el MV puede ser defendido asimismo en tanto baluarte del valor de la paz, algo que nos remite a un tipo de normatividad diferente. Al igual que Bernard Williams (2005: 3), es consciente de que la *first political question* consiste en asegurar el «orden, la protección, la seguridad, la confianza y las condiciones para la cooperación». Sin embargo, nuestro autor rechaza la idea de que la consecución de dicha *first political question* equivaliese al florecimiento del *summum bonum* o que su ausente garantía significase el *summum malum* (Gray, 1998a: 26). Gray evita así aludir a la «paz» como un valor normativo *a priori* de la política, asegurando que es perseguida si sirve a las diferentes «metas y necesidades humanas» (*ibid.*: 30). Aunque lo interesante, subraya, es que casi todas las FV, incluso aquellas que desprecian el ideal de la tolerancia, tienen «intereses en común» que hacen que el MV resulte deseable para cada una de ellas (id.), de forma que la coexistencia pacífica, podríamos decir, funcionaría como un «anhelo» que facilitaría el articular un compromiso en torno a unas instituciones comunes. En otras palabras, para Gray la paz y la coexistencia pacífica parecerían ser constitutivas de lo que algunos realistas definen como una «normatividad política» (Rossi y Sleat, 2014: 690) o una normatividad que no es previa a la política (Williams, 2005: 5).

Pero la compleja relación que Gray traza entre la noción de MV y la normatividad no termina aquí. Si bien, como hemos referido, la recurrencia de los conflictos podría verse aminorada merced a una extendida creencia en la «verdad» del PV, este, en tanto fenómeno, siempre exigiría el gestionarlos. Consciente de ello, aduce que a la hora de atemperar políticamente dichos conflictos y de urdir compromisos entre concepciones del bien, FV y demás objetos de conflicto moral, no todo vale. De este modo, la muestra más expresa de normatividad en Gray la encontramos cuando teoriza el MV en conexión con la noción de legitimidad de un régimen político. En virtud de esta noción, utilizada por algunos teóricos políticos contemporáneos para distinguir entre una aceptación de los arreglos políticos realmente genuina de otra que fuese el resultado de la coerción (Horton, 2010: 443), el MV lograría evocar la idea de justificación pública propia de la tradición contractualista, pero sin esperar un consenso, ni siquiera hipotético, sobre la justicia (Wendt, 2013: 575), ni, por tanto, una unanimidad moral y política (Rossi y Sleat, 2014: 692). En este mismo espíritu, en principio «político», Gray (1998a: 19) asegura que, según un pluralista, el «test de legitimidad» de un régimen político se basaría en evaluar si asegura un MV entre las FV. Esto es, el MV sería una condición necesaria de la legitimidad de todo régimen político. Sin embargo, no sería una condición suficiente, pues un régimen político para ser legítimo debería además

proteger «FV valiosas» (íd.): una tímida forma de abrir la puerta a ciertas consideraciones normativas que, en realidad, se sitúan entre lo político y lo prepolítico.

Recordemos que en su concepción de la inconmensurabilidad Gray aludía a la noción de bienes y males «genéricamente humanos», consiguiendo relativizar el alcance de aquella. Dicha noción le servirá también para, esta vez, inferir teóricamente las condiciones normativas mínimas de legitimidad a las que habría de someterse todo régimen político y, por extensión, todo MV. Una reminiscencia, podríamos decir, de los límites a la coerción teorizados en el seno de la tradición del «liberalismo del miedo» tal y como ha sido definida por Shklar (1989: 24). Recordemos asimismo que Gray no cree en la existencia, en singular, de un *summum bonum* o de un *summum malum*, prefiriendo hablar de una pluralidad de «universales antropológicos», los cuales se definen en términos negativos y que, pese a su universalidad, serían igualmente susceptibles al conflicto. De este modo, las comparaciones morales resultantes serían casi siempre borrosas. Pues bien, lo mismo ocurriría con esas condiciones normativas mínimas de legitimidad. Así lo parece sugerir cuando, por ejemplo, afirma que, si bien no existe ningún «régimen» político en singular que «realice plenamente todos los valores universales y que sea por ello un modelo para todo el resto», sí es posible decir —de forma borrosa— que existen «régimenes mejores y peores» en plural, así como identificar —ya de forma menos borrosa— los regímenes «totalmente ilegítimos» (Gray, 2001: 19). Esto es, a diferencia de los «derechos humanos» teorizados por los liberales, los criterios de legitimidad no pueden ser exactamente «los mismos» para todos los regímenes (Gray, 2001: 123-124), pudiendo además entrar en conflicto entre sí.

Gray (*ibid.*: 124-125) enumera cuáles serían algunos de esos «estándares mínimos de decencia y legitimidad» que debería respetar todo régimen político, aparte de la primordial obligación de posibilitar un MV. Como consecuencia de su énfasis en los males, afirma que los regímenes políticos cuyo poder estuviese basado en la capacidad de infligir «los peores males universales» serían ilegítimos por constituir «obstáculos para el bienestar» de sus gobernados (íd.). Esto es, aquellos regímenes que incurriesen en prácticas como el «genocidio», la «tortura», «la supresión de las minorías o de la mayoría», la «humillación de sus ciudadanos», la «destrucción del medio ambiente», la «persecución religiosa» y la desprotección de las «necesidades básicas humanas en circunstancias en que ello es posible en la práctica» (íd.). Gray se anima también a aducir, en un sentido más positivo, que un MV debería de respetar «el imperio de la ley», «unas instituciones representativas eficaces y un Gobierno que los ciudadanos puedan cambiar sin recurrir a la violencia», «la capacidad de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas para todos y proteger a las minorías de las desventajas», el reflejo de «los modos de vida y las identidades comunes de sus ciudadanos» (íd.).

Algunos autores creen que esta definición expresamente positiva de los «estándares mínimos» asociaría el MV a un régimen político liberal e incluso de bienestar, replicando valores igualmente susceptibles de disputa (Wall, 2019: 6). Pero siendo ello cierto, es evidente que Gray no otorga exclusivamente al MV la categoría de régimen político, sino, más bien, la de cierta dinámica política subyacente que sería inexcusable

para la legitimidad de todo régimen político, fuese autoritario, iliberal y antidemocrático o liberal y democrático, pues, nos dice, garantizado un MV que cumplierse con los estándares normativos mínimos, un régimen político legítimo podría fundarse en cualquier valor político, así como adoptar diferentes formas constitucionales. Esto es, según Gray (2001: 127) versus Berlin, un régimen liberal y uno iliberal pueden ser ambos legítimos e, incluso, añade polémicamente, el segundo podría satisfacer mejor los estándares de legitimidad. Por ello alega que, si bien su teoría del MV se origina en los problemas de la teoría liberal, su naturaleza sería más neohobbesiana que liberal (Gray, 2006: 333), afirmando, a la postre, que no existe ningún vínculo entre la «verdad» del PV y la legitimidad de un tipo concreto de régimen político (Gray, 1998a: 19). En definitiva, a nuestro juicio su noción de MV está dotada de una normatividad *sui generis* que, situándose sobre la base más prescriptiva del PV, adoptando un matiz político o rimando con la faz menos radical de la inconmensurabilidad, se erige en la condición necesaria, aunque no suficiente, de la legitimidad política.

Nociones de política y de teoría política

Es fácil quedarse con la sensación de que la formulación del MV de Gray es bastante ambigua, algo que se refleja en las contrapuestas valoraciones que le dedican sus críticos. Por un lado, algunos señalan que el «compromiso» en torno a un MV no sería suficientemente sólido en términos normativos (Sleat, 2019: 192; Rutherford, 2018: 6), pudiendo desembocar en el agonismo, en el dominio de los fuertes sobre los débiles, así como en la desprotección de los individuos a la hora de escoger libremente entre la ingente pluralidad de bienes dentro de esos grupos, FV o culturas (Crowder, 2018: 247). Por otro lado, otros lo culpan, contrariamente, de incurrir en la misma normatividad universalista que él tanto critica a los liberales (Talisie, 2000: 454). Pero, aparte de ser el trasunto de su ambivalente noción de PV, la clave para desentrañar esta aparente ambigüedad tras la noción de MV en Gray reside, a nuestro juicio, en comprenderla en estrecha conexión con cuatro rasgos que podemos inferir de su noción de política.

En primer lugar, Gray aboga, igual que los realistas, por dotar a la política de autonomía frente a cualquier teoría moral y ética, insistiendo en diferenciar la política respecto a la «deformación legalista» de los liberales, quienes, al querer desplazar los conflictos desde la esfera de la política a la de la ley y los derechos fundamentales, ignorarían que ello enquistaría aún más dichos conflictos (Gray, 2007a: 192; 2013: 66). La política, asegura, es una actividad noble precisamente por la «humildad de sus propósitos», esto es, el templar las enemistades entre los sujetos y grupos articulando un MV (í.d.). Según ello, la búsqueda de un MV es una actividad puramente política y no constitucional o legal (í.d.).

Una segunda nota que podemos entrever en su noción de política es la de la apertura o indeterminación, la cual se halla ligada al segundo postulado del PV relativo a la inexorabilidad de los conflictos entre valores y FV inconmensurables. De este modo,

la apertura de la acción política se explicaría por la imposibilidad de finalizar los conflictos resultantes de la pluralidad, pues los seres humanos no «cesarán de plantear exigencias universales» para sus FV (Gray, 2001: 36), algo que se halla en los fundamentos de su insistente oposición a aquella acción política ideológica y utópica que aspira a un «estado de armonía», ignorando que el conflicto es «un elemento universal de la vida humana» (Gray, 2007b: 27); esto es, una muestra más de su pluralismo ontológico. Así, aduce, una «política sabia» se dedica a «atemperar» los conflictos y no a «eliminarlos» (Gray, 2001: 19), recurriendo a la negociación y al compromiso y coadyuvando así a la propia indeterminación del proceso político de articulación de un MV, esta vez en términos de sus resultados.

Pero la apertura de la política implica también que, en el marco del PV y en el escenario eventualmente agonista en el que se desarrolla la búsqueda de un MV, los diferentes actores pueden defender sus demandas e intereses o sus valores y concepciones del bien según diferentes razones. Lo interesante es que algunas de estas razones tendrán un carácter moral y otras no, de tal forma que la política, según Gray, no se reduciría exclusivamente a un juego de poder e intereses en el que lo normativo no tuviese cabida. Por otro lado, esta variedad heterogénea de razones implica que incluso aquellas FV que no apoyan el PV o la tolerancia podrían sentirse interesadas en aceptar la legitimidad de un MV. Con ello, podríamos decir, el MV de Gray acoge a aquellos sujetos «no razonables» que la teoría rawlsiana dejaba al margen, convergiendo así con Chantal Mouffe, para quien la distinción rawlsiana entre un pluralismo simple y uno razonable estaría basada en la «exclusión política» (2009: 8). Todo ello, íntimamente relacionado con la propia autonomía de la política, tiene como corolario el que no existiese una única forma de alcanzar un MV, sino muchas (Gray, 2013a: 76).

La apertura se podría asociar a otros dos rasgos de la política y, por extensión, del MV, según Gray: la contingencia y la contextualidad. Por un lado, la contingencia es parte intrínseca de la dinámica política, en la que «solo lo provisional es permanente» (íd.). Ello implica que, si bien el MV se define por expresar un equilibrio político relativamente estable entre las demandas e intereses de las diferentes comunidades, no dejaría de estar sometido a la «revisión recurrente» y, eventualmente, a su «disolución» (Gray, 2007a: 193). No en vano, dice Gray (1993: 215), el MV es siempre el objeto de una «búsqueda inconclusa». Gran parte de esta provisionalidad se explica porque, ante la ausencia de principios racionales susceptibles de evocar un consenso moral y político capaz de poner fin a los conflictos —tal y como rezaba el tercer postulado del PV—, la política habría de recurrir, en contraprestación, al compromiso y a la negociación. Y la «racionalidad parcial» ligada a dichos procesos, tan «cambiantes y renegociables», sería un rasgo de la acción política sin el cual sería imposible la coexistencia en sociedad a lo largo del tiempo (Gray, 2013a: 66). Solo en último extremo, reconoce Gray (1993: 235), y en aras de preservar la paz, se podría recurrir al uso sensato de la fuerza. Ligado a todo ello, la política también tendría una naturaleza contextual, pues el resultado de la negociación y de los compromisos políticos daría lugar a un MV diferente en cada país, jurisdicción o circunstancia concreta, toda vez que «el mismo problema puede tener diferentes soluciones dependiendo del interés plural implicado»

(Gray, 2013a: 70). Así, por ejemplo, Gray (*ibid.*: 73) recuerda a los liberales los peligros de la imprudencia derivados de la aplicación homogénea de los derechos humanos a través de las fronteras, pues el no atender a la particularidad de los contextos y circunstancias puede significar la guerra o la violación de otros derechos, pues incluso «la mejor de las políticas puede hacer daño» (Gray, 2001: 134). Por ello, nuestro autor infiere la necesidad de reconsiderar el valor de la descentralización y el federalismo, así como la conveniencia de optar por sistemas de negociación entre jurisdicciones plurales en el ámbito internacional (Gray, 2013a: 70,76).

Lo interesante, en relación con estos cuatro rasgos que podemos identificar en su noción de política, sería que Gray adopta una postura intermedia entre extremos teóricos sugiriendo una noción de política *sui generis*. Por un lado, aparte de que la distinción entre lo político y lo no político no es, en realidad, fácil de trazar (Wendt, 2016: 241), podríamos decir que Gray adopta lo que algunos denominan una versión «débil» de la noción realista de autonomía (Rossi y Sleat, 2014: 690) pues, como ya hemos visto, él no defiende una política desvinculada de unas exigencias mínimas de legitimidad. Asimismo, atribuye a la política la tarea de templar los conflictos, oponiéndose a que el conflicto degenera en un bucle sin fin de agonismo y antagonismo. Esto es, la apertura del proceso político no debe ser total, sino que debe tener sus límites, pues Gray no secunda la funcionalidad positiva del conflicto como sí harían los teóricos agonistas. A su vez, la contingencia en tanto atributo ontológico de la actividad política, a diferencia de la tantas veces deseada estabilidad política, se dirimiría más en términos de equilibrio sumamente inestable que de inestabilidad total. Del mismo modo, la naturaleza contextual que caracteriza a la actividad política se definiría en contraposición a las pretensiones universalistas, pero sin devenir en un ensimismado particularismo.

Esta equilibrada visión de la política se complementa con una visión sobre cómo debe ser teorizada la propia política que, igualmente, se acoge al influjo realista, pero desde una perspectiva *sui generis*. En primer lugar, para Gray (2010: 236) la teoría política debería romper su dependencia respecto a la teoría ética y «volver a las vicisitudes de la práctica», aunque, como ya argumentamos, él adopta posicionamientos ambiguos en torno al papel de la normatividad en su teoría. Es interesante que Gray parece explicar dicha ambigüedad cuando asegura que «si hay un ajuste razonable entre PV y MV es porque el MV deja muchas cosas sin definir» (Gray, 2006: 344), de tal forma que el MV no estaría prescrito por la teoría pluralista, sino que su existencia se fundamentaría únicamente en la práctica política (Gray, 2007a: 212). Así, el que un orden político pluralista fuese apropiado sería una cuestión de «tiempo, lugar y circunstancia» (*ibid.*: 208). Con esta alusión al mero ajuste, que no a la relación directa entre el PV y MV, Gray sortea la temida falacia naturalista entre el «es» y el «debe», consiguiendo afianzar su teoría política en un terreno diferenciado, pero tampoco totalmente alejado, del de la ética. En consecuencia, Gray (2010: 236) dibuja una teoría política desasida de la tarea de «gobernar e iluminar» la práctica; otro guiño a Oakeshott (1967: 5-29), quien tanto condenó esa política que, consistiendo en la «aplicación de la razón», ignora la riqueza del conocimiento práctico y la tradición o las complejidades del tiempo y la contingencia.

A lo largo de su obra, Gray va desgranando algunas de las tareas que debería tener encomendada la teorización política: diluir el dominio de las abstracciones dominantes en cada contexto histórico; llevar a cabo una exploración fenomenológica de las formas de vida política y moral (*ibid.*: 263); realizar una crítica inmanente a la vida de cada sociedad civil (Gray, 1993: 318), o eliminar las ilusiones que puedan obstruir una visión clara de la práctica. Pero todas estas tareas, pese a su importancia, no desembocan en una «teoría normativa sinóptica» ni en la articulación de un «punto arquimédico» (Gray, 2007a: 198) mediante los cuales poder dilucidar soluciones definitivas al conflicto político fruto del PV. Por ejemplo, para Gray, al igual que los bienes y males genéricamente humanos no se traducen en una teoría moral, las condiciones normativas mínimas de legitimidad tampoco desembocan en una teoría política de la legitimidad, precisamente porque la complejidad cambiante de los escenarios de la historia humana impediría el «especificar las condiciones necesarias y suficientes de legitimidad aplicables a todas las circunstancias» (Gray, 2001: 124-125).

Con todo, Gray no renuncia a que la teoría política se dote de una tenue pretensión normativa, posicionándose así a favor de una «teorización intermedia» que, situada entre la *philosophia perennis* y las prescripciones de política pública, se enfoca a «iluminar» cada contexto histórico, identificando «sus límites y posibilidades», reflexionando sobre sus posibles respuestas políticas (Gray, 1996: 2-12) y circunscribiéndose a una aplicabilidad «local», pero no así universal (*id.*). Una teoría en la que lo normativo desplazaría a lo puramente prescriptivo (Horton, 2010: 445) y en la que resonaría el dictado realista de estudiar la «política real» (Rossi y Sleat, 2014: 689). En suma, la teoría política de Gray se aleja de las visiones teóricas de la razón pública liberal, así como democrática, pero ello no le lleva a secundar una visión hobbesiana basada en la racionalidad colectiva de un Leviatán, ni tampoco a vitorear, como los agonistas, la recurrencia encarnizada del conflicto.

CONCLUSIÓN

Hemos argumentado que el postulado del PV, ontológico y ambivalente respecto a la normatividad y al MV, es un elemento central de la teoría política de John Gray. Naturalmente, su obra excede dichos confines, pero aquel resuena en toda ella. Así, su visión de que el entramado ético descansa en la naturaleza irremediamente plural y conflictiva de los valores, rima con su «naturalismo» y pesimismo en torno a los «límites» —humanos y no humanos— a las «esperanzas» de los individuos (Gray, 2006: 341). De ahí su crítica al «mito del poder liberador del conocimiento» (Gray, 2015: 127) y al anhelo de armonía, perfección y terminación de los conflictos éticos y políticos invocado por racionalistas, humanistas y progresistas. Al igual que los animales, dirá criticando al antropocentrismo, nuestras vidas están condicionadas por límites naturales (Gray, 2013b: 70). Huelga decir también que su teoría política es susceptible de críticas importantes, en las que no hemos profundizado, tanto en relación a su acerba oposición a la teoría política liberal y rawlsiana como a la debilidad de su

noción de MV para lidiar con las injusticias, desigualdades y anomias de las complejas sociedades políticas del presente. Con todo, su énfasis pluralista es un recordatorio de la importancia no solo de lograr arreglos políticos satisfactorios para todas las personas y grupos en un entorno conflictivo como el que caracteriza a las sociedades contemporáneas, sino también de frenar el creciente rechazo intolerante de la pluralidad tanto de valores, concepciones del bien y FV como de ideas y posiciones intelectuales. No en vano, sus escritos son a veces tan polémicos precisamente por su empeño en someter sus propias creencias a cierta dosis de disputa, pues Gray también es un pluralista al nivel de la conciencia, un intelectual que prefiere navegar por las conflictivas mareas de los pensamientos contradictorios antes que desembarcar en el puerto seguro, pero ilusorio, de las creencias ideológicas. Y es que, podemos afirmar, el pluralismo que permea su propuesta, en este sentido más amplio, puede ser interpretado como un canto a la tolerancia y un valioso revulsivo frente a esa mezcla de hiberliberalismo e iliberalismo populista que, a su juicio, estaría nublando el horizonte de las democracias contemporáneas (Gray, 2018: 5).

Referencias

- Berlin, Isaiah. 1998. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Berlin, Isaiah. 2013. *The Crooked Timber of Humanity*. New Jersey: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400847815>.
- Berlin, Isaiah y Bernard Williams. 1994. «Pluralism and Liberalism: A Reply», *Political Studies*, 42: 306-309. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb01914.x>.
- Chang, Ruth. 1997. «Introduction», en Ruth Chang (ed.), *Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crowder, George. 2015. «Value Pluralism, Diversity and Liberalism», *Ethical Theory and Moral Practice*, 18: 549-564. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10677-014-9539-3>.
- Crowder, George. 2018. «Pluralism, Relativism and Liberalism», en Joshua L. Cherniss y Steven B. Smith (eds.), *The Cambridge Companion to Isaiah Berlin*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Del Palacio Martín, Jorge. 2012. «Conservadurismo británico contemporáneo: John Gray y la teoría política del modus vivendi», *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 47: 601-614. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/isegoria.2012.047.12>.
- Galston, William. 1999. «Value Pluralism and Liberal Political Theory», *The American Political Science Review*, 93 (4): 769-778. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2586111>.
- García Guitián, Elena. 2001. «Pluralismo versus Monismo: Isaiah Berlin», en Ramón Máiz (ed.), *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gaus, Gerald F. 2003. *Contemporary Theories of Liberalism*. Londres: Sage.

- Gaus, Gerald F., Shane D. Courtland y David Schmidtz. 2018. «Liberalism», en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/liberalism/>.
- Gray, John. 1993. *Post-liberalism: Studies in political thought*. Londres: Routledge.
- Gray, John. 1995a. *Berlin*. Londres: Fontana Press.
- Gray, John. 1995b. *Liberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gray, John. 1996. *After social democracy*. Londres: Demos.
- Gray, John. 1998a. «Where Pluralists and Liberals Part Company», *International Journal of Philosophical Studies*, 6 (1): 17-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/096725598342172>.
- Gray, John. 1998b. «Global Utopias and Clashing Civilizations: Misunderstanding the Present», *International Affairs*, 74 (1): 149-163. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00010>.
- Gray, John. 1998c. *Hayek on Liberty*. Londres: Routledge.
- Gray, John. 2000a. «Pluralism and Toleration in Contemporary Political philosophy», *Political Studies*, 48: 323-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00262>.
- Gray, John. 2000b. *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona: Paidós.
- Gray, John. 2001. *Las dos caras del liberalismo*. Barcelona: Paidós.
- Gray, John. 2003. *Mill on Liberty. A defence*. Londres: Routledge.
- Gray, John. 2006. «Reply to Critics», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 9 (2): 323-347. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13698230600655107>.
- Gray, John. 2007a. *Enlightenment's wake: Politics and culture at the close of the Modern Age*. Londres: Routledge.
- Gray, John. 2007b. *Black Mass. How religion led the world into crisis*. Ontario: Anchor Canada.
- Gray, John. 2010. *Liberalisms: essays in political philosophy*. Londres: Routledge.
- Gray, John. 2013a. «Modus Vivendi: Liberalism for the Coming Middle Ages», *New Perspectives Quarterly*, 30 (4): 65-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/npqu.11405>.
- Gray, John. 2013b. *El silencio de los animales. Sobre el progreso y otros mitos modernos*. Madrid: Sexto Piso.
- Gray, John. 2015. *The soul of the marionette. A short inquiry into human freedom*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Gray, John. 2018. «Los demagogos tienen seguidores porque los liberales no tienen nada que ofrecer», *Letras Libres*. Disponible en: <https://cutt.ly/iRKDld6>.
- Hampshire, Stuart. 2002. *La Justicia es Conflicto*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Horton, John y Glen Newey. 2007. «John Gray: A Political Theorist of and Against Our Times», en John Horton y Glen Newey (eds.), *The Political Theory of John Gray*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13698230600654951>.

- Horton, John. 2010. «Realism, liberal moralism and a political theory of *modus vivendi*», *European Journal of Political Theory*, 9 (4), 431-448. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885110374004>.
- Kekes, John. 1993. *The morality of pluralism*. New Jersey: Princeton University. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400821105>.
- Kelly, Paul. 2007. «The Social Theory of Anti-Liberalism», en John Horton y Glen Newey (eds.), *The Political Theory of John Gray*. Londres: Routledge.
- Larmore, Charles. 1990. «Political Liberalism», *Political Theory*, 18 (3): 339-360. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591790018003001>.
- Larmore, Charles. 1994. «Pluralism and reasonable disagreement», *Social Philosophy and Policy*, 11 (1): 61-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S026505250004295>.
- Lassman, Peter. 2005. «Pluralism without Illusions», *Ethics and Politics*, 7 (2): 1-12. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10077/5341>.
- MacIntyre, Alasdair. 1994. «La racionalidad de las tradiciones», en *Justicia y racionalidad*. Barcelona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- Morgan, Glyn. 2007. «Gray's Elegy for Progress», en John Horton y Glen Newey (eds.), *The Political Theory of John Gray*. Londres: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 2009. «The limits of John Rawls' Pluralism», *Theoria*, 56 (118): 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1470594x05052539>.
- Newey, Glen. 1998. «Value-Pluralism in Contemporary Liberalism», *Dialogue*, 37: 493-522. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0012217300020473>.
- Newey, Glen. 2007. «Gray's Blues: Pessimism as a Political Project», en John Horton y Glen Newey (eds.), *The Political Theory of John Gray*. Londres: Routledge.
- Oakeshott, Michael. 1967. *Rationalism in politics and other essays*. Londres: Methuen.
- Oakeshott, Michael. 1975a. *On human conduct*. Oxford: Clarendon Press.
- Oakeshott, Michael. 1975b. «The Vocabulary of a Modern European State», *Political Studies*, 23 (2-3): 319-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00072.x>.
- Parekh, Bhikuh. 1995. «Cultural Pluralism and the Limits of Diversity», *Alternatives*, 20: 431-457. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/030437549502000402>.
- Rawls, John. 2006. *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rorty, Richard. 1989. *Contingency, irony and solidarity*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804397>.
- Rossi, Enzo y Matt Sleat. 2014. «Realism in Normative Political Theory», *Philosophy Compass*, 9 (10): 689-701. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/phc3.12148>.
- Rutherford, Nat. 2018. «Instability and *modus vivendi*», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13698230.2018.1525119>.
- Sandel, Michael. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- Schlosberg, David. 2006. «The Pluralist Imagination», en John S. Dryzek, Anne Bonnie Honig y Anne Phillips (eds.), *Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- Shklar, Judith. 1989. «Liberalism of Fear», en Nancy L. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sleat, Matt. 2019. «Modus Vivendi and Legitimacy: Some Sceptical Thoughts», en John Horton, John, Manon Westphal y Ulrich Willem (eds.), *The Political Theory of Modus Vivendi*. Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-79078-7_11.
- Talisse, Robert B. 2000. «Two-faced liberalism: John Gray's pluralist politics and the reinstatement of enlightenment liberalism», *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, 14 (4): 441-458. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08913810008443568>.
- Talisse, Robert B. 2005. «Liberalism, Pluralism, and Political Justification», *The Harvard Review of Philosophy*, 13 (2): 57-72. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/harvardreview200513211>.
- Wall, Steven. 2019. «Liberal moralism and modus vivendi politics», en John Horton, Manon Westphal y Ulrich Willems (eds.), *The Political Theory of Modus Vivendi*. Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-79078-7_3.
- Walzer, Michael. 1990. «The Communitarian Critique of Liberalism», *Political Theory*, 18, (1): 6-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591790018001002>.
- Walzer, Michael 1993. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, Michael. 1997. «The Politics of Difference. Statehood and Toleration in a Multicultural World», en Robert McKim y Jeff McMahan (eds.), *The morality of Nationalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wendt, Fabian. 2013. «Peace beyond compromise», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16 (4): 573-593. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13698230.2013.810394>.
- Wendt, Fabian. 2016. «On realist legitimacy», *Social Philosophy and Policy*, 32 (2): 227-245. <https://doi.org/10.1017/S0265052516000182>.
- Williams, Bernard. 2005. *In the beginning was the deed. Realism and Moralism in Political Argument*. New Jersey: Princeton University Press.
- Yumate, Carla. 2004. «Pluralism», en Michael T. Gibbons (ed.), *The Encyclopedia of Political Thought*. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept077>.

Presentado para evaluación: 20 de octubre de 2020.

Aceptado para publicación: 14 de julio de 2021.

ELENA R. RODRÍGUEZ-FONTENLA

elena.r.fontenla@gmail.com

Licenciada en Ciencias Políticas, máster en Gestión Pública y doctora *cum laude* en Ciencia Política. Ha sido investigadora predoctoral de la Xunta de Galicia en el

Departamento de Ciencia Política y Sociología de la USC, donde también ha impartido docencia, y es profesora tutora en los centros asociados de la UNED en A Coruña y Pontevedra. Sus intereses de investigación giran en torno al análisis de las ideologías políticas, así como de las teorías de la gestión pública. Sus últimas publicaciones son: *La idea de tradición en el pensamiento político del conservadurismo anglosajón contemporáneo* (2019), en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como «Política, democracia y técnica en los modelos de gestión pública: el caso de la nueva gestión pública» (2019), en la *Revista Internacional de Pensamiento Político*.

Temática del proyecto de ley y cohesión en la votación de las coaliciones en el Congreso de Chile, 2010-2017

*Bill subject and voting cohesion by coalitions
in the Chilean Congress, 2010-2017*

VERÓNICA FIGUEROA-GUTIÉRREZ

Universidad Diego Portales

PATRICIO NAVIA

Universidad Diego Portales

New York University

Cómo citar/Citation

Figueroa Gutiérrez, V. y Navia, P. (2021). Temática del proyecto de ley y cohesión en la votación de las coaliciones en el Congreso de Chile, 2010-2017. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 191-217. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.07>

Resumen

Estudios sobre la cohesión de legisladores en las votaciones en sala han reportado un efecto de pertenecer al oficialismo, del origen e importancia del proyecto, del ciclo electoral y otros aspectos del diseño institucional. Pero la teoría también asocia la cohesión en las votaciones a la temática del proyecto, un aspecto que ha sido insuficientemente abordado en estudios sobre cohesión partidista en democracias presidencialistas de América Latina. Este artículo somete a prueba cuatro hipótesis que incluyen el efecto de la temática en la cohesión de las votaciones de las coaliciones en las 6468 votaciones en sala en la Cámara de Diputados de Chile entre los años legislativos 2010 y 2017. Los legisladores de la coalición de derecha se cohesionan más en temas de defensa y seguridad ciudadana. En contra de las expectativas, los de izquierda no se cohesionan más en temas de protección social o derechos humanos. Los legisladores del oficialismo se cohesionan menos en votaciones sobre presupuesto. La temática del proyecto parece importar más a la derecha que a la izquierda, aunque especulamos que esto puede deberse en Chile a que la coalición de derecha está compuesta por un número menor de partidos con mayor homogeneidad ideológica.

Palabras clave: comportamiento legislativo, votaciones nominales, cohesión, temática de la ley, ideología, Chile.

Abstract

Studies on the cohesion by legislators in roll call votes have reported an effect of being a member of the ruling coalition, the origin and relevance of the bill, the electoral cycle and other

institutional design features. But the theory also links voting cohesion to the subject of the bill, an issue not sufficiently addressed on studies on party-level cohesion in Latin American presidential democracies. This article tests four hypotheses including the subject of the bill on the 6468 roll call votes in the Chamber of Deputies of Chile between 2010 and 2017 legislative years. Rightwing legislators are more cohesive in roll call votes on issues related to defense and citizen security. Contrary to expectations, leftwing legislators are not more cohesive on social issues or human rights. Ruling coalition legislators are less cohesive on budget votes. The subject of the bill seems more important for rightwing legislators than leftwing ones; although it is speculated that this might be due in Chile to the fact that the rightwing coalition is comprised by a smaller number of parties which shares more ideological homogeneity.

Keywords: legislative behavior; roll call voting; cohesion; bill subject; ideology; Chile.

INTRODUCCIÓN

La condición de oficialismo, el origen y la importancia del proyecto que se vota, el ciclo electoral y otros aspectos del diseño institucional influyen en la cohesión en votaciones nominales de los legisladores de distintos partidos en democracias presidencialistas. Ahora bien, como los partidos tienen distintos niveles de compromiso con posiciones ideológicas y sus legisladores defienden esas posiciones con distinta intensidad, la temática del proyecto que se vota pudiera afectar también a la cohesión de un partido o coalición en sus votaciones nominales registradas en la legislatura. Es más, en democracias presidencialistas con coaliciones multipartidistas estables, la presencia de temas ideológicamente contenciosos para una coalición multipartidista puede generar tensiones que se vean reflejadas en la cohesión en la votación de los legisladores que militan en los distintos partidos que forman cada coalición. De ahí que este artículo aborde el efecto de la temática de los proyectos de ley que se votan en sala sobre la cohesión que muestran los legisladores que militan en los distintos partidos que componen dichas coaliciones.

Usamos el caso de Chile, una democracia presidencialista con un sistema de partidos institucionalizado que, entre 1990 y 2017, se organizó en torno a dos coaliciones multipartidistas estables. Con regularidad, la temática de los proyectos de ley que se discutían en el Congreso produjo tensiones en el interior de cada coalición, producto de posiciones divergentes de sus partidos miembros. Por ejemplo, en julio de 2017, después de haber sido aprobado en el Senado, un proyecto de ley para despenalizar el aborto bajo tres causas fue votado en la Cámara de Diputados, donde se produjo una división entre legisladores de distintos partidos de la coalición oficialista mayoritaria, la centroizquierdista Nueva Mayoría (NM). Si bien los partidos de la coalición habían anunciado su apoyo a esta iniciativa que, además, era apoyada por la presidenta Michelle Bachelet, líder de la NM, tres diputados del Partido Demócrata Cristiano (PDC) se negaron a apoyar el proyecto, dos de ellos votando en contra y uno absteniéndose. El proyecto no fue aprobado por un voto. El diputado del PDC Marcelo Chávez, quien se abstuvo, fue

sindicado como responsable del rechazo del proyecto en la Cámara y, por lo tanto, de que el proyecto tuviera que ir a una comisión de conciliación entre ambas cámaras. Eventualmente, el proyecto fue promulgado, pero las discrepancias sobre este proyecto entre diputados de la coalición gobernante hicieron que el oficialismo no pudiera votar de forma cohesionada ese proyecto.

Aquí evaluamos el efecto que tiene la temática del proyecto de ley —identificada a partir de la comisión permanente que tramitó el proyecto— sobre la cohesión en la votación en sala de los contingentes de cada coalición multipartidista. Para ello, usamos las 6468 votaciones efectuadas en la Cámara de Diputados en Chile en los dos periodos legislativos comprendidos entre los años legislativos 2010 y 2017. A partir de una discusión teórica sobre los principales determinantes de la cohesión de los legisladores en sus votaciones en sala, postulamos cuatro hipótesis que asocian la cohesión en la votación de proyectos con: a) el momento en el ciclo electoral en que se realiza la votación; b) la condición de oficialismo; c) la interacción entre la ideología de cada coalición, y d) la temática de los proyectos que se votan. Después presentamos el caso, discutiendo el proceso legislativo en Chile y los principales aspectos contextuales del periodo. A continuación, procedemos a presentar la metodología y los datos y a realizar un análisis inferencial. En las conclusiones discutimos también las implicaciones que este estudio tiene para entender mejor la varianza en la cohesión de las coaliciones multipartidistas en las votaciones en democracias presidencialistas.

DETERMINANTES DE LA COHESIÓN EN VOTACIONES EN SALA

En general, el comportamiento de los legisladores responde a su deseo de buscar la reelección o mejorar en sus carreras aspirando a una posición que consideren más importante (Schlesinger, 1966). De ahí que los estudios sobre su comportamiento se centren en variables a nivel individual (Özbudun, 1970; Poole y Rosenthal, 2001). Pero como los legisladores necesitan del apoyo de sus partidos, votantes o financiadores para ser reelegidos o progresar en sus carreras, deben tomar en cuenta sus intereses en su comportamiento legislativo (Carey, 2007; Janda, 1980). A su vez, las reglas de funcionamiento del Congreso también influyen sobre el comportamiento de los legisladores (Cox y McCubbins, 2007). Por eso, la combinación de incentivos individuales y legados partidistas ayuda a explicar la cohesión en la votación en sala de los partidos (Kitschelt y Smyth, 2002) y, por extensión, en las coaliciones en los países con sistemas multipartidistas. Por ello, aquí abordamos tanto incentivos sistémicos derivados de las reglas electorales como incentivos individuales asociados a las posiciones ideológicas de los legisladores y de sus partidos para dar cuenta de los determinantes de la cohesión en las votaciones en sala de las coaliciones multipartidistas.

Las reglas electorales influyen en el comportamiento de los legisladores y en la cohesión de los partidos en sus votaciones en sala. Por ejemplo, en sistemas uninominales o de representación proporcional con lista abierta, los legisladores tienen incentivos para cultivar un voto personal (Carey y Shugart, 1995). Eso los puede llevar a

mostrar menor cohesión con sus partidos cuando las preferencias de sus electores y de sus partidos difieren (Carey, 2007). Por su parte, en sistemas donde los líderes partidistas controlan la nominación de candidatos, los legisladores podrían mostrar mayor disposición a votar de la misma forma que el liderazgo de sus partidos para optimizar su probabilidad de volver a ser nominados (í.d.). Estudios previos identifican un efecto combinado de las reglas electorales con los procedimientos y normas que implementan los partidos para disciplinar a sus miembros y, a la vez, permitirles que usen las herramientas disponibles para avanzar sus propias carreras e intereses (í.d.; Shepsle y Weingast 1994; Cox y McCubbins, 2005). En sistemas multipartidistas con partidos pragmáticos es más fácil construir coaliciones de gobierno que, a su vez, influyen en la cohesión de sus legisladores (Morgenstern, 2004).

Las reglas que rigen la relación Ejecutivo-Legislativo y el funcionamiento del Congreso también impactan en la cohesión de las votaciones en sala de un partido o coalición multipartidista (Tsebelis, 2002; Morgenstern, 2004; Figueiredo y Limongi, 2000). En América Latina, los presidentes en general poseen poderes proactivos —como la capacidad de presentar proyectos de ley, en algunos casos con iniciativa exclusiva, e introducir enmiendas en cualquier momento de la tramitación de un proyecto—, mientras que las legislaturas poseen poderes reactivos que les permiten negociar con el Ejecutivo, para así incorporar sus prioridades en los proyectos que se tramitan (Cox y Morgenstern, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). Los Gobiernos tienden a usar esos poderes proactivos para inducir mayor disposición de los legisladores oficialistas a votar a favor de sus proyectos prioritarios (Figueiredo y Limongi, 2000). Los partidos usan incentivos positivos y negativos para promover la cohesión en cómo votan sus legisladores (Sieberer, 2006). El poder que tienen los partidos permite a sus líderes premiar a legisladores leales con membresía en comisiones más importantes y con acceso a recursos para sus distritos o bases de apoyo (Carey, 2009).

La interacción entre la influencia del Ejecutivo en el comportamiento de los legisladores y las reglas del funcionamiento del Congreso se evidencia a través del ciclo electoral. En el primer año de gobierno, por el efecto de luna de miel, hay un mayor apoyo a la agenda legislativa del presidente, lo que redundará en una cohesión mayor de sus aliados en el Congreso (Canes-Wrone y de Marchi, 2002; Alemán y Calvo, 2008; Alemán y Navia, 2009). Como los presidentes también tienden a ser más populares en su primer año de gobierno, deberíamos esperar que los legisladores oficialistas —ya sea del partido del presidente o de los partidos que forman la coalición multipartidista de gobierno— muestren mayor cohesión, especialmente en proyectos que son de interés del presidente. Adicionalmente, precisamente porque al finalizar sus periodos los presidentes salientes tienen menos influencia sobre los legisladores oficialistas —que están más preocupados de su propia reelección o de sus carreras futuras— hay un efecto de último año que reduce el apoyo a las iniciativas del presidente, especialmente en el oficialismo (Campos-Parra y Navia, 2017; Martínez y Navia, 2019). Por tanto, como se espera que el oficialismo sea más cohesionado en el primer año que en el último año en sistemas presidenciales, nuestra primera hipótesis sostiene que:

H1. En Chile, hay mayor cohesión en la votación en sala de los legisladores de la coalición oficialista en votaciones al comienzo del periodo que en el último año.

Reflejando la importancia del diseño institucional, las investigaciones sobre cohesión en las votaciones en democracias presidenciales de América Latina sostienen que los partidos, o en los casos correspondientes las coaliciones oficialistas, registran mayor cohesión que los de oposición, aunque las reglas electorales y la cultura partidista impactan también en la cohesión (Morgenstern, 2004; Alemán y Calvo, 2008; Alemán, 2013). La cohesión en sistemas multipartidistas, como el de Brasil, se ha asociado a la capacidad de los presidentes de generar más apoyo a sus iniciativas al incorporar a distintos partidos al Gabinete (Amorim Neto, 2000). En aquellos sistemas en los que el Ejecutivo tiene importantes poderes y atribuciones, puede ejercer más influencia sobre los legisladores oficialistas y así lograr que estos se cohesionen más que los de oposición. Si esto es cierto, esa mayor cohesión debería verse claramente reflejada en los asuntos que el Ejecutivo considera prioritarios. Por eso, teniendo en cuenta que las cuestiones de presupuesto, y en general todas aquellas que implican gasto público, son prioritarias para cualquier Gobierno, nuestra segunda hipótesis sostiene que:

H2. Los legisladores de la coalición oficialista muestran más cohesión en votaciones sobre presupuesto y en proyectos de ley referidos a la Comisión de Hacienda que los legisladores de otras coaliciones.

Pero las diferencias entre coaliciones no responden solo a la condición de oficialismo u oposición. La ideología también ayuda a entender por qué algunos partidos o coaliciones priorizan determinados asuntos. La ideología es un conjunto de proposiciones coherentes internamente que dan guía al comportamiento humano (Hinich y Munger, 1996), generando una unión entre lo que piensa el individuo y su accionar (Kerlinger, 1984). Normalmente, la ideología se mide en una escala de izquierda a derecha, pero también se pueden usar otras escalas, como liberal-conservador.

En sistemas de partidos institucionalizados, los partidos a menudo se identifican con una ideología determinada, con la que comulgan sus integrantes (Van der Brug, 2004). Por eso, debiéramos esperar que los valores y actitudes de los legisladores y de sus partidos también impacten en el comportamiento legislativo (Londregan, 2000). Es más, la ideología del partido influye sobre la capacidad de los líderes partidistas de cohesionar a sus contingentes legislativos (Close, 2018).

La importancia que dan los partidos a ciertos temas genera un efecto de transversalidad (Green, 2007). De hecho, Stokes (1963; 1992) postuló tempranamente los términos *valence issue* y *position issue* —el término *valence*, usado inicialmente por Downs, se traduce normalmente como «transversalidad» (Astudillo y Rodón, 2013: 10)—. Por eso, en un *valence issue* —una cuestión que genera transversalidad— existe consenso sobre los fines. En cambio, en un *position issue* existen diversos puntos de vista sobre un determinado tema. Cuando se tramitan proyectos de ley, la discusión se

centra en esas dos dimensiones, en tanto el Congreso legisla sobre algún asunto cuando existe un consenso transversal en la necesidad de reformar ciertas políticas públicas (*valence*) pero hay disenso en cómo debería cambiar el *statu quo* (*position*). Así, por ejemplo, cuando hay crisis económica, la creación de empleo pudiera adquirir más transversalidad que la discusión sobre los derechos reproductivos de la mujer.

Existen ciertos temas que se emparentan, por tradición o pragmatismo, con ideologías. Por ejemplo, el concepto de *issue ownership* —o propiedad de un tema— sostiene que hay asuntos que se asocian a partidos, líderes o corrientes ideológicas en las campañas (Petrocick, 1996) y en el proceso político (Bélanger, 2000; Stubager y Slothuus, 2013). La transversalidad interactúa con el *issue ownership* —o dominancia sobre un tema—. Por ejemplo, puede haber un acuerdo transversal en los partidos para reformar el sistema de pensiones, pero hay discrepancias sobre en qué dirección reformarlo. Por eso, cuando posee propiedad sobre un tema, un partido o candidato tiene una ventaja comparativa cuando se discuten proyectos relacionados con ese tema. Así, el *issue ownership* debiera también tener un efecto sobre la cohesión de los miembros de un partido cuando votan sobre temas respecto a los que el partido ejerce dominancia.

Ahora bien, por la importancia que la gente atribuye al buen desempeño de la economía, todos los partidos aspiran a ser dominantes en el manejo económico (Egan, 2013; Belánger y Nadeau, 2015). De ahí que, aunque lo intente, ningún partido puede ejercer, al menos de forma permanente, dominancia sobre el manejo de la economía. En otras palabras, la economía es un tema que genera transversalidad. En el caso de los sistemas presidenciales, podemos suponer que el partido o coalición que controla el Gobierno logró convencer al electorado de su mayor capacidad para ejercer un buen manejo económico en el periodo actual —y por eso, está en el poder—. En consecuencia, parece razonable esperar que los legisladores oficialistas muestren más cohesión en votaciones sobre cuestiones de política económica y de presupuesto. Pero en otras dimensiones, debiéramos esperar diferencias entre legisladores de izquierda y derecha en sus prioridades —y en la dominancia— sobre distintos temas.

Los estudios sobre *issue ownership* asocian a los partidos de derecha con una mejor capacidad para combatir la delincuencia o generar empleo (Seeberg, 2017; Belánger y Nadeau, 2015). A su vez, la derecha en general demuestra más aceptación de lo natural, la costumbre y la tradición, mientras que la izquierda pone el foco en la igualdad (Bobbio y Squella, 1995). McClosky y Zaller (1984) definen a los legisladores y a las políticas como liberales cuando buscan promover valores como la igualdad, la ayuda a los más desvalidos, la tolerancia y la promoción de reformas sociales, y como conservadoras cuando priorizan el orden público, los negocios y la defensa nacional. Por su parte, históricamente, a los partidos de izquierda se les atribuye la defensa de políticas que privilegian los intereses de las clases baja y media, como el aumento de gasto social o medidas redistributivas (Hicks y Swank, 1992; Korpi y Palme, 2003; Allan y Scruggs, 2004). Otros han mostrado que los partidos de izquierda ejercen dominancia sobre asuntos de políticas sociales (Seeberg, 2017; Belánger y Nadeau, 2015). Los votantes de izquierda tienden a estar en los sectores más vulnerable o de menores ingresos, por lo que se infiere que en periodos de crisis los partidos

de izquierda promoverán políticas que aumenten el gasto social (Ahrend *et al.*, 2011). Por lo tanto, nuestra tercera hipótesis postula que:

H3. Independientemente de si ocupan la posición de oficialismo u oposición, los legisladores de la coalición de derecha en Chile se cohesionan más en votaciones sobre temas de defensa y seguridad ciudadana, mientras que los de la coalición de izquierda lo hacen sobre temas de protección social.

Las diferencias ideológicas entre izquierda y derecha también se manifiestan de forma contextual a los debates en cada país. Desde 1990, la dinámica política de Chile se caracterizó por mayores acuerdos entre las coaliciones de centroizquierda y de derecha en temas económicos que en materias de diseño institucional (Sehnbruch y Siavelis, 2014). La estructura económica heredada del régimen militar se fue consolidando durante los primeros Gobiernos de la Concertación (Ffrench-Davis, 2002), y destacó la focalización del gasto en los sectores más vulnerables, la apertura económica y el incremento en la productividad, lo que hizo posible mayor desarrollo económico, mejoras en los salarios reales y disminución sustantiva de la pobreza (Larraín y Vergara, 2000; Meller, 2005).

Pero mientras hubo grandes acuerdos que permitieron estabilidad en las políticas económicas, hubo discrepancia sobre el mantenimiento de enclaves autoritarios. De hecho, la transición a la democracia obligó a los partidos de centroizquierda a aceptar la Constitución de 1980, promulgada en dictadura —aunque desde su llegada al poder en 1990, la coalición centroizquierdista Concertación intentó eliminar los enclaves autoritarios de la Constitución (Garretón, 2003)—, pero los altos quórumos que existen en la Constitución —considerados, por muchos, en sí mismos como enclaves autoritarios— hacen que, para cambiar el texto, se requiera de mayorías calificadas en el Congreso (Fuentes, 2015). Por eso mismo, dado su interés histórico en eliminar los enclaves autoritarios y la necesidad de alcanzar mayorías amplias en el Congreso para lograrlo, esperamos que los legisladores de la coalición de centroizquierda se muestren especialmente cohesionados en votaciones sobre reformas constitucionales. A su vez, como los partidos de derecha que forman la coalición Alianza han discrepado respecto a qué modificaciones constitucionales corresponde realizar, esperamos que los legisladores de esa coalición muestren menor cohesión en ese tipo de votaciones.

Desde 1990, la Concertación también promovió una agenda en materia de derechos humanos para corregir y remediar las violaciones sistemáticas a los mismos cometidas en dictadura (Zalaquett, 2000), por lo que esa coalición logró ejercer dominancia en ese tema y, presumiblemente, mostró más cohesión en votaciones relacionadas con esos asuntos. A partir de esta discusión, planteamos la cuarta hipótesis, particular del caso de Chile, que sostiene que:

H4. En Chile, los legisladores de la coalición de izquierda se cohesionan más que los de la coalición de derecha en votaciones relacionadas con debates constitucionales y con temas de derechos humanos.

EL PROCESO LEGISLATIVO Y EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE

El proceso legislativo en el Congreso bicameral de Chile es secuencial. Cuando ingresa un proyecto de ley en una Cámara y esta aprueba la idea de legislar, el proyecto se deriva a una comisión permanente que discute el proyecto y luego lo envía a la sala. Se pueden presentar indicaciones o enmiendas en cualquier momento de la tramitación. Si el proyecto es aprobado por la primera Cámara, pasa a la segunda para un proceso similar. Si esta modifica el proyecto, es enviado nuevamente a la primera. Si no hay acuerdo entre ambas cámaras, el proyecto pasa a una comisión mixta, compuesta por representantes de ambas cámaras que busca un acuerdo.

Hay tres tipos de mayorías calificadas para que un proyecto sea aprobado. El *quorum* simple requiere la mitad más uno de los diputados presentes para aprobar un proyecto. El *quorum* calificado requiere la mitad más uno de los diputados en ejercicio. Las leyes orgánicas constitucionales (LOC) solo pueden ser aprobadas por mayoría de 4/7 de los legisladores en ejercicio y las reformas constitucionales requieren de mayoría de 3/5 o 2/3.

Desde 1990, el sistema político chileno se ha ordenado en torno a dos coaliciones multipartidistas estables. La centroizquierdista Concertación y la centroderechista Alianza. La Concertación estaba formada por el Partido Socialista (PS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Para las elecciones de 2013, la Concertación sumó al Partido Comunista (PC) y otros grupos menores, adoptando el nombre de NM —aquí usamos el término Concertación/NM para referirnos a esa coalición—. Por otro lado, la Alianza estaba compuesta por los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). En 2013, esa coalición sumó otros partidos menores, el Partido Regionalista Independiente (PRI) y Evolución Política (EVOPOLI).

Después de veinte años en el poder de la Concertación, el agotamiento de sus elencos y su falta de renovación ofrecieron a la Alianza una oportunidad para llegar al poder en 2009, con un discurso de renovación de liderazgos personificado en su candidato Sebastián Piñera, cuya campaña puso el foco en el crecimiento económico, la creación de empleo y el combate a la delincuencia. No obstante, la Alianza no alcanzó mayoría en ninguna de las cámaras, aunque en acuerdos con partidos minoritarios logró controlar la Cámara de Diputados. Para las elecciones de 2013, la candidata presidencial de la NM, Michelle Bachelet, ganó cómodamente en segunda vuelta. Su coalición, NM, obtuvo mayoría en ambas cámaras. Así, en los dos periodos presidenciales y legislativos que aquí estudiamos, hubo alternancia en el poder entre ambas coaliciones. Por su parte, a través de acuerdos con partidos menores, la Alianza logró controlar una mayoría en la Cámara de Diputados en 2010-2014, mientras que en 2014-2018 la Concertación —bajo el nuevo nombre Nueva Mayoría— logró un control mayoritario en la Cámara. La tabla 1 muestra la composición partidista y por coalición en la Cámara de Diputados para los dos cuatrienios legislativos que se iniciaban en marzo de cada año y concluían en marzo del año siguiente.

TABLA 1.

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO, 2010-2017

Partido político	Años legislativos 2010-2013		Años legislativos 2014-2017	
	# diputados	% diputados	# diputados	% diputados
Concertación/NM				
PS	12	10	15	12.5
PDC	19	15.8	21	17.5
PPD	18	15.0	15	12.5
PC	3	2.5	6	5.0
Otros	—	—	4	3.3
PRSD	5	4.2	6	5.0
Concertación/NM total	57	47.5	67	55.8
Alianza				
UDI	38	31.6	29	24.2
RN	17	14.2	19	15.8
Otros	3	2.5	1	0.8
Alianza total	58	48.3	49	40,8
Independientes y otros	5	4.2	4	3.4
Total	120	100	120	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de: www.servel.cl

DATOS Y METODOLOGÍA

Aunque a veces los conceptos de cohesión y disciplina legislativa se usan de forma indistinta (Toro, 2007), es preciso distinguirlos. La cohesión es la medida en que los miembros de un partido poseen preferencias semejantes que se ven reflejadas en su comportamiento (Carey 2002, 2007) —en este caso, en sus votaciones en sala—. En cambio, la disciplina se define en términos de obediencia de los legisladores al liderazgo del partido, que usa «garrotes» y «zanahorias» para castigar o premiar a militantes (id.; Morgenstern, 2004). De hecho, cuando la cohesión de un partido es baja, la disciplina aparece como solución para inducir a la unidad partidaria (Hazan, 2003). Por su parte, hay estudios que analizan la unidad partidaria como coherencia, basándose en las posiciones declaradas de los legisladores en encuestas más que en sus votaciones en sala (Ruiz Rodríguez, 2006; Freidenberg *et al.*, 2006). En lo que sigue, para unificar la terminología usamos el concepto de cohesión en votaciones en sala —o solo cohesión— para referirnos a cómo de unidos votan en sala los legisladores de cada coalición política.

Los estudios sobre cohesión a menudo utilizan las votaciones nominales en el Congreso de Estados Unidos (Poole y Rosenthal, 2001) y las votaciones partidarias

para las legislaturas europeas (Hix, 2001). Usando los votos en sala (*roll call*), la forma más común de medir la cohesión es a través de los indicadores Unity y Rice (Rice, 1925; Carey, 2009). En ambos casos, se genera un parámetro que va de 0 a 1—nula a completa cohesión—. Unity considera a los legisladores ausentes como votos en contra de la mayoría, mientras que Rice no considera a los legisladores ausentes, por lo que tiende a sobreestimar la cohesión. Para entender la diferencia entre ambos indicadores, supongamos una coalición con 49 diputados, en la que solo 41 se presentan a votar y todos votaron contra un proyecto. Mientras Rice reporta una cohesión perfecta, Unity reporta una cohesión de 0.84 (41 de 49 legisladores).

La variable dependiente en este estudio es la cohesión de los legisladores en sus votaciones en sala a nivel de coalición, no de partido político. Esto por dos razones. Primero, en sistemas multipartidistas la presencia de partidos con un número reducido de legisladores presenta problemas de sesgo al inflar artificialmente los resultados de cohesión para esos partidos (Desposato, 2005). De ahí que, para evitar ese sesgo, agrupamos a los partidos en coaliciones, que al ser menos numerosas y presentar estabilidad en el tiempo, reducen el riesgo de ese sesgo. Segundo, en Chile los partidos han formado coaliciones multipartidistas estables que a menudo son tratadas como partidos (Carey, 2002; Morgenstern, 2004; Alemán y Saiëgh, 2007) —a la usanza de la también coalición multipartidista Frente Amplio en Uruguay—. Por eso, aquí calculamos los indicadores Rice y Unity para la Concertación/NM, Alianza, oficialismo y oposición.

La unidad de análisis es la votación en sala sobre un proyecto de ley. Analizamos las 6468 votaciones en sala en la Cámara de Diputados en los dos periodos legislativos comprendidos entre marzo de 2010 y marzo de 2018 —esto es, entre los años legislativos 2010 y 2017—. En ambos periodos, el Gobierno que asumió representaba alternancia en el poder. En 2010-2013, por primera vez desde el retorno de la democracia, gobernó la coalición de derecha. En 2014-2017, por primera vez desde el retorno de la democracia, la coalición de izquierda volvió al poder después de haber sido oposición. En Chile, los legisladores pueden votar a favor, en contra, abstenerse o parearse. Esta última opción implica votar presente, pero no emitir un voto, en tanto el legislador tiene un acuerdo con otro legislador de un partido político opuesto que los obliga mutuamente a no votar cuando el otro legislador está ausente. Aquí consideramos los pareos como ausencias. La tabla 2 muestra las votaciones por año legislativo durante el periodo.

TABLA 2.

NÚMERO DE VOTACIONES SEGÚN AÑO LEGISLATIVO, CÁMARA DE DIPUTADOS, 2010-2017

Año legislativo	# votaciones	%	Periodo legislativo	# votaciones	%
2010	664	10.3			
2011	746	11.5			
2012	828	12.8	2010-2013	3189	49.3
2013	951	14.7			

.../...

.../...

Año legislativo	# votaciones	%	Periodo legislativo	# votaciones	%
2014	725	11.2			
2015	797	12.3			
2016	889	13.7	2014-2017	3279	50.7
2017	868	13.4			
Total	6468	100	Total	6468	100

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de: www.camara.cl

La variable independiente para la primera hipótesis es el ciclo electoral. Para ello, incluimos indicadores dicotómicos para votaciones realizadas en el primer año de gobierno y en el último año de cada cuatrienio. Para el resto de las hipótesis, las variables independientes se relacionan con la temática del proyecto de ley. Estudios previos han categorizado las iniciativas legislativas en diferentes áreas temáticas (Byers *et al.*, 2019). Siguiendo ese principio, para determinar la temática del proyecto usamos como *proxy* la comisión permanente a la que este fue referido. Las comisiones distribuyen las tareas del poder legislativo, permiten especialización de los miembros y constituyen la forma en que los partidos ejercen su poder de cartelización (Shepsle y Weingast, 1994; Martin, 2014; Krehbiel, 1991; Cox y McCubbins, 1993, 2007). Al ser la instancia que facilita al legislativo cumplir con su tarea de legislar, las comisiones se dividen el trabajo de revisar proyectos de ley a partir de las temáticas de dichos proyectos.

Por cierto, la misma comisión puede tramitar proyectos con orientación ideológica opuesta. Por eso, agrupar todos los proyectos de una comisión presenta el riesgo de diluir las diferencias ideológicas de distintos proyectos revisados por una misma coalición, un problema común a los estudios que utilizan el concepto de *issue ownership*. La variable independiente para la segunda hipótesis es si el proyecto votado versaba sobre presupuesto y/o si fue referido a la Comisión de Hacienda. Los indicadores de la variable independiente para la tercera hipótesis son si el proyecto fue referido a la Comisión de Defensa o a la de Seguridad Ciudadana y si el proyecto fue referido a alguna comisión encargada de asuntos de protección social. Para ello, identificamos a las Comisiones de Educación, Trabajo, Salud, Familia, Vivienda y Desarrollo Social. Finalmente, la variable independiente para la cuarta hipótesis es si el proyecto fue referido a las comisiones de Derechos Humanos o Constitución.

Siguiendo estudios previos sobre comportamiento legislativo en Chile (Toro 2007; Martínez y Navia, 2019), incluimos como variables de control el tipo de iniciativa (mensaje presidencial o moción parlamentaria), cámara de origen (Cámara de Diputados, Senado), trámite constitucional (primer trámite, posteriores) y el *quorum* (simple, especiales). Además, incorporamos un *dummy* para el periodo 2010-2013, para distinguir entre Gobiernos. La tabla 3 muestra los estadísticos descriptivos para todas las variables.

TABLA 3.
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

Nombre	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. est.
Unity NM	6468	0	1	0,68	0,24
Rice NM	6468	0	1	0,84	0,25
Unity Alianza	6468	0	0,98	0,69	0,21
Rice Alianza	6468	0	1	0,90	0,22
Unity Oficialismo	6468	0	1	0,74	0,20
Rice Oficialismo	6468	0	1	0,91	0,20
Unity Oposición	6468	0	0,98	0,63	0,23
Rice Oposición	6468	0	1	0,83	0,26
H1 Primer año de gob.	6468	0	1	0,21	0,41
H1 Último año de gob.	6468	0	1	0,28	0,45
H2 Presupuesto	6468	0	1	0,19	0,40
H2 Hacienda	6468	0	1	0,08	0,27
H3 Defensa	6468	0	1	0,02	0,12
H3 Seguridad	6468	0	1	0,01	0,10
H3 Educación	6468	0	1	0,14	0,34
H3 Familia	6468	0	1	0,02	0,13
H3 Salud	6468	0	1	0,04	0,20
H3 Desarrollo Social	6468	0	1	0,00	0,06
H3 Trabajo	6468	0	1	0,04	0,20
H3 Vivienda	6468	0	1	0,01	0,12
H4 Derechos Humanos	6468	0	1	0,01	0,11
H4 Constitución	6468	0	1	0,10	0,30
Primer trámite	6468	0	1	0,67	0,47
Segundo trámite	6468	0	1	0,13	0,34
Tramites posteriores	6468	0	1	0,21	0,40
Quórum simple	6468	0	1	0,79	0,41
Senado	6468	0	1	0,14	0,35
Mensaje	6468	0	1	0,19	0,40
Periodo 2010-2013	6468	0	1	0,51	0,5

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de www.camara.cl

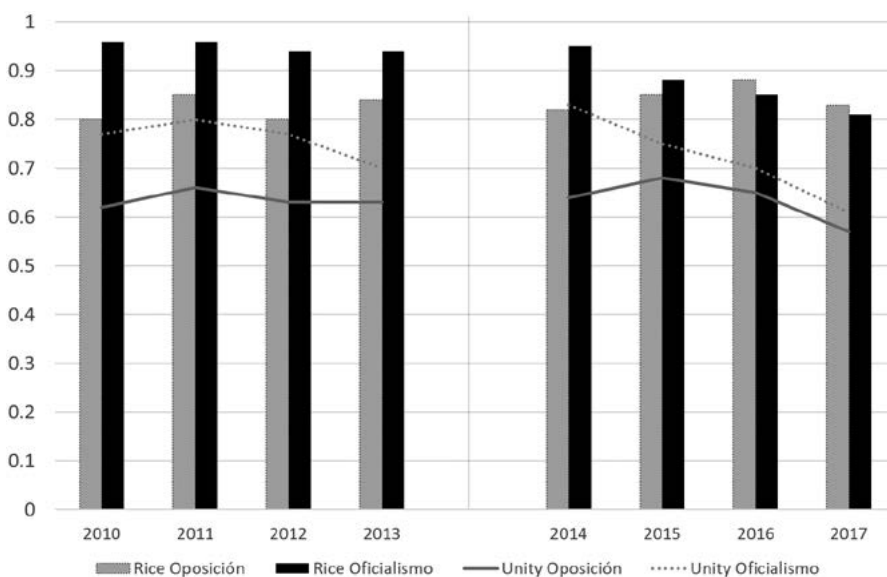
LA COHESIÓN EN VOTACIONES EN SALA ENTRE 2010 Y 2017

La figura 1 presenta la cohesión de las coaliciones con los indicadores Unity y Rice. La coalición oficialista es más cohesionada que la de oposición, resultado que se condice

con lo reportado anteriormente (Toro 2007; Campos-Parra y Navia, 2017; Martínez y Navia, 2019). Para el periodo 2010-2013, la oficialista Alianza fue más cohesionada que la Concertación/NM, mientras que en 2013-2017, la oficialista Concertación/NM tuvo más cohesión. En el Gobierno de Piñera, la cohesión en la Alianza disminuyó en los últimos dos años con el índice Unity, aunque se mantuvo superior que en la Concertación/NM. Con el índice Rice, la Alianza fue más cohesionada como oficialista que la Concertación/NM. En el segundo cuatrienio de Bachelet, la NM fue más cohesionada en el primer año (*honeymoon*) que en el resto del periodo en ambos indicadores. Si bien la Alianza estuvo menos unida que la NM, su cohesión fue más uniforme durante todo ese periodo. Presumiblemente, el estar compuesta por más partidos que la Alianza incidió en que la Concertación/NM registrara menores índices de cohesión. Con el indicador Unity, el momento de mayor cohesión oficialista fue en 2014, el primer año del segundo Gobierno de Bachelet, mientras que el momento de menor cohesión oficialista fue en el último año de Bachelet.

FIGURA 1.

EVOLUCIÓN EN COHESIÓN LEGISLATIVA, CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, 2010-2018



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de: www.camara.cl

Ya que la temática de los proyectos de ley es medida por medio de la comisión que tramita cada proyecto, presentamos también información sobre cómo se organiza la legislatura chilena en su trabajo de comisiones. La Cámara tiene veintinueve comisiones permanentes, con trece miembros cada una. A cada partido corresponde una cantidad de cupos en las comisiones proporcional a su número de diputados. Aquí usamos la comisión a la que es referido cada proyecto como *proxy* de la temática del

proyecto. La tabla 4 muestra las votaciones según las comisiones a las que fueron referidos los proyectos. El 19,4 % de las votaciones fueron sobre la ley de presupuesto. Las votaciones sobre proyectos tramitados por la Comisión de Educación representan un 13,6% del total, pero fueron 20,3% de las realizadas en el segundo Gobierno de Bachelet (marzo de 2014-marzo de 2018), después de que buena parte de su campaña presidencial en 2013 se centró en la educación. Aunque Piñera también debió lidiar con protestas estudiantiles en 2011, el peso relativo de las votaciones de proyectos relacionados con educación en su periodo fue menor. Un 10,2% de las votaciones se relacionan con proyectos referidos a la Comisión de Constitución, mientras que un 8% fueron sobre proyectos informados en primera instancia por la Comisión de Hacienda. Por cierto, muchos otros proyectos pasan también por la Comisión de Hacienda, pero aquí consideramos solo la primera comisión a la que fue referido cada proyecto. Los temas de seguridad social también capturan un porcentaje alto de votaciones. Agregados, las votaciones sobre educación (882), trabajo (281), salud (278), vivienda (88), desarrollo social (27) y familia (119) representan el 25,8% del total en el periodo. Los temas de defensa (102) y seguridad ciudadana (59) representaron solo el 2,5% de las votaciones.

TABLA 4

VOTACIONES SEGÚN LA COMISIÓN REVISORA DEL PROYECTO, CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, AÑOS LEGISLATIVOS 2010-2017

Comisión (hipótesis #)	2010-2013 (N)	2014-2017 (N)	Total	2010-2013 (%)	2014-2017 (%)	Total
Presupuesto (H2)	689	567	1256	21.6	17.3	19.4
Hacienda (H2)	253	264	517	7.9	8.1	8.0
Defensa (H3)	71	31	102	2.2	0.9	1.6
Seguridad Ciudadana (H3)	30	29	59	0.9	0.9	0.9
Educación (H3)	216	666	882	6.8	20.3	13.6
Trabajo (H3)	98	183	281	3.1	5.6	4.3
Salud (H3)	181	97	278	5.7	3.0	4.3
Familia (H3)	46	73	119	1.4	2.2	1.8
Vivienda (H3)	42	46	88	1.3	1.4	1.4
Desarrollo Social (H3)	14	13	27	0.4	0.4	0.4
Constitución (H4)	299	365	664	9.4	11.1	10.3
Derechos Humanos (H4)	14(*)	68	82	0.4	2.1	1.3
Gobierno Interior	325	190	515	10.2	5.8	8.0
Economía y Desarrollo	179	93	272	5.6	2.8	4.2
Obras Públicas	143	89	232	4.5	2.7	3.6
Pesca	124	31	155	3.9	0.9	2.4

.../...

.../...

Comisión (hipótesis #)	2010-2013 (N)	2014-2017 (N)	Total	2010-2013 (%)	2014-2017 (%)	Total
Ciencias y Tecnología	112	15	127	3.5	0.5	2.0
Relaciones Exteriores	74	110	184	2.3	3.4	2.8
Minería y Energía	68	81	149	2.1	2.5	2.3
Agricultura	65	41	106	2.0	1.3	1.6
Medio Ambiente	58	119	177	1.8	3.6	2.7
Cultura y las Artes	27	58	85	0.8	1.8	1.3
Deportes	22	13	35	0.7	0.4	0.5
Desafíos del futuro	—	20	20	—	0.6	0.3
Régimen Interno	13	4	17	0.4	0.1	0.3
Adulto Mayor	11		12	0.3	0.0	0.2
Turismo	5	3	8	0.2	0.1	0.1
Especial de Bomberos	5	3	8	0.2	0.1	0.1
Proyectos sin comisión	4		4	0.1	—	0.1
R. Hídricos	—	3	3	—	0.1	0.0
Zonas Extremas	1	—	1	0	—	0.0
Transparencia		3	3		0.1	0.0
Total	3189	3279	6468	100	100	100

Las 14 votaciones sobre tema de Derechos Humanos en el gobierno de Piñera fueron sobre proyectos para otorgar la nacionalidad por gracia a diversas personas.

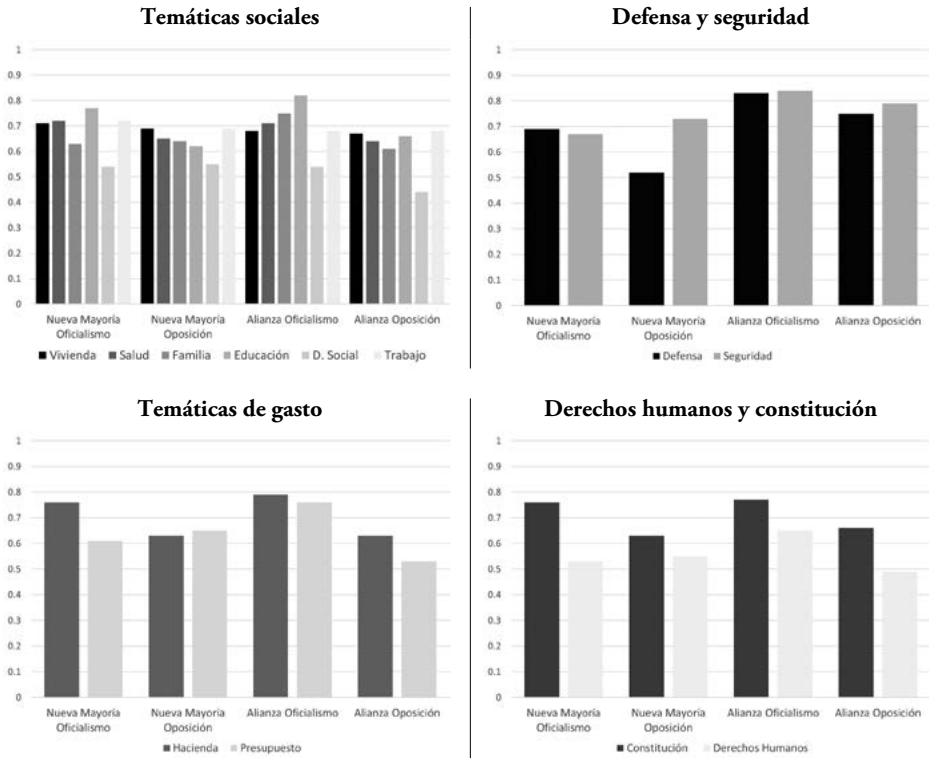
Fuente: elaboración propia con datos extraídos de: www.camara.cl

La figura 2 muestra la cohesión en las coaliciones de acuerdo con la comisión que revisó cada proyecto. En presupuesto, la NM fue más cohesionada como oposición y la Alianza como oficialismo. Sobre votaciones que implican gasto —Comisión de Hacienda— la cohesión en ambas coaliciones es mayor cuando son oficialismo. En proyectos que pasaron por las comisiones de Defensa y Seguridad, la Alianza fue más cohesionada que la NM, tanto en condición de oficialismo como de oposición. En temáticas sociales, siendo oficialismo y oposición, la NM presenta niveles marginalmente más altos de cohesión que la Alianza. Con relación a salud, los niveles más altos de cohesión se presentaron cuando ambas coaliciones fueron oficialistas. En familia, la Alianza tiende a ser más cohesionada que la NM. En educación, ambas coaliciones fueron más cohesionadas cuando fueron oficialismo. Sobre temáticas sociales, las dos coaliciones presentan niveles más bajos de cohesión respecto a otras temáticas. Sin embargo, ambas presentan el mismo nivel de cohesión siendo oficialismo mientras que, siendo oposición, la Alianza presenta niveles más bajos. Por último, en proyectos que pasaron por la Comisión de Trabajo, la NM tiene mayor cohesión que la Alianza, independiente de su condición de oficialismo u oposición. En cuanto a derechos

humanos, la Alianza fue más cohesionada al ser oficialismo, mientras que la NM al ser oposición. Ambas coaliciones fueron más cohesionadas en proyectos que pasaron por la Comisión de Constitución cuando fueron oficialismo.

FIGURA 2.

COHESIÓN EN LAS VOTACIONES EN SALA DE LAS COALICIONES EN PROYECTOS DE DISTINTAS TEMÁTICAS, INDICADOR UNITY, CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, AÑOS LEGISLATIVOS 2010-2017



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de: www.camara.cl

ANÁLISIS INFERENCIAL

Para evaluar el efecto de la temática del proyecto de ley sobre la cohesión de las votaciones en sala de los legisladores de las distintas coaliciones, estimamos ocho modelos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La variable dependiente, cohesión, es medida con los indicadores Unity y Rice y se estima para las coaliciones NM/ Concertación y Alianza, y también para las coaliciones respecto a su condición de oficialismo y oposición en los dos periodos legislativos analizados.

Los modelos de la tabla 5 muestran que, de forma consistente con las expectativas de la hipótesis 1, el oficialismo fue más cohesionado que la oposición en el primer año

de gobierno y que, en general, hubo menor cohesión en el último año de gobierno en ambas coaliciones. Por su parte, hubo mayor cohesión en la coalición NM/Concertación que en la Alianza. Esto apunta a que la cohesión en la votación en sala de las coaliciones no responde solo a incentivos institucionales o a la condición de oficialismo. De hecho, la Alianza fue menos cohesionada que la NM/Concertación tanto en el primer año de cada periodo legislativo como en el último. Ahora bien, cuando los evaluamos respecto a quién estaba en el poder, el oficialismo fue más cohesionado que la oposición en el primer año, mientras que en el último año ambas coaliciones fueron menos cohesionadas que en el primer año. Pero en el último año, el oficialismo fue menos cohesionado que la oposición.

En contra de lo que postula la hipótesis 2, los modelos no muestran mayor cohesión en el oficialismo que en la oposición en proyectos revisados por la Comisión de Hacienda y la Comisión Especial de Presupuesto. Al contrario, el oficialismo se cohesionaba menos en votaciones sobre presupuesto, aunque solo cuando se usa el indicador Unity. Aparentemente, entonces, los legisladores de ambas coaliciones que no quieren votar de forma distinta a cómo lo hará la mayoría de sus pares, prefieren ausentarse de la votación. Eso explica por qué, por ejemplo, hay un efecto positivo de la variable Comisión Especial de Presupuesto en la cohesión de los legisladores de la coalición de oposición cuando se utiliza el indicador Rice. Pero, en general, el efecto de que un proyecto haya sido revisado por la Comisión de Hacienda no es estadísticamente significativo para explicar la cohesión de legisladores del oficialismo y de la oposición —ni de la NM/Concertación o la Alianza—.

Hay una explicación que pudiera dar cuenta de por qué la coalición oficialista se cohesionaba menos en temas de presupuesto. Después de todo, el Ejecutivo tiene mayores herramientas para imponer su voluntad en ese tema. Si el Congreso no logra aprobar una ley de presupuesto, automáticamente se promulga la propuesta original de presupuesto presentada por el Ejecutivo. Esa certeza que tiene el Ejecutivo de que se impondrá su voluntad si no hay disponibilidad de negociar pudiera inducir a los legisladores oficialistas —y también a los de oposición— a mostrar sus discrepancias con las posturas dominantes en sus coaliciones, ya sea votando en contra de la posición mayoritaria o simplemente ausentándose de las votaciones sobre presupuesto o sobre proyectos referidos a la Comisión de Hacienda.

Los modelos también son parcialmente consistentes con la tercera hipótesis, que plantea que los legisladores de la coalición de derecha se cohesionan más en votaciones sobre proyectos de ley de defensa y seguridad ciudadana, mientras que los de la coalición de izquierda se cohesionan más en votaciones sobre proyectos de ley en protección social —desarrollo social, vivienda, trabajo, educación, familia y salud—. Cuando se votan proyectos de temáticas de seguridad y defensa, hay mayor cohesión en la Alianza y hay un efecto negativo de la votación en temas de defensa en la cohesión de los legisladores de la Concertación/NM, pero el efecto de proyectos sobre seguridad no tiene significancia estadística. Nótese que la oposición tiende a cohesionarse más en temas de defensa y menos en temas de seguridad, por lo que la mayor cohesión de la derecha en estos temas no tiene que ver con si está en el oficialismo o en la oposición,

sino con la temática de los proyectos. A su vez, los legisladores de la coalición de centroizquierda no muestran mayor cohesión sistemáticamente en temas asociados con la protección social. Votar proyectos de ley de desarrollo social parece ser una cuestión que induce a conflictos en ambas coaliciones, debido a que estas tienden a ser significativamente menos cohesionadas en ese tipo de votaciones. Las temáticas vivienda y trabajo no impactan sobre la cohesión de las coaliciones. La Concertación/NM tiende a ser menos cohesionada al votar proyectos de ley sobre familia, pero no la Alianza. Educación tiene un efecto significativo y positivo solo para la cohesión de la Alianza, con los indicadores Unity y Rice. Finalmente, el votar proyectos de ley sobre salud no impacta en la cohesión de las coaliciones.

La cuarta hipótesis sostiene que la coalición de izquierda presenta mayor cohesión que la de derecha en temas de derechos humanos y reforma constitucional. Los datos nos llevan a rechazar esa hipótesis, debido a que este tipo de votaciones produce efecto negativo significativo en la cohesión en la votación de ambas coaliciones. Esto tal vez se explica por el tenor y la cantidad de los proyectos de ley votados en sala. En el periodo marzo de 2010 a marzo de 2014, cuando la centroderechista Alianza fue oficialismo, hubo poco énfasis en votaciones sobre derechos humanos. Estas votaciones se limitaron a proyectos que otorgaban nacionalidad por gracia a distintas personas. Por otro lado, las votaciones de proyectos revisados por la Comisión de Constitución tienen un efecto negativo en la cohesión de la NM bajo el indicador Rice, mientras que para la Alianza no hay efectos significativos. Esto se pudiera deber a que, particularmente en ese periodo, ya se comenzaba a producir un quiebre entre los partidos izquierdistas y centristas de esa coalición. Si bien compartían prioridades de protección social, los partidos de centro e izquierda discrepaban sobre la propuesta de una nueva Constitución impulsada por el Gobierno de Bachelet. Mientras la izquierda empujaba reformas más radicales, el PDC impulsaba reformas más graduales.

El efecto de las variables de control en general es el esperado, aunque algunas de ellas no presentan magnitudes estadísticamente significativas. Cuando se considera la temática del proyecto de ley, esto apunta a que el efecto de las variables de diseño institucional y la importancia que tiene el proyecto respecto al momento en el proceso legislativo en que se está votando es menor. Por tanto, los estudios sobre cohesión en las votaciones en sala de los legisladores de las distintas coaliciones debiesen incluir la temática de la ley para así precisar de mejor forma los modelos estadísticos. Los modelos también muestran que hay ciertas variables que parecen ser más relevantes para la adscripción ideológica de las coaliciones que para su condición de oficialismo o de oposición. Por ello, las explicaciones que dan cuenta de por qué las coaliciones se cohesionan más en ciertas votaciones que en otras deben incorporar elementos de diseño institucional, como el momento en el periodo legislativo en que se vota un proyecto, la complejidad del proyecto evidenciado en los requisitos de mayorías especiales o cómo de avanzado está el proyecto en el proceso legislativo. Así también, las explicaciones deben incorporar cuestiones asociadas a la condición de oficialismo y a la adscripción ideológica de cada coalición, que hace que ciertos temas generen más cohesión en las respectivas coaliciones.

TABLA 5.
 MODELOS MCO SOBRE COHESIÓN EN VOTACIONES EN SALA POR COALICIONES, CÁMARA DE DIPUTADOS, CHILE, AÑOS LEGISLATIVOS 2010-2017

Variables	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4		Modelo 5		Modelo 7		Modelo 6		Modelo 8		
	Unity	NM	Rice	NM	Unity	Alianza	Rice	Alianza	Unity	Oficialismo	Rice	Oficialismo	Unity	Oficialismo	Rice	Oficialismo	
H1 Luna de miel	,040** (,007)	,052** (,010)	-,030** (,006)	-,020** (,009)	,059** (,008)	-,020** (,009)	-,020** (,009)	-,020** (,009)	,065** (,008)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,026** (,009)	-,033** (,011)
H1 Último año	-,068** (,007)	-,010 (,009)	-,104** (,006)	-,031** (,008)	-,098** (,007)	-,031** (,008)	-,031** (,008)	-,031** (,008)	-,043** (,007)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	-,046** (,008)	,003 (,010)
H2 Hacienda	-,004 (,011)	,001 (,015)	-,010 (,010)	-,008 (,013)	,020 (,012)	-,010 (,010)	-,008 (,013)	-,008 (,013)	,003 (,009)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,002 (,014)	-,010 (,016)
H2 Presupuesto	-,062** (,009)	-,008 (,012)	-,072** (,008)	-,018 (,010)	-,083** (,009)	-,072** (,008)	-,018 (,010)	-,018 (,010)	-,042** (,009)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	-,041** (,011)	,033** (,012)
H3 Defensa	-,117** (,023)	-,197** (,032)	,082** (,020)	,097** (,027)	,015 (,024)	,082** (,020)	,097** (,027)	,097** (,027)	-,011 (,014)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,075** (,029)	-,089** (,033)
H3 Seguridad	,017 (,030)	-,024 (,040)	,141** (,026)	,118** (,034)	,027 (,030)	,141** (,026)	,118** (,034)	,118** (,034)	-,010 (,025)	,146** (,036)	,146** (,036)	,146** (,036)	,146** (,036)	,146** (,036)	,146** (,036)	,146** (,036)	,104* (,041)
H4 Vivienda	,011 (,025)	,006 (,027)	,007 (,021)	,006 (,032)	-,049 (,028)	,007 (,021)	,006 (,032)	,006 (,032)	-,036 (,029)	,057 (,034)	,057 (,034)	,057 (,034)	,057 (,034)	,057 (,034)	,057 (,034)	,057 (,034)	,046 (,039)
H4 Salud	,014 (,015)	,048 (,020)	-,024 (,013)	-,030 (,013)	-,014 (,015)	-,024 (,013)	-,030 (,013)	-,030 (,013)	-,030 (,016)	,058** (,018)	,058** (,018)	,058** (,018)	,058** (,018)	,058** (,018)	,058** (,018)	,058** (,018)	,048* (,020)
H4 Familia	-,043* (,022)	-,103** (,028)	,028 (,019)	-,040 (,024)	-,011 (,021)	,028 (,019)	-,040 (,024)	-,040 (,024)	-,095** (,022)	,029 (,026)	,029 (,026)	,029 (,026)	,029 (,026)	,029 (,026)	,029 (,026)	,029 (,026)	-,048 (,029)
H4 Educación	,017 (,010)	-,003 (,013)	,028** (,008)	,033** (,011)	,041** (,010)	,028** (,008)	,033** (,011)	,033** (,011)	,004 (,010)	,039** (,012)	,039** (,012)	,039** (,012)	,039** (,012)	,039** (,012)	,039** (,012)	,039** (,012)	,033* (,014)
H4 Desarrollo Social	-,109* (,044)	-,160 (,067)	-,161** (,038)	-,198** (,057)	-,221** (,051)	-,161** (,038)	-,198** (,057)	-,198** (,057)	-,119* (,053)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,214** (,061)	-,238** (,070)

.../...

Variables	Modelo 1 Unity NM	Modelo 2 Rice NM	Modelo 3 Unity Alianza	Modelo 4 Rice Alianza	Modelo 5 Unity Oficialismo	Modelo 7 Rice Oficialismo	Modelo 6 Unity Oposición	Modelo 8 Rice Oposición
H4 Trabajo y Seguridad Soc	,007 (,014)	-,015 (,021)	-,001 (,012)	-,023 (,018)	-,038* (,016)	-,077** (,017)	,059** (,020)	,040 (,022)
H5 Constitución	-,012 (,010)	-,038** (,014)	,006 (,009)	-,020 (,012)	-,004 (,011)	-,031** (,011)	,015 (,013)	-,026 (,015)
H5 DDHH	-,124** (,027)	-,140** (,040)	-,075** (,023)	-,099** (,034)	-,104** (,031)	-,116** (,032)	-,083* (,037)	-,123** (,042)
Dummy mensaje	-,015 (,008)	,051** (,012)	-,087** (,007)	-,056** (,010)	-,084** (,009)	-,035** (,009)	-,036** (,010)	,029* (,012)
Dummy origen Senado	-,091** (,023)	-,170** (,035)	-,015 (,020)	-,018 (,007)	-,084 (,009)	-,061* (,028)	-,144** (,032)	-,127** (,037)
Segundo trámite const	,077** (,024)	,134** (,036)	,012 (,021)	-,007 (,031)	,033 (,028)	,036 (,029)	,116** (,033)	,092* (,038)
Trámites posteriores	-,024** (,007)	-,033** (,010)	,000 (,006)	,013 (,008)	-,014 (,007)	-,015 (,008)	-,010 (,009)	-,006 (,010)
Quorum Simple	-,037** (,007)	-,018 (,010)	-,020** (,006)	,025** (,009)	-,038** (,008)	-,012 (,008)	-,007 (,009)	,019 (,011)
Dummy periodo Piñera	,077** (,006)	,055** (,008)	-,128** (,005)	-,148** (,007)	,071** (,006)	,115** (,006)	,004 (,007)	-,023** (,008)
Constante	,642** (,015)	,677** (,021)	1,053** (,013)	1,147** (,018)	,920** (,014)	1,009** (,014)	,671** (,016)	,723** (,019)
R2 Ajustado	,084	,043	,170	,121	,153	,117	,035	,023
N	6468	4831 ^a	6468	4831 ^a	6468	4831	6468	4831

^a Excluye votaciones unánimes. Error estándar en paréntesis **p < 0,01 *p < 0,05.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de www.camara.cl

CONCLUSIONES

A partir de estudios anteriores que apuntan a que la ideología de los legisladores es un determinante de la cohesión partidista (Close 2018; Close y Nuñez 2016), aquí evaluamos el impacto de la temática de los proyectos de ley en la cohesión de la votación de los legisladores de las coaliciones multipartidistas en Chile, un país con un sistema de partidos institucionalizado —a diferencia de otros países de América Latina, que tienen sistemas de partidos más débiles y fragmentados—.

Evaluamos el efecto de la temática del proyecto de ley sobre la cohesión en la votación en sala de los legisladores de las dos principales coaliciones políticas. Si bien ambas coaliciones se cohesionan más en el primer año de gobierno, la cohesión es mayor en el oficialismo en el primer año, pero también cae más en el último año. Los legisladores de la coalición de derecha se cohesionan más en proyectos relacionados con defensa y seguridad ciudadana. Los de la coalición de izquierda no se cohesionan más en temas relacionados con asuntos sociales o derechos humanos. El oficialismo no se cohesionan más en votaciones de presupuesto o en proyectos que pasan por la Comisión de Hacienda. La temática de los proyectos de ley parece explicar mejor la cohesión en la coalición derechista —formada por dos partidos grandes y otros menores— que en la coalición centroizquierdista —formada por seis partidos de tamaño similar—. Si bien la comisión a la que fue referido cada proyecto importa en la cohesión de la votación de los legisladores, parece importar más en los temas en que la derecha tradicionalmente ha ejercido dominancia que en los temas en que la centroizquierda ha ejercido dominancia. Esto apunta a que los temas generan distinta transversalidad en los partidos.

A su vez, al destacar que hay diferencias en la cohesión dependiendo de si se usa el indicador Rice o el Unity, subrayamos que las reglas del juego importan. Ya que Rice solo considera a los legisladores presentes en sala para medir cohesión —mientras que Unity considera que los legisladores ausentes en realidad están votando contra la mayoría del partido— cada indicador mide aspectos diferentes. En países en que las tasas de ausencia de legisladores en votaciones son bajas, ambos indicadores presentarán resultados similares. Pero en países en que los legisladores se ausentan de votaciones por su trabajo en terreno o por otras actividades políticas, el indicador Unity pudiera estar sobrevalorando las diferencias al suponer que los legisladores que no están en sala tienen posiciones divergentes de las que expresan la mayoría de sus correligionarios que si emiten un voto.

Nuestro estudio confirma resultados de estudios anteriores —discutidos en la sección de teoría— que muestran mayor cohesión en el oficialismo, al comienzo de cada periodo y en algunos temas en que los partidos o coaliciones ejercen dominancia. También confirmamos una baja en la cohesión hacia fines del periodo. Además, reportamos que la dominancia sobre ciertos temas —*issue ownership*— no afecta de igual forma a las delegaciones legislativas de todos los partidos o coaliciones. En Chile, la derecha se cohesionan más en temas en los que ejerce dominancia —como defensa y seguridad ciudadana—, pero los legisladores de centroizquierda no aparecen más cohesionados en temas que normalmente se asocian como dominantes para ese sector. Por

tanto, parece haber más cohesión en las votaciones de los contingentes legislativos de derecha que de izquierda, independientemente de qué coalición controle el Gobierno nacional. Esto pudiera ser particular en el caso de Chile —y explicado por el número de partidos que forman cada coalición o por asuntos coyunturales que llevaron a la derecha a ser más cohesionada en este periodo—. Pero si suponemos que, al privilegiar la diversidad y las diferencias, la izquierda está más abierta a aceptar distintos puntos de vista, la menor cohesión en la izquierda pudiera ser un asunto generalizable más allá de Chile. Si la derecha a su vez opta por defender tradiciones y por ser valorar más el orden que la diversidad o las diferencias, resultaría lógico esperar que en otros países también haya más cohesión en las votaciones en sala de legisladores de derecha cuando se discuten asuntos relacionados con la diversidad. Aunque cohesión no es antónimo de diversidad o diferencias, si un partido o coalición promueve la diversidad, parecería más difícil lograr que, a la vez, exija cohesión a sus legisladores al votar proyectos que enfrenten al orden con la diversidad. Volviendo a nuestro ejemplo inicial de la votación sobre el aborto en tres causales en Chile, la amplitud de visiones en los partidos de izquierda —algunos de los cuales apoyan el aborto libre, mientras otros apoyan el solo derecho al aborto bajo condiciones restrictivas— pudiera dar cuenta de la falta de cohesión en la forma como votan los legisladores de izquierda en sala.

Con todo, nuestro estudio subraya la importancia de incorporar la temática de los proyectos de ley en las investigaciones sobre comportamiento de los contingentes legislativos de las coaliciones —o en su defecto, de partidos— con presencia en el poder legislativo. Porque la cohesión en la votación de los proyectos de ley varía dependiendo del tema que abarca el proyecto que se vota, las investigaciones sobre el comportamiento del legislativo deberían ir más allá de evaluar la militancia partidista de los legisladores o las reglas del funcionamiento del proceso legislativo e incorporar las temáticas de los asuntos que se discuten. Como hemos mostrado usando el caso de Chile, tanto el oficialismo como la oposición y las coaliciones de izquierda y derecha muestran diferencias en la cohesión de sus legisladores al votar proyectos en sala dependiendo de la temática que aborda el proyecto.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Proyecto #1200317), los comentarios de Vicente Faúndez Caicedo, Jhon Jaime Godoy, Carolina Pérez Aburto, a los dos revisores anónimos y al equipo editorial de la RECP.

Referencias

Ahrend, Rudiger, Jens Matthias Arnold, y Charlotte Moeser. 2011. *The Sharing of Macroeconomic Risk: Who Loses (and Gains) from Macroeconomic Shocks*. OECD

- Economics Department Working Papers, 877. París: OECD. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2126666>.
- Alemán, Eduardo. 2013. «Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English», *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1): 15-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1866802X1300500102>.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo. 2008. «Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina», en Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia. 2009. «Institutions and the Legislative Success of “Strong” Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile», *Journal of Legislative Studies*, 15 (4): 401-419. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13572330903302471>.
- Alemán, Eduardo y Sebastián M. Saiegh 2007. «Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile», *Comparative Politics*, 39 (3): 253-272. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20434040>.
- Allan, James y Lyle Scruggs. 2004. «Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies», *American Journal of Political Science*, 48 (3): 496-512. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00083.x>.
- Amorim Neto, Octavio. 2000. «Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil», *Dados*, 43 (3): 479-519. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>.
- Astudillo, Javier y Toni Rodon. 2013. «El comportamiento electoral del votante en la mediana y las “paradojas” de la competición política española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 144: 3-21. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.144.3>.
- Bélanger, Éric. 2000. «Issue ownership by Canadian political parties 1953-2001», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36 (3): 539-558. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423903778755>.
- Bélanger, Éric, y Richard Nadeau. 2015. «Issue ownership of the economy: Cross-time effects on vote choice», *West European Politics*, 38 (4): 909-932. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1039373>.
- Bobbio, Norberto y Agustín Squella. 1995. «Derecha e izquierda: la igualdad hace la diferencia», *Estudios Públicos*, 60: 415-429.
- Byers, Jason S., Jamie L. Carson y Ryan D. Williamson. 2020. «Policymaking by the Executive: Examining the Fate of Presidential Agenda Items», *Congress and the Presidency*, 47 (1): 1-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07343469.2019.1631905>.
- Campos-Parra, Hernán y Patricio Navia. 2017. «Disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2014», *Política y Gobierno*, 24 (1): 81-123.
- Canes-Wrone, Brandice, y Scott De Marchi. 2002. «Presidential approval and legislative success», *Journal of Politics*, 64 (2): 491-509. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00136>.

- Carey, John. 2002. «Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s», en Scott Morgerstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665.009>.
- Carey, John. 2007. «Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting», *American Journal of Political Science*, 51 (1): 92-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>.
- Carey, John. 2009. *Legislative Voting and Accountability*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810077>.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. 1995. «Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas», *Electoral Studies*, 14 (4): 417-439. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).
- Close, Caroline. 2018. «Parliamentary party loyalty and party family: The missing link?», *Party Politics*, 24 (2): 209-219. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068816655562>.
- Close Caroline y Lidia Nuñez. 2016. *At the root of parliamentary party cohesion: the role of intraparty heterogeneity and party ideology*. Cahiers du CEVIPOL/Brussels Working Papers, 1.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 2005. *Setting the agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge, USA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791123>.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810060>.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina», *Desarrollo Económico*, 41 (163): 373-393. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3456006>.
- Desposato, Scott W. 2005. «Correcting for small group inflation of roll-call cohesion scores», *British Journal of Political Science*, 35 (4): 731-744. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000372>.
- Egan, Patrick J. 2013. *Partisan Priorities: How Issue Ownership Drives and Distorts American Politics*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337138>.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2002. «Las reformas económicas en América Latina y los desafíos del nuevo decenio», *Estudios Internacionales*, 35 (138): 7-54. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2002.14711>.
- Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando. 2000. «Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil», *Comparative Politics*, 32 (2): 151-170. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422395>.
- Freidenberg, Flavia, Fátima García Díez e Iván Llamazares Valduviego. 2006. «Instituciones políticas y cohesión ideológica. Un análisis multinivel de la heterogeneidad ideológica en los partidos latinoamericanos», en Manuel Alcántara Sáez (ed.). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

- Fuentes, Claudio. 2015. «Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile», *Latin American Politics and Society*, 57 (1): 99-122. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00258.x>.
- Garretón, Manuel. 2003. *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Green, Jane. 2007. «When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition», *Political Studies*, 55: 629-655. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00671.x>.
- Hazan, Reuven. 2003. «Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation», *The Journal of Legislative Studies*, 29 (4): 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306227>
- Hicks, Alexander y Duane Swank. 1992. «Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82», *American Political Science Review*, 86 (3): 658-674. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1964129>.
- Hinich, Melvin y Michael Munger. 1996. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Hix, Simon. 2001. «Legislative behaviour and party competition in the European Parliament: An application of nominate to the EU», *Journal of Common Market Studies*, 39 (4): 663-688. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00326>.
- Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross-national Survey*. Nueva York: Free Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1961087>.
- Kerlinger, Fred. 1984. *Liberalism and Conservatism: The Nature and Structure of Social Attitudes*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Kitschelt, Herbert y Regina Smyth. 2002. «Programmatic party cohesion in emerging postcommunist democracies: Russia in comparative context», *Comparative Political Studies*, 35 (10): 1228-1256. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041402237949>.
- Korpi, Walter y Joakim Palme. 2003. «New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95», *The American Political Science Review*, 97 (3): 425-446. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000789>.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.8850>.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (eds.). 2000. *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Londregan, John. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511571565>.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martin, Shane. 2014. «Committees», en Martin Shane, Thomas Saalfeld y Kaare Strom (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0006>.

- Martínez, David y Patricio Navia. 2019. «Determinantes de la cohesión en la votación del legislativo en las coaliciones oficialistas y de oposición en la Cámara de Diputados de Chile, 2006-2014», *Revista de Estudios Políticos*, 185: 225-258. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.08>.
- McClosky, Herbert y John Zaller. 1984. *The American Ethos: Public Attitudes toward Capitalism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674428522>.
- Meller, Patricio (ed.). 2005. *La paradoja aparente*. Santiago: Taurus.
- Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510328>.
- Özbudun, Ergun. 1970. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Nueva York: Sage.
- Petrocik, John. 1996. «Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study», *American Journal of Political Science*, 27 (3): 825-850. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111797>.
- Poole, Keith T. y Howard Rosenthal. 2001. «D-nominate after 10 years: A comparative update to congress: A political-economic history of roll-call voting», *Legislative Studies Quarterly* 26 (1): 5-29. Disponible: <https://doi.org/10.2307/440401>.
- Rice, Stuart. 1925. «The behavior of legislative groups: a method of measurement», *Political Science Quarterly*, 40 (1): 60-72. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2142407>.
- Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2006. «Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina», *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 87-114.
- Schlesinger, Joseph. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Nueva York: Rand MacNally.
- Seeberg, Henrik Bech. 2017. «How stable is political parties' issue ownership? A cross-time, cross-national analysis», *Political Studies*, 65 (2): 475-492. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321716650224>.
- Sehnbruch, Kristen y Peter Siavelis (eds.). 2014. *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Sieberer, Ulrich. 2006. «Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis», *The Journal of Legislative Studies*, 12 (2): 150-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13572330600739413>.
- Shepsle, Kenneth y Barry Weingast. 1994. «Positive Theories of Congressional Institutions», *Legislative Studies Quarterly*, 19 (2): 149-179. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/440423>.
- Stokes, Donald. 1963. «Spatial Models of Party Competition», *The American Political Science Review*, 57 (2): 368-377. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952828>.
- Stokes, Donald. 1992. «Valence Politics», en Dennis Kavanagh (ed.), *Electoral Politics*. Oxford: Clarendon Press.

- Stubager, Rune y Rune Slothuus. 2013. «What are the sources of political parties' issue ownership? Testing four explanations at the individual level», *Political Behavior*, 35 (3): 567-588. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11109-012-9204-2>.
- Toro, Sergio. 2007. «Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile», *Revista de Ciencia Política*, 27 (1): 23-41. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000200002>.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400831456>.
- Van der Brug, Wouter. 2004. «Issue ownership and party choice», *Electoral Studies*, 23(2):209-233. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(02\)00061-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(02)00061-6).
- Zalaquett, José. 2000. *Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/10/Mesa_de-Dialogo_CEP2000.pdf.

Presentado para evaluación: 8 de noviembre de 2020.

Aceptado para publicación: 12 de octubre de 2021.

VERÓNICA FIGUEROA-GUTIÉRREZ

veronica.figueroa@mail.udp.cl

<https://orcid.org/0000-0003-2748-1716>

Científica política de la Universidad Diego Portales. Es investigadora asistente del proyecto Fondecyt Regular 1200317 y consultora sobre cuestiones legislativas. Actualmente participa en un proyecto sobre el éxito de las iniciativas legislativas de los miembros de la Cámara de Diputados en Chile entre 1990 y 2018.

PATRICIO NAVIA

patricio.navia@nyu.edu

<https://orcid.org/0000-0001-9398-8393>

Doctor en Ciencia Política de la New York University. Es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Diego Portales y profesor titular de Estudios Liberales en la New York University.

Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona)

*Vulnerability and chronification of poverty:
A case study of social exclusion in Olot (Girona)*

EDUARD CARRERA

Universitat de Girona

QUIM BRUGUÉ

Universitat de Girona

XAVIER CASADEMONT

Universitat de Girona

Cómo citar/Citation

Carrera, E., Brugué, Q. y Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 219-242. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>

Resumen

Nos encontramos en un contexto donde se han extendido, intensificado y transformado las situaciones de pobreza y exclusión social. Este contexto muestra una realidad más compleja y diversa que la habitual y que, en consecuencia, desafía las formas tradicionales de construir e implementar las políticas sociales. Aunque el debate es amplio, este artículo se centra en la aparición de dos fenómenos centrales para definir la actual realidad social: la cronificación de la pobreza y el incremento de vulnerabilidad social. En primer lugar, situaremos estos dos fenómenos en un marco conceptual sobre la exclusión social; a continuación, examinaremos su manifestación empírica en un caso concreto: la ciudad de Olot, en la provincia de Girona. Esto servirá para valorar hasta qué punto estos nuevos conceptos (cronificación y vulnerabilidad) son útiles para presentar la realidad social de una comunidad concreta y, simultáneamente, observar cómo los debates conceptuales se traducen en desafíos prácticos.

Palabras clave: cronificación, pobreza, vulnerabilidad, exclusión social, políticas sociales, servicios sociales, política local.

Abstract

We are in a context where situations of poverty and social exclusion have spread, intensified and transformed. This context shows a more complex and diverse reality than the usual one; which,

in turn, challenges the traditional ways of defining and implementing social policies. Although the debate is extensive, this article focuses on the emergence of two central phenomena to define the current social reality: the chronification of poverty and an increase in social vulnerability. First, these two phenomena will be placed in a conceptual framework on social exclusion; next, their empirical manifestation will be examined in a specific case: the city of Olot in the province of Girona). This will serve to assess the extent to which these new concepts (chronification and vulnerability) are useful to present the social reality of a specific community and, simultaneously, to observe how conceptual debates translate into practical challenges.

Keywords: chronification, poverty, vulnerability, social exclusion, social policies, social services, local policy.

CONTEXTO, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

Los debates sobre la exclusión social han proliferado en un contexto socioeconómico donde no solo se han extendido e intensificado algunas situaciones de pobreza, sino que también se han transformado. Es decir, no solo disponemos de datos que acreditan un incremento de la exclusión social, sino que, además, observamos situaciones, perfiles y trayectorias de exclusión inéditas hasta hace pocos años (Eurostat, 2019). Conceptos como *vulnerabilidad* o *cronificación* sintetizan algunas de las novedades: por un lado, personas que trabajan, pero en unas condiciones tan precarias que los sitúan en una zona muy cercana al abismo de la exclusión (vulnerabilidad) y, por otro lado, personas que parecen ya condenadas, sin posibilidades de salida, a esta situación de exclusión (cronificación).

En este artículo pretendemos dotarnos de referencias empíricas que nos permitan contrastar las aportaciones teóricas sobre estas nuevas manifestaciones de la exclusión social. Para ello nos basaremos en un estudio de caso sobre la exclusión social, así como de las políticas desplegadas para hacerle frente, realizado en una comarca del nordeste de España. Así pues, los objetivos de este artículo pueden resumirse en dos:

- Por un lado, utilizaremos la extensa literatura sobre nuevas formas de exclusión social para proponer un marco conceptual sobre la cronificación de la pobreza y la creciente vulnerabilidad de sectores cada vez más amplios de la población. Se trata de conceptos que han aparecido con fuerza y que sirven para acercarse a una realidad social que se ha transformado intensamente durante las últimas décadas. Mientras la pobreza se percibía tradicionalmente como una situación que, con esfuerzo y trabajo, podía superarse, hoy hablamos de los riesgos de caer por la pendiente de la exclusión y de las barreras, a veces insalvables, para superarlos. Vulnerabilidad y cronicidad son dos términos que usamos para resumir estos profundos cambios.
- Por otro lado, utilizaremos el estudio de caso de la ciudad de Olot (La Garrotxa, Girona) para contrastar el marco conceptual con una realidad empírica en un

territorio concreto y, de este modo, profundizar en una realidad socioeconómica que hoy se expresa de maneras muy diversas y fragmentadas. En otros términos, el estudio de caso nos permitiría acercarnos a una realidad social específica, usando los conceptos de la cronificación y la vulnerabilidad. Podremos, de esta manera, valorar tanto la aplicabilidad como la relevancia de estos conceptos a un estudio empírico.

Así pues, nuestros objetivos son modestos. No pretendemos responder al porqué de estas nuevas dinámicas sociales ni, por lo tanto, disponemos de hipótesis sobre sus orígenes y sus consecuencias. Tan solo pretendemos presentar los rasgos que definen la situación social de un territorio concreto, usando nuevas herramientas conceptuales. Además, trascendiendo el estudio empírico, pretendemos comprobar la fortaleza de un nuevo marco conceptual que nos ayude a definir y comprender aquello que, a nuestro entender, es una realidad social emergente.

Para alcanzar los objetivos propuestos, hemos articulado el resto del texto en tres apartados. En primer lugar, presentamos un marco conceptual donde empezamos contextualizando el tránsito desde la pobreza hacia la exclusión para, a continuación, definir las tres dimensiones de la exclusión como situación, como riesgo y como proceso. Las dos primeras dimensiones nos permiten introducir y definir respectivamente los conceptos de cronicidad y vulnerabilidad. En segundo lugar, presentaremos el caso de estudio donde, usando los datos provenientes de una encuesta y de un amplio trabajo cualitativo, dotamos de contenido empírico a los conceptos de cronicidad y vulnerabilidad, al tiempo que los usamos para entender la realidad social de un territorio concreto. Finalmente, en las conclusiones valoramos hasta qué punto los conceptos nos han sido útiles para entender la realidad y, simultáneamente, identificamos algunos de los retos de futuro que se derivan de esta lectura conceptual y empírica.

DE LA POBREZA A LA VULNERABILIDAD Y CRONIFICACIÓN

De entrada, como apunta Bregman (2017), vivimos una época donde la riqueza y la superabundancia han generado, paradójicamente, un mundo inhóspito. Tras un período de crecimiento económico sin precedentes, observamos también cómo la pobreza y las desigualdades se mantienen o incluso se intensifican. Son muchos los estudios y los informes que nos ofrecen datos sobre esta realidad (Fernández Maíllo, 2019; Belzunegui y Valls, 2019). Se calcula que en España, con cifras de 2014, un 22% de la población vivía bajo el umbral de pobreza y 5 millones de personas en situaciones de exclusión social extrema, mientras que en la UE ya se contabilizaban 120 millones de personas pobres (Malgesini, 2014). Se trata de un problema que se agrava por los déficits redistributivos y por el consecuente incremento de la desigualdad social (Piketty, 2008).

La lucha contra la pobreza aparece en la agenda de prioridades de la Comisión Europea a través del programa 2020, aunque de momento su eficacia ha sido escasa. Lo que sí ha proliferado es un debate —académico y profesional— sobre el significado del término

pobreza y su evolución hacia el concepto de *exclusión social* (Madanipour *et al.*, 2015; Oosterlynck *et al.*, 2019; Béland, 2007; Daly, 2006). Sin ser un término de nuevo cuño, el uso que hoy le damos al término exclusión pretende ir más allá de la pobreza, definiéndose como la imposibilidad o la dificultad de acceder a unos mínimos de protección social, desarrollo personal e inserción comunitaria (Sen, 1984: 342). Podríamos destacar dos aspectos que permiten diferenciar ambos conceptos con un amplio nivel de acuerdo.

El concepto de pobreza tiende a centrarse en aspectos económicos (ingresos insuficientes), mientras la exclusión incorpora déficits en ámbitos tan variados como la educación, la salud, la vivienda, la situación administrativa o las relaciones con entornos familiares y comunitarios. De este modo, frente a la unidimensionalidad de la pobreza, la exclusión se presenta como un fenómeno complejo y multidimensional (Percy-Smith, 2000; Pierson, 2002) que presentan los problemas sociales y que complementa el análisis de las desigualdades y la falta de ingresos con otra perspectiva (Laparra y Pérez, 2008). Por otra parte, tendemos a entender la pobreza como una situación estática en la que se encuentran determinadas personas, mientras que el concepto de exclusión incorpora una visión dinámica; es decir, una perspectiva que, más allá de las situaciones individuales, incorpora tanto los procesos como los riesgos de caer en situaciones de pobreza (Townsend, 2010; Tezanos, 1999), y que permite incluir tres aspectos clave: el origen estructural, el carácter multidimensional y su naturaleza dinámica (Laparra y Pérez, 2008).

Así pues, en un contexto de creciente complejidad y heterogeneidad, la exclusión no se refiere únicamente a las tradicionales desigualdades unidimensionales y verticales de la sociedad industrial, sino que incorpora múltiples ejes que explican situaciones e itinerarios de exclusión diversos (Ginsburg, 1992; Hulme y Shepherd, 2003). Solíamos interpretar la desigualdad desde la lógica *arriba-abajo*; es decir, diferenciando las clases altas de las clases bajas en términos tanto de recursos materiales como de referentes político-simbólicos. Estas diferencias siguen siendo importantes, aunque las políticas clásicas del Estado de bienestar las han amortiguado a través de un conjunto de prestaciones que garantizan unos mínimos de seguridad material (Adelantado, 2000; Moreno, 2000). Sin embargo, esta situación de seguridad ha desaparecido con la llegada del nuevo milenio (Piketty, 2020). Las transformaciones que explican esta nueva situación son múltiples, pero destacamos dos aspectos de carácter estructural:

- Por un lado, la consolidación de las políticas redistributivas del Estado de bienestar provocaron la paulatina reducción de las tradicionales segmentaciones verticales en términos de clase social. La mayoría de la población dejó de identificarse según estas categorías clásicas y emergió una borrosa *nueva clase media* que, siguiendo los estudios de Inglehart (1991), una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentraba su atención en demandas y expectativas «posmaterialistas». Se trata de una población que ha alcanzado ciertos niveles de seguridad y que proyecta sus expectativas hacia unos servicios más personalizados y de mayor calidad; ya no se conforma con prestaciones universales, sino que reclama respuestas flexibles y adaptadas a sus situaciones personales. Pero también se trata

de una población que ha ido reconociendo de forma creciente su fragilidad, su vulnerabilidad. Afirmaba Beck (1992) que las viejas estabilidades habían dejado paso a una democratización de la exclusión social; una «sociedad del riesgo» donde emerge un colectivo cada vez más amplio e inédito para las políticas sociales de personas que, sin ser usuarias de servicios sociales en el presente, son potenciales usuarias en el futuro. Un colectivo desconcertante, tanto a la hora de valorar las situaciones sociales como de diseñar las políticas para abordarlas (Ranci, 2010).

- Por otro lado, frente a la paz social que proporcionó un Estado de bienestar capaz de extender unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población, a principios de los años ochenta del pasado siglo se produjo lo que algunos autores llamaron «el redescubrimiento de la pobreza» (Gorz, 1998; Bauman, 2005). Las ricas sociedades occidentales, que parecían haber alcanzado el cielo, encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades: un número creciente de personas deambulaban sin hogar, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Eran personas que ya no estaban en la parte de debajo, sino que habían quedado fuera. Unos nuevos pobres —excluidos— que ya no tenían espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo. Aparece así un nuevo eje de desigualdad entre los que forman parte y los excluidos, entre los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 2004).

El breve relato esbozado hasta aquí nos permite construir el marco analítico que utilizaremos para estudiar e interpretar un caso concreto, un marco analítico donde se establecen las tres dimensiones necesarias para abordar la exclusión social en toda su complejidad.

La exclusión como situación

Desde esta perspectiva, una situación de exclusión se definiría como un estado de necesidad intensa y multifactorial (Hulme *et al.*, 2001). Tanto la intensidad como la multifactorialidad dificultan las respuestas tecnocráticas y sectorializadas típicas del Estado de bienestar y, por lo tanto, exigen respuestas que desbordan las clásicas intervenciones reactivas de sus políticas sociales. Las personas en situación de exclusión se encuentran en una especie de vía muerta; viven desconectadas y sin acceso a unas mínimas condiciones materiales de vida de manera crónica. Son, usando los términos de Bauman (2004), «residuos humanos».

El concepto de cronificación se relaciona con esta vía muerta de la que resultaría imposible salir. Frente a la lógica clásica de los itinerarios de inserción social, dominantes durante los años del Estado de bienestar, la cronificación implica quedar atrapado en la última red de protección social, sin posibilidades de incorporarse a una comunidad social de forma normalizada (Moreno, 2000). Las referencias conceptuales a este nuevo fenómeno han sido frecuentes durante los últimos años, aunque seguimos sin tener muy claro cómo medirla. En cualquier caso, basándonos en la literatura disponible, en la parte empírica observaremos diversas variables como la acumulación de necesidades, el

uso que realizan de los servicios sociales o las trayectorias y situaciones laborales (Hulme *et al.*, 2001; Hulme y Shepherd, 2003; Calvo y Dercon, 2009). También nos fijaremos en cómo estas situaciones cronificadas de pobreza severa se relacionan con los orígenes, la soledad o la situación habitacional de las personas que las padecen. Finalmente, en relación con las intervenciones sociales dirigidas a estos colectivos, incorporaremos algunos debates sobre la dignificación, la condicionalidad y el reconocimiento.

La exclusión como riesgo

La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits, sino también un contexto donde se corre el riesgo de deslizarse hacia la exclusión social. Una fragilidad que se ha ido expandiendo y que afecta a un número creciente de personas. Muchas son las razones que explican el riesgo de exclusión, entre las que destacan la precariedad laboral, los déficits relacionales (la soledad) o los límites formativos (Oosterlynck *et al.*, 2019). En cualquier caso, mientras que las situaciones de exclusión se abordan con intervenciones reactivas, y centradas en ocasiones solo en la lucha contra el desempleo, la vulnerabilidad reclama políticas anticipativas —inéditas en el ámbito de las intervenciones sociales y orientadas a las múltiples dimensiones que entran en juego en los procesos de exclusión (Martínez Virto *et al.*, 2019)—.

Así pues, en el apartado empírico intentaremos calcular el grado de vulnerabilidad a partir de las necesidades selectivas, las situaciones laborales, la intensidad de las redes relacionales, los niveles formativos y la salud. Observamos, pues, la multidimensionalidad de la vulnerabilidad y la complejidad de identificarla en un territorio. Podemos anticipar, en cualquier caso, cómo esta complejidad se manifiesta en un territorio donde durante la última década ha visto cómo, simultáneamente, se reducían las tasas de paro y aumentaban las demandas de ayudas sociales.

La exclusión como proceso

La exclusión, como hemos visto, es una situación y un riesgo, pero también el resultado de un proceso, de unas dinámicas socioeconómicas que generan pautas de acumulación y desigualdad (Stiglitz, 2013). El modelo de crecimiento actúa como una locomotora y, según el ritmo que pretendamos imprimirle, estaremos alejando a los excluidos y generando inestabilidad en los que se encuentran en riesgo de exclusión (Piketty, 2014). De este modo, además de las políticas reactivas y anticipativas ya mencionadas, la exclusión también reclama planteamientos estratégicos que afectan al modelo de desarrollo de nuestras comunidades.

De las tres dimensiones de análisis propuestas, se deduce la necesidad de repensar el contenido tanto de nuestros diagnósticos como de nuestras intervenciones en el ámbito de la exclusión social. Una necesidad derivada de la propia complejidad que acompaña al término exclusión y que, para los efectos de este artículo, vamos a centrar

en la cronificación y la vulnerabilidad. Estas dos características nos ayudan a entender las problemáticas sociales actuales y, además, suponen un importante desafío tanto para la propia concepción de la política social como para las herramientas habituales de implementación de políticas de inclusión.

ESTUDIO DE CASO: EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMARCA DE LA GARROTXA

En este tercer apartado presentaremos el estudio de caso que nos ha de permitir dotar de contenido empírico al marco conceptual diseñado en el apartado anterior. Este estudio se realizó durante los años 2017 y 2018 en La Garrotxa, una región del nordeste de España, como resultado de un convenio de colaboración entre los servicios sociales y la Universidad de Girona (Brugué *et al.*, 2017).

Metodología

Disponer de un estudio empírico exhaustivo que pueda ofrecer un diagnóstico detallado de la situación de la exclusión social en un territorio concreto no es una tarea sencilla. Se requieren datos muy diversos, de distinta naturaleza y a menudo inexistentes a nivel desagregado. Frente a estas dificultades, se optó por combinar diferentes metodologías:

- En primer lugar, realizamos tres sesiones de trabajo previas a la investigación con una duración de cuatro horas cada una de ellas. En las dos primeras, las personas convocadas eran los miembros de la Mesa de la Pobreza de la Garrotxa¹, mientras que en la tercera participaron unos treinta profesionales de diferentes ámbitos de la intervención social.
- En segundo lugar, revisamos algunos documentos oficiales (memorias de actuación de instituciones y entidades, Observatorio del Trabajo de la Generalitat de Catalunya, Instituto de Estadística de Catalunya, etc.), con el fin de caracterizar la comarca en términos demográficos, sociales, económicos y laborales.
- En tercer lugar, para obtener datos estadísticamente significativos que no existían a nivel desagregado, diseñamos y ejecutamos una encuesta para el universo de 28 773 personas mayores de dieciséis años de la ciudad de Olot². Debido a

-
1. La Mesa de la Pobreza —un espacio de encuentro, debate y seguimiento de la exclusión social en la comarca— está formada por representantes de los servicios sociales (Consorci d'Acció Social de la Garrotxa), la Agencia de Innovación y Desarrollo Económico (DINAMIG), el Área de Salud Pública, el Instituto Municipal de Educación y Juventud (IME), del DIPSALUT (Diputación de Girona), Caritas, Cruz Roja y la entidad social Mans per a l'Acció Solidària.
 2. La encuesta, con un nivel de confianza del 95,5 % y un margen de error de +/- 5 %, se realizó para una muestra de 402 personas con cuotas de edad, sexo y nacionalidad.

problemas técnicos y logísticos, la población de referencia no era la comarca (con datos de 2016, 55 998 habitantes repartidos entre 21 municipios), sino la ciudad central, Olot (34 000 habitantes, que representan el 60,64 % del total de la comarca). Los datos concretos sobre cronicidad y vulnerabilidad que presentaremos se refieren específicamente a esta ciudad³.

- En cuarto lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas para obtener información cualitativa sobre la exclusión social en la comarca⁴. Se entrevistó a un total de diecisiete personas distribuidas entre cuatro perfiles: seis representantes de los diferentes grupos políticos, cuatro profesionales (salud, educación, trabajo social y promoción económica y formación ocupacional), cuatro representantes de entidades de la sociedad civil (empresariales, vecinales, dedicadas al ocio y solidarias) y 3 usuarios de los servicios sociales. En el anexo 1 se puede consultar una tabla con los perfiles, la descripción de las personas y la codificación que hemos utilizado para citarlos en la parte de análisis y discusión.

A partir de este arsenal metodológico, disponemos hoy de un conocimiento detallado de la exclusión social en la Garrotxa. A continuación, escogemos una parte del conocimiento adquirido para ver cómo, en términos de cronicidad y vulnerabilidad social, pasamos de la teoría a la práctica.

Cronificación y vulnerabilidad: el caso de Olot (Garrotxa, Girona)

- a) Una mirada panorámica a las dinámicas que refuerzan el riesgo de pobreza y exclusión social

En el contexto europeo, Cataluña es una región económicamente dinámica, con un PIB por encima de la media y con un ritmo de crecimiento del 2,6 % en 2018⁵, por lo que supera a países como Alemania (1,4 %), Francia (1,7 %), Italia (0,9 %) o

-
3. No detallaremos todas las preguntas de una encuesta que duraba unos veinticinco minutos por persona, ya que solo usaremos aquellas que nos sirven para los objetivos específicos de este artículo. En cualquier caso, las preguntas estaban organizadas en seis bloques: (1) características personales; (2) relación con el municipio (llegada, vivienda, etc.); (3) redes sociales, salud y percepciones en relación a la inmigración; (4) situaciones de exclusión y contactos con los diversos servicios sociales; (5) trabajo, ocupación y rentas, y (6) satisfacción con el presente y expectativas de futuro.
 4. Las entrevistas semiestructuradas, como sabemos, se organizan alrededor de unos ejes generales que organizan la conversación. En nuestro caso utilizamos cuatro grandes temas para conducir las entrevistas: (1) diagnóstico de la exclusión social en la comarca; (2) descripción y valoración de las actuaciones que se realizan para convertir la Garrotxa en un territorio inclusivo, (3) valoración de los resultados alcanzados y propuestas de cambio, y (4) expectativas de futuro.
 5. Los datos que se analizan a continuación provienen de la base de datos del IDESCAT a nivel catalán y del Eurostat a escala europea.

Dinamarca (1,5 %). También la actividad industrial y los niveles de competitividad son elevados en relación al entorno europeo. Sin embargo, como se refleja en la tabla 1, los datos muestran la menor capacidad de su modelo de bienestar a la hora de resistir los impactos sociales de la recesión económica y, por lo tanto, de proteger a la población más vulnerable de los devastadores efectos de la crisis.

TABLA 1.
INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN. CATALUÑA, 2007 Y 2020

Indicadores de pobreza y exclusión	2007	2018	2019	2020
Población que vive bajo el umbral de la pobreza	18,2 %	21,3 %	19,5 %	21,7 %
Población que sufre situaciones de privación material severa (renta inferior al 60 % de la media)	2,5 %	6,5 %	5,7 %	6,2 %
Población que vive en hogares con intensidad de trabajo muy bajo	4,5 %	5,8 %	8,3 %	9,8 %

Fuente: Idescat. *Encuesta de condiciones de vida* (2021).

Si nos centramos en la Garrotxa, podemos observar cómo las desigualdades de renta son similares a las del conjunto de Cataluña (tabla 2). En términos de desigualdad de rentas y de rentas por debajo del 60 % de la mediana, la situación de la Garrotxa es algo mejor, aunque la situación es ligeramente más negativa cuando nos fijamos en la brecha de las rentas más bajas.

TABLA 2.
INDICADORES DE RENDA MONETARIA. ÁREAS BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES. CATALUÑA, 2012

	Desigualdad de renta según fuentes tributarias	Porcentaje de rentas inferiores al 60 % de la mediana	Brecha de las rentas inferiores al 60 % de la mediana
Garrotxa (sin Olot)	45,2	27,5	38,2
Olot	46,1	27,9	38,6
Cataluña	49,2	31,2	37,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IDESCAT y la Memoria de los Servicios Sociales de la Garrotxa, CASG (2016).

La Garrotxa⁶, además, presenta algunas peculiaridades demográficas y socioeconómicas. Se trata de un territorio donde el crecimiento demográfico entre el 2000 y el 2015 ha mantenido niveles (18 %) similares a la media catalana (19,9 %); el porcentaje de inmigración es del 18,4 %; un 57 % de la población ha nacido en la propia comarca, y se trata de una comarca envejecida, donde la población mayor de 85 años alcanza el 4,1 %. En términos económicos, nos encontramos en un territorio activo

6. Los datos comarcales que se analizan en este párrafo provienen de la base de datos del Observatorio Económico, Social y Medioambiental de la Garrotxa.

donde, por ejemplo, el porcentaje dedicado a la industria alcanza un destacable 21 % y donde la población activa llega al 62,9 %.

A continuación, ya con el foco situado exclusivamente en la ciudad de Olot, usaremos el trabajo de campo para abordar las dos temáticas centrales de este artículo: la cronificación de la pobreza y la creciente vulnerabilidad de una población en riesgo de exclusión.

b) La pobreza cronificada en Olot: gestionar el presente sin construir el futuro

En la tabla 3 contrastamos unos porcentajes relativamente altos de personas que no pueden permitirse disfrutar de una semana de vacaciones (35,4 %) o que no pueden hacer frente a un gasto imprevisto de 700 euros (33,58 %), con porcentajes mucho más bajos de personas que no pueden comer carne o pescado cada dos días (2,9 %), que no pueden acceder a una lavadora (3,7 %) o que no pueden mantener su vivienda con una temperatura adecuada en invierno (5,47 %). También el disponer de un coche es ya imposible para un 16,9 % de la población.

TABLA 3.

PERSONAS QUE NO PUEDEN ACCEDER A DETERMINADOS BIENES Y SERVICIOS. OLOT, 2017

Vacaciones al menos una semana al año	35,41 %
Una comida de carne o pescado al menos cada dos días	2,99 %
Mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno	5,47 %
Un televisor	3,74 %
Una lavadora	3,74 %
Un coche	16,96 %
No poder hacer frente a gastos básicos de vivienda y suministros durante los últimos 12 meses	11,72 %
Hacer frente a un gasto imprevisto de 700 euros con recursos propios	33,58 %

Fuente: elaboración propia.

Estos datos no suponen, en realidad, ninguna sorpresa. Ya en los grupos de discusión previos a la realización de la encuesta se ponía el acento en la intensificación de las dinámicas de exclusión experimentada durante los últimos años. En palabras de un responsable político: «Desde hace unos años vamos hacía una fractura, aumenta la polarización y disminuye la clase media. A la gente cada vez le cuesta más desenvolverse, cada vez hay más diferencias, y cada vez hay menos derechos y menos servicios. Y además, parece que la mentalidad de la gente ha ido cambiando, hasta el punto de aceptarlo. Una situación muy grave y muy silenciada» (E1PP)⁷.

7. En el anexo 1 presentamos la tabla de personas entrevistadas y la codificación utilizada para identificar el perfil y la descripción de las personas. De esta manera se puede consultar a quién corresponden las citas escogidas de las entrevistas y los grupos de discusión.

Por otra parte, la intensidad de la exclusión —y también las posibilidades de cronificación— aumenta cuando se acumulan las carencias y las dificultades de acceso a bienes y servicios básicos. En este sentido, según datos de nuestra encuesta, el porcentaje de personas que sufre al menos cuatro de las siete carencias planteadas en las preguntas AROPE⁸ alcanza el 4,73 %. Estaríamos ante el núcleo duro de la exclusión social en Olot. De nuevo, este porcentaje coincidiría con las estimaciones subjetivas que aparecieron en los grupos de trabajo y en algunas entrevistas con profesionales: «Las personas en situación de exclusión social representan un volumen más reducido que en otras comarcas, aunque el número ha ido incrementándose de manera progresiva durante la última década. Deben estar entre el 5 y el 10 %.» (E3P).

Una franja algo más amplia, que alcanzaría el 10 %, coincidiría, otra vez según datos de la encuesta, con el porcentaje de personas que afirman haber utilizado los servicios sociales en algún momento de su vida. También coincide con la respuesta a la pregunta sobre si ha tenido dificultades para hacer frente a gastos básicos como el alquiler, la hipoteca o los suministros (11,72 %).

Completando los datos con las aportaciones cualitativas, en Olot existe aproximadamente un 10 % de personas que recurren a ayudas de los servicios sociales. Al mismo tiempo, los profesionales sostienen que este 10 % se reparte entre un 5 % que son usuarios habituales y un 5 % que son usuarios puntuales. Los primeros formarían un colectivo crónico de personas dependientes y con escasas —o nulas— posibilidades de superar esta situación, mientras que el otro 5 % estaría en una situación delicada, pero sin haber atravesado todavía la frontera de la cronificación.

Una vez delimitado este núcleo de pobreza severa y, en muchos casos, cronificada, nos interesa saber quiénes son las personas en esta situación, cuáles son sus características, sus perfiles y sus trayectorias. Las tres variables que mejor correlacionan con las dificultades para hacer frente a los pagos básicos (11,72 %) son la nacionalidad (tabla 4), la proximidad familiar (tabla 5) y la situación habitacional (tabla 6).

TABLA 4.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN NACIONALIDAD (N.º ABSOLUTO PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Española	Extranjera	Total
	23	24	47
Sí (sufren dificultades)	(38,6)	(8,4)	(47)
	7,0 %	33,3 %	11,7 %

.../...

8. La tasa AROPE (*at risk of poverty and/or exclusion*) es un indicador creado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza que se encarga de medir la población en riesgo de exclusión social y pobreza según se cumpla uno de los tres criterios siguientes: vivir en un hogar con una renta inferior al umbral de la pobreza (valor que corresponde al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo); estar en situación de privación de material severa, o vivir en un hogar con baja intensidad de trabajo.

.../...

	Española	Extranjera	Total
	306	48	354
No (sufren dificultades)	(209,4)	(63,6)	(354)
	93,0 %	66,7 %	88,3 %
	329	72	401
Total	(329)	(72)	(401)
	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 5.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN PROXIMIDAD DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES (N.º ABSOLUTO DE PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Mismo municipio	Otro municipio Garrotxa	Otro municipio Girona	Otro municipio Cataluña	Otro municipio España	Otro municipio extranjero	Sin familia referente	Total
	18	0	10	3	2	12	2	47
Sí	(9,2)	(4,9)	(4,6)	(3,3)	(1,2)	(3,3)	(0,6)	(47)
	7,2 %	0,0 %	25,6 %	10,7 %	20,0 %	42,9 %	40,0 %	11,7 %
	231	42	29	25	8	16	3	354
No	(219,8)	(37,1)	(34,4)	(24,7)	(8,8)	(24,7)	(4,4)	(354)
	92,8 %	100 %	74,4 %	89,3 %	80,0 %	57,1 %	60,0 %	88,3 %
	249	42	39	28	10	28	5	401
Total	(249)	(42)	(39)	(28)	(10)	(28)	(5)	(401)
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 6.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN SITUACIÓN HABITACIONAL (N.º ABSOLUTO PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Propiedad pagando hipoteca	Propiedad con hipoteca pagada	Propiedad por herencia o donación	Alquiler	Total
	7	3	1	36	47
Sí	(9,6)	(20,6)	(3,3)	(13,5)	(47)
	8,5 %	1,7 %	3,6 %	31,3 %	11,7 %
	75	173	27	79	354
No	(72,4)	(155,4)	(24,7)	(101,5)	(354)
	91,5 %	98,3 %	96,4 %	68,7 %	88,3 %
	82	176	28	115	401
Total	(82)	(176)	(28)	(115)	(401)
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

Con datos estadísticamente significativos, la población extranjera, aquellos que tiene menos proximidad familiar y aquellos que están de alquiler son más propensos a padecer situaciones de exclusión social severas y tendentes a la cronificación.

También el mercado laboral tiene relación con la cronificación de la pobreza, pues se trata de la única salida que se ha planteado tradicionalmente a las situaciones de exclusión. Una salida hoy taponada para muchas personas que probablemente ni van a encontrar trabajo ni, si lo encontraran, les proporcionaría los recursos mínimos para su subsistencia. En el año 2018, la tasa de paro en Olot se situaba por debajo del 10%. Sin embargo, con datos de nuestra encuesta, más del 40% de los parados llevaban más de un año buscando trabajo sin ningún éxito y más de un 70% no han concertado ninguna entrevista laboral durante los últimos tres meses. Se trata, por lo tanto, de un colectivo relativamente reducido, pero con tendencia a la cronificación.

Nos encontramos, pues, ante un colectivo de personas (entre el 5% y el 10% de la población de Olot) que se encuentran en una situación de exclusión severa y que comparte un perfil caracterizado por el origen extranjero, la distancia respecto las redes familiares, una situación habitacional inestable y dificultades laborales graves. Al mismo tiempo, los datos de la tabla 7 muestran que un 44,7% de las personas en esta situación afirma no recibir ningún tipo de ayuda. Entre los que sí reconocen recibir algún tipo de ayuda, el 31,9% se refiere a los familiares y el 10,6% a relaciones de amistad. Estas redes informales, por lo tanto, son percibidas como una fuente relevante de soporte. La presencia de las instituciones públicas y de las entidades sociales es escasa. La soledad y el aislamiento aparecen como características que acompañan a la exclusión social.

TABLA 7.
AYUDAS PARA HACER FRENTE A LAS NECESIDADES BÁSICAS

	Frecuencia	%
Nadie	21	44,7%
La familia	15	31,9%
El ayuntamiento	7	14,9%
Los amigos	5	10,6%
Otras administraciones públicas	5	10,6%
Entidades sociales / asociaciones no lucrativas	1	2,1%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

Resulta relevante subrayar cómo una parte importante de este colectivo manifiesta no recibir ayuda de ningún tipo. El resultado —tal como se nos explica en las entrevistas— es una combinación de conformismo y desesperación: acaban aceptando la inevitabilidad de su situación y su impotencia para superarla, dando así una definición percibida del concepto teórico de cronificación: «Todo en conjunto ha hecho que las personas nos conformemos con lo que tenemos. Frente a la falta de recursos y de

ayudas, las personas terminamos siendo conformistas y aceptando nuestra situación, sin querer mejorar» (E2S).

El núcleo duro de la pobreza padece, de ese modo, una situación de cronificación que, en los grupos de discusión fue descrita como: «No solo por sus necesidades de presente sino, sobre todo, por su ausencia de futuro» (E3P).

Una situación que, además, se vive en solitario y se experimenta como un fracaso personal, les hace invisibles y lastima gravemente su autoestima. Y frente a esta ecuación perversa de soledad-fracaso-invisibilidad-baja autoestima, la respuesta se concentra en los aspectos más superficiales, en las urgencias. Así lo explicaba una profesional del ámbito social: «Las instituciones vamos tarde y solo tapamos agujeros [...]. Se atienden los casos a partir de respuestas de emergencia en temas como la vivienda o los suministros; pero son respuestas meramente asistenciales que nunca van a la raíz del problema. Se mantienen, así, las situaciones de fragilidad, de sufrimiento y, sobre todo, de injusticia social» (E2P).

Finalmente, de la información obtenida a través de entrevistas y grupos de discusión, las profesionales de los servicios sociales se sienten frustradas ante la incapacidad de pasar de unas intervenciones «que alivian el presente a otras que no logran construir el futuro» (E3P).

Unos límites que, además, se traducen en un trato indigno a las personas que se encuentran en esta situación. Se percibe la necesidad de una reorientación radical, aunque desconocen cómo abordarla: «Es necesario replantearlo todo a fondo. Hemos de conseguir trabajar para promover un cambio que transforme la vida de las personas, en vez de limitarnos a ofrecer intervenciones paliativas» (E4PP).

c) La vulnerabilidad en Olot: ya todos podemos caer

El riesgo y la vulnerabilidad suponen unos intangibles y, al mismo tiempo, pueden presentarse a partir de un amplio abanico de grados. No se trata, por lo tanto, de una realidad sencilla ni de observar ni de calcular. En el caso de Olot, un 34% de los encuestados responden negativamente a tres de las siete situaciones que plantean los interrogantes AROPE. ¿Son estas las personas vulnerables que están en riesgo de exclusión? Una pregunta difícil de responder, aunque nos sitúa en la pista de una población que quizá todavía no se encuentra en una situación de exclusión pero que podría estar acercándose a ella.

En los grupos de discusión y en las entrevistas hay referencias constantes a la creciente difusión del riesgo de exclusión. No sabemos cómo definirlo con exactitud, y todavía menos cómo calcularlo, pero hay un amplio reconocimiento sobre su existencia. En palabras de los entrevistados, esta realidad está provocando un temor difuso y generalizado: «Se ha instalado la incertidumbre en la vida cotidiana de las personas. La gente tiene menos dinero e incrementa su miedo a caer en situaciones de pobreza. El problema es que éste miedo se está generalizando» (E4S). «Hemos perdido las clases medias que nos hacían de puente. Los ricos son más ricos, los pobres más pobres, y la clase media se va acercando cada vez más a los pobres. (E3BSS)».

Al mismo tiempo, hemos observado lo complicado que es identificar el perfil de esta población vulnerable. Un ejercicio tentativo consiste en cruzar la variable capacidad de las personas para afrontar un gasto de setecientos euros con algunas variables de carácter personal. Aparece una relación significativa entre la capacidad de afrontar este gasto y el número de años que la persona lleva viviendo en el municipio. También aparece una relación significativa, ahora negativa, con las personas que viven solas o las familias monoparentales y que disponen de redes familiares más débiles y distantes. Tres variables —arraigo, soledad y soporte comunitario— que, por lo tanto, se asocian tanto con la exclusión como con la vulnerabilidad.

En cualquier caso, a la hora de diseñar políticas es muy relevante saber qué explica la vulnerabilidad. ¿Cuáles son los factores que explican el riesgo de exclusión y que, por lo tanto, deberían ser objeto de intervención? En este sentido, partiendo de consideraciones teóricas, hemos identificado y analizado cuatro factores de vulnerabilidad: la salud, la situación laboral, las redes sociales y familiares, y el origen.

La salud es un primer factor para explicar la vulnerabilidad. Según los datos de nuestra encuesta, un 49,25 % de la población de Olot considera que su estado de salud es bueno y un 25,37 % que es muy bueno. Al mismo tiempo, un 3 % considera que su estado de salud es malo o muy malo, y un 21,64 % define su estado de salud como regular. También es reseñable, como subrayaba una de las personas entrevistadas, la importancia de los problemas de salud mental relacionados con las situaciones de estrés que comportan las situaciones de vulnerabilidad: «Hay mucha gente que no ve ningún futuro, no ve ninguna salida. Esto provoca depresiones, problemas de salud, afectación de la vida social y familiar» (E3S).

Adicionalmente, solo un 4,75 % de los entrevistados reconocen necesitar de algún soporte relacionado con su estado de salud. Un dato que nos podría indicar que solo los que manifiestan explícitamente un mal estado de salud piden ayuda.

Un segundo factor especialmente relevante para explicar la vulnerabilidad es el laboral, pues se trata del único factor que tradicionalmente ha sido considerado como la palanca hacia la inclusión. En relación con la situación laboral, los datos de la encuesta muestran una amplia variedad de situaciones. Tal como se recoge en la tabla 8, el índice de personas trabajando es elevado, por encima del 50 %. También el porcentaje de jubilados cobrando una pensión, que representa más del 25 % de la población de Olot. El colectivo de personas que busca trabajo y no ingresa ninguna prestación por desempleo vuelve a acercarse a la cifra del 5 %.

TABLA 8.

¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES SITUACIONES LABORALES ES LA SUYA?

Trabaja	52,49 %
Estudia	5,22 %
Trabaja y estudia	2,99 %
Busca trabajo y cobra del paro	2,99 %

.../...

.../...

Busca trabajo y no cobra del paro	4,48 %
Tareas del hogar	2,24 %
Jubilado cobrando pensión	25,62 %
Jubilado sin pensión	1,24 %
No trabaja ni estudia ni busca trabajo	0,5 %
Invalidez por discapacidad	2,24 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

En el caso de la Garrotxa ya habíamos anticipado que, a pesar de tratarse de una comarca con índices de ocupación por encima de la media catalana (un 62,94 % de los encuestados se declaran laboralmente activos), genera también situaciones de exclusión laboral (a través de la cronificación en el paro de una parte relativamente pequeña de la población) y de vulnerabilidad laboral, entendiéndolo que sus salarios medianos son inferiores a la media y que, por lo tanto, la capacidad para resistir determinadas contingencias puede ser menor. De hecho, en las entrevistas con profesionales y en los grupos de discusión se constató la creciente preocupación en la comarca por esta incipiente categoría de los llamados «trabajadores pobres» (Standing, 2011).

Estas percepciones tienen su reflejo en las cifras. Para empezar, si al 62,94 % de población laboralmente activa le sumamos el 25,82 % que se declaran como jubilados que cobran una pensión, nos acercáramos a un 90 % de personas en una situación estable desde la perspectiva de los ingresos. O, dicho en otros términos, poco más de un 10 % de población (11,44 %) se encuentra en situaciones de exclusión o vulnerabilidad severa.

Por otra parte, podemos concentrar nuestra atención en aquellos que se manifiestan laboralmente activos, entre los cuales se puede distinguir entre trabajadores asalariados (85,4 %), empresarios o autónomos sin trabajadores (10,36 %) y autónomos con trabajadores (4,5 %). Los autónomos sin trabajadores representan un colectivo diverso, pero donde son frecuentes las situaciones de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, entre los trabajadores asalariados podemos distinguir aquellos que disponen de contratos indefinidos (74,07 %), funcionarios públicos (7,41 %) y aquellos que están contratados temporalmente (17,5 %, entre los cuales un 48,5 % tienen contratos de menos de seis meses). Este 17,5 % podría estar representando un nuevo espacio de vulnerabilidad que, sumado al 11,44 % que ya se encontraría fuera del mercado laboral, situaría potencialmente a un tercio de la población en una situación de vulnerabilidad laboral.

Un tercer indicador desde el cual calcular la población laboralmente vulnerable en Olot —siempre en función de hipótesis que nos acercan a una realidad de contornos muy difusos— sería la estructura salarial. Tal como muestra la tabla 9, los salarios que podríamos considerar de franja alta, por encima de los 1800 euros al mes, no alcanzan el 10 %; mientras que aquellos que se sitúan por debajo de los 1200 euros al mes ascienden al 56,37 %. No podemos fijar una franja salarial como límite para determinar situaciones de vulnerabilidad, entre otras cosas porque esto dependerá de otros

factores como las aportaciones familiares o la situación habitacional. Pero podemos intuir que, con esta estructura salarial, más de la mitad de la población de Olot puede estar en zonas de riesgo o vulnerabilidad.

TABLA 9.

INGRESOS INDIVIDUALES DECLARADOS

Menos de 655 €/mes	5,39 %
Entre 655-900 €/mes	18,63 %
Entre 900-1200 €/mes	32,35 %
Entre 1200-1500 €/mes	24,02 %
Entre 1500-1800 €/mes	9,8 %
Más de 1800 €/mes	9,8 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

Es complicado identificar los perfiles que ubicamos en estos espacios de vulnerabilidad, especialmente porque la reducción del número de casos sobre los que vamos trabajando hace prácticamente imposible establecer relaciones estadísticamente significativas. En cualquier caso, la vulnerabilidad laboral parece relacionarse de forma especialmente intensa con la edad y la nacionalidad; mientras que esta relación es más débil —cuestionando una hipótesis muy consolidada— con el nivel de estudios. Por precaución estadística no nos atrevemos a avanzar más en esta dirección, pero se abren aquí algunos interrogantes interesantes.

El cuarto factor que, según la literatura, incide en los niveles de vulnerabilidad, hace referencia a la densidad de las redes sociales y familiares. En este sentido, podríamos afirmar que cuando las redes familiares son muy densas, entonces son capaces de ejercer una protección efectiva frente a la vulnerabilidad. Así, un 62 % de los encuestados tienen sus redes familiares en el propio municipio, un 11 % en la comarca de la Garrotxa, un 10 % en la provincia de Girona, un 7 % en Cataluña y un 2,49 % en España. Únicamente un 6,9 % tiene estas redes familiares en el extranjero y un 1,24 % afirma no tener ningún familiar próximo.

Sin embargo, una cosa es disponer de redes familiares próximas y otra es que estas actúen de manera efectiva. En este sentido, la encuesta también preguntaba sobre la frecuencia de estas relaciones: un 53,9 % afirman tener relaciones muy frecuentes y un 28,4 % de manera frecuente. Es decir, el 20 % restante —otra vez potencialmente más vulnerable— reconocería tener relaciones ocasionales (11,08 %), muy infrecuentes (5,79 %) o, incluso, no tener ninguna relación (0,76 %). Aparece un contraste entre una parte importante de la población que cuenta con un soporte familiar potente y de proximidad y una parte menos numerosa —pero significativa— de personas que no contarían con esta red de protección.

Al lado de las redes familiares, se encontraría una red social de asociaciones y entidades que también podrían contribuir a la protección de los más vulnerables. Sin

embargo, esta situación en nuestra encuesta se muestra frágil. Únicamente un 20,4 % afirma pertenecer a alguna entidad y un 4,7 % estar activamente colaborando en ellas. Tampoco la participación política supera el 17 %.

Un último factor, en buena parte relacionado con la falta de redes, es el origen de las personas. El hecho de ser inmigrante se relacionaba significativamente con las situaciones de exclusión más severas, y también parece vincularse con la vulnerabilidad. En este sentido, resulta relevante analizar las percepciones sobre el hecho migratorio en la ciudad de Olot. Aparentemente, como aparece en la tabla 10, estas percepciones no serían excluyentes con la población inmigrada: un 93,74 % de los encuestados se muestran *muy de acuerdo-bastante de acuerdo* con que necesitamos trabajar para mejorar su integración. También un 89,29 % se declaran *muy de acuerdo-bastante de acuerdo* con que deberían tener los mismos derechos que el resto de los españoles.

TABLA 10.
PERCEPCIONES EN TORNO A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Más bien en desacuerdo	Totalmente desacuerdo
Los inmigrantes nos quitan el trabajo	5,5 %	15,18 %	25,92 %	53,4 %
Reciben un trato de favor por parte de la administración	17,44 %	32,15 %	22,34 %	28,07 %
Deberían tener los mismos derechos que los españoles	55,61 %	33,68 %	8,88 %	1,83 %
Empeoran el funcionamiento de los servicios públicos	6,08 %	20,9 %	34,66 %	38,36 %
Deberían promoverse acciones para integrarlos en la sociedad	70,5 %	23,24 %	5,22 %	1,04 %

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta.

Sin embargo, podemos también observar los datos agrupando a todos aquellos que no muestran una actitud clara al respecto. Es decir, solo un 53,4 % se muestran totalmente en desacuerdo con la afirmación de que «los inmigrantes nos quitan el trabajo», mientras que casi la mitad de los encuestados se muestran *muy de acuerdo* (5,5 %), *bastante de acuerdo* (15,18 %) o *más bien en desacuerdo* (25,92 %) con la misma. Haciendo esta lectura del cuadro, tan solo un 28,07 % están totalmente en desacuerdo con que «los inmigrantes reciben un trato de favor»; un 55,6 % se muestran claramente de acuerdo con que «deberían tener los mismos derechos»; un 38,36 % está totalmente en desacuerdo con que «empeoran los servicios públicos», y un 29,5 % no se muestra contundentemente a favor de «acciones para promover su integración». Estos datos nos hablan de la vulnerabilidad de la población inmigrante. Una población que sufre percepciones negativas que dificultan su integración, aunque estas se expresen a partir de ciertos circunloquios que las hagan políticamente más aceptable.

En definitiva, podemos concluir este apartado señalando la existencia de un colectivo cada vez más numeroso de personas frágiles a la hora de afrontar posibles situaciones de necesidad. No es fácil delimitar sus contornos estadísticamente. Tampoco definir claramente quienes son ni las razones de su vulnerabilidad. Pero tanto los datos de la encuesta como las aportaciones cualitativas nos han aportado algunas intuiciones interesantes. Una vulnerabilidad que se presenta como algo difuso, pero que tiene un fuerte impacto en la realidad social de la comarca. Tal como lo expresaba una de las profesionales entrevistadas: «Uno de los aspectos más problemáticos es el aumento de la crispación. Y es que cuando la gente tiene necesidades y no llega a finales de mes se genera un sentimiento de injusticia muy grande» (E3PP).

Frente a esta nueva realidad, los servicios sociales reconocen su desconcierto. De entrada, no saben ni quiénes son las personas vulnerables ni dónde están ni cómo llegar a ellas. Se reclama capacidad para generar conocimiento sobre nuestras comunidades y para diseñar e implementar políticas sociales de carácter preventivo, un terreno en el que los profesionales reconocen su inexperiencia y sus dudas. Existen iniciativas que trabajan el capital humano y el capital comunitario, que podrían ser interpretadas como intentos en esta dirección, aunque, tal como reconocen todas las personas entrevistadas, queda un largo camino por recorrer.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: NUEVOS RETOS DE FUTURO

Tras nuestra aproximación empírica, podemos afirmar que ha aumentado y se ha generalizado la vulnerabilidad, *la exclusión como riesgo*. Al mismo tiempo, también hemos observado la aparición de un grupo de personas sin posibilidades reales de superar su situación de exclusión social; es decir, personas para las cuáles la pobreza se ha convertido en una situación crónica, *la exclusión como situación*. Esta doble constatación empírica supone desafíos a nivel práctico y teórico.

De entrada, hemos podido constatar la utilidad de los conceptos de cronificación y vulnerabilidad a la hora de definir la realidad social empírica de un territorio concreto. Es cierto que la literatura académica todavía tiene que recorrer un largo camino para convertir estos conceptos teóricos en variables que nos permitan hacerlos operativos, de manera que en este artículo hemos pretendido realizar algunas aportaciones. Así pues, combinando datos cuantitativos e informaciones cualitativas, hemos dotado de referencias empíricas a unos conceptos que nos han permitido dibujar con cierto detalle un retrato de la situación social en la ciudad de Olot.

En este sentido, hemos podido identificar un núcleo de entre un 5 % y un 10 % de personas en situación de pobreza severa y con posibilidades muy escasas de superar esta situación. Se trata de un colectivo que utiliza de manera habitual y continuada los servicios sociales, que se encuentra apartado de manera definitiva del mercado laboral y que sufre una acumulación de déficits tanto materiales como relacionales. Identificando este colectivo y esbozando sus rasgos distintivos hemos puesto cara al concepto de cronificación. Por otro lado, también hemos discutido las variables que conforman

un entorno social donde un porcentaje creciente y significativo de la población de Olot se encuentra en una situación de vulnerabilidad social. Ciertamente, la vulnerabilidad no es un concepto diáfano y que pueda ser definido y medido de manera unívoca. La vulnerabilidad sería una cuestión de grado, de manera que hemos podido identificar diferentes variables y observar diferentes intensidades.

Tal como afirmábamos anteriormente, necesitamos más estudios que intenten traducir los conceptos teóricos en análisis empíricos. Tal como nos comentaba una de las profesionales entrevistadas: «Necesitamos poder explicar con números y evidencias una realidad que a muchos les cuesta entender» (E1P).

En este artículo hemos realizado una contribución en esta dirección, pero también hemos recogido percepciones cualitativas de un buen número de actores que nos permiten identificar algunos retos de futuro desde la perspectiva de las políticas sociales.

Hasta hace poco más de una década, los profesionales de la intervención social conocían a sus usuarios, sabían cómo eran y disponían de un arsenal suficiente de recursos e instrumentos para paliar sus condiciones de pobreza o exclusión. Además, siguiendo una lógica heredada del siglo XIX, dominaba el carácter asistencial de unas políticas que mostraban solidaridad con las personas pobres sin dejar de reconocer que ellas mismas eran, de hecho, las responsables de su situación (Bourdieu, 2000). De hecho, el Estado de bienestar habla hoy el lenguaje de la inclusión social, pero produce el efecto contrario, la exclusión social, a través de medidas cada vez más selectivas y condicionadas que prescriben comportamientos paradójicos a los potenciales beneficiarios (Moruzzi y Prandini, 2020).

De este modo, el primer objetivo de cualquier política social debía ser reconducir estas malas actitudes y comportamientos. Esta perspectiva ha dado forma, históricamente, a unas políticas sociales más interesadas en la lucha contra los pobres que contra la pobreza (Raventós y Wark, 2018). Sus antecedentes, recogidos en el libro de Bauman (2005), los encontramos en las *housing poor* o en las *leyes de vagos y maleantes* características del siglo XIX e incluso de las primeras décadas del siglo XX. Un tipo de planteamiento que implica que la naturaleza de las intervenciones sociales debe ser temporal y que personas en situación de pobreza tienen que aprender a ocuparse de ellas mismas.

Hoy, sin embargo, este tipo de argumento ha perdido mucho sentido, especialmente cuando se extiende la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión social. Esta deja de ser una *culpa* individual y pasa a convertirse en una *responsabilidad* contextual. Y mientras este contexto no sea transformado, la situación de exclusión puede convertirse en un callejón sin salida, en una situación cronificada (Sennett, 1998). En este sentido, se hace necesario reformular en profundidad tanto los conceptos como las herramientas de las políticas sociales (Hulme *et al.*, 2001; Hulme y Shepherd, 2003; Hickey y Brancking, 2005), y abordar la exclusión también como un proceso.

Además, en nuestras sociedades, junto a un porcentaje creciente pero todavía reducido de personas en situación de exclusión social, observamos un crecimiento exponencial de las personas en situación de vulnerabilidad. Personas que padecen diferentes tipos de fragilidad se deslizan hacia la pendiente de la exclusión (Taylor-Gooby, 2004), un terreno desconocido para unos servicios y unas políticas sociales que se ven obligados a tratar

personas que no expresan demandas que todavía no tienen. Una tarea preventiva que nunca antes han realizado y que se dirige a un colectivo tan amplio como diversificado. Un colectivo también distante, pues ni se ha acercado a solicitar prestaciones ni, en muchas cosas, es siquiera consciente que puede hacerlo en el futuro (Hulme *et al.*, 2001).

En este nuevo escenario, las políticas sociales deben reforzarse y ampliar su ámbito de acción para lograr, además de paliar las necesidades sociales, prevenir la fractura social y abordar la vulnerabilidad (Martínez *et al.*, 2019). La literatura especializada considera que tendremos que cuestionar la condicionalidad que ha impregnado los servicios sociales hasta la actualidad. No es únicamente un problema instrumental, sino también conceptual, pues se trata de una idea que impregna nuestros marcos culturales. Pero sin esta transformación será imposible abordar la cronicidad de las situaciones de exclusión social. Las garantías universales de ingresos aparecen como una posible solución, pero habrá que convencer al conjunto de la sociedad de que no se producirán efectos perversos.

También deberemos trasladarnos de las certezas y las seguridades vinculadas a la gestión de ayudas, a la construcción de respuestas corales y relacionales en contextos de riesgo e incertidumbre. Especialmente en el terreno desconocido de la vulnerabilidad, no podremos seguir con las viejas inercias. La innovación social se convertirá en un reto que nos obligará tanto a dotarnos de nuevas capacidades para generar conocimiento como de entornos donde experimentar con nuevas propuestas (Ellis y White, 2000; Rodríguez, 2016). Unas propuestas que, además, ya no se enfrentaran solo con casos personales, sino que deberán abordar dinámicas y procesos de exclusión desde una perspectiva multidimensional (Laparra y Pérez, 2008). No podremos seguir batallando con los pobres si no declaramos la guerra a la pobreza.

Finalizamos, pues, este artículo subrayando la importancia de conectar el conocimiento empírico con la reflexión conceptual. Desde la inmersión práctica en un territorio concreto hemos visto cómo se transforma la realidad social, al tiempo que hemos comprobado cómo para entenderla y para hacerle frente también hemos de renovar nuestros marcos teóricos. La actual realidad social exige nuevas formas de conocerla y de pensarla. Conocimiento empírico y reflexión conceptual, dos ingredientes indispensables para diseñar las políticas sociales y construir comunidades cohesionadas en un futuro que ya es presente.

Referencias

- Adelantado, José. (ed.). 2000. *Cambios en el Estado de bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Belzunegui, Ángel y Francesc Valls. 2019. *Diagnosi social de Catalunya 2018: l'estat de la pobresa*. Barcelona: Departament de Treballs, Afers Socials i Famílies.
- Bauman, Zygmunt. 2004. *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Oxford: Polity, Blackwell.
- Bauman, Zygmunt. 2005. *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press.

- Beck, Ulrich. 1992. *Risk society: Towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Béland, Daniel. 2007. «The social exclusion discourse: Ideas and policy change», *Policy and Politics*, 35 (1): 123-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557307779657757>.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Contrafuegos*. Barcelona: Anagrama.
- Bregman, Rutger. 2017. *Utopia for realists: And how we can get there*. Londres: Bloomsbury.
- Brugué, Quim, Xavier Casademont y Eduard Carrera. 2017. *La cohesió social a la Garrotxa. Realitats i reptes de futur*. Olot: Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. Disponible en: <https://cutt.ly/jRG5tdk>.
- Calvo, Cesar y Stefan Dercon. 2009. «Chronic Poverty and All That», en Tonny Addison, David Hulme y Ravi Kanbur (eds.), *Poverty Dynamics. Interdisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Daly, Mary. 2006. *Social exclusion as concept and policy template in the European Union*. CES Working Paper, 135). Belfast, UK: Center for European Studies, Queen's University.
- Ellis, Frank y Philip White. 2000. «Vulnerability to hunger and policy responses in an era of global instability: Southern Africa and the '3 Fs Crisis», en *Chronic Poverty Research Centre conference on Ten Years Of «War Against Poverty»: What Have We Learned Since*.
- Eurostat. 2019. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fernández Maíllo, Guillermo. 2019. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña. Resultados de la «Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2018»*. Madrid: Foessa.
- Ginsburg, Norman. 1992. *Divisions of Welfare*. Londres: Sage.
- Gorz, Andre 1998. *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Barcelona: Paidós.
- Hickey, Sam y Sarah Bracking. 2005. «Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice», *World Development*, 33 (6): 851-865. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.012>.
- Hulme, David, Karen Moore y Ander Shepherd. 2001. *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework*. CPRC Working Paper, 2. Institute of Development Policy and Management. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1754546>.
- Hulme, David y Andrew Shepherd. 2003. «Conceptualizing Chronic Poverty», *World Development*, 31 (3): 403-423. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00222-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00222-X).
- Inglehart, Ronald. 1991. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Laparra, Miguel y Begoña Pérez. 2008. «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación», en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Madanipour, Ali, Mark Shucksmith y Hilary Talbot, 2015. «Concepts of poverty and social exclusion in Europe», *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 30 (7): 721-741. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0269094215601634>.

- Malgesini, Graciela. 2014. *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*. Disponible en: <http://www.ec.europa.eu/social>.
- Martínez Virto, Lucía., Germán Jaraíz y Miguel Laparra. 2019. «Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo», *Investigaciones Regionales*, (44): 5-14.
- Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moruzzi, Mauro y Riccardo Prandini. 2020. *Modelli di welfare. Una discussione critica*. Franco Angeli Edizioni.
- Oosterlynck, Stijn, Andreas Novy, Yuri Kazepov, Pieter Cools, Tatiana Saruis, Bernard Leubolt y Florian Wukovitsch. 2019. «Improving Poverty Reduction: Lessons From the Social Innovation Perspective», en Bea Cantillon, Tim Goedemé y John Hills (eds.), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190849696.003.0009>.
- Percy-Smith, Janie (eds.) 2000. *Policy Responses to Social Exclusion: Towards inclusion?* Buckingham: Open University Press.
- Pierson, John. 2002. *Tackling Social Exclusion*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203167427>.
- Piketty, Thomas. 2008. *L'Économie des Inégalités*. París: La Découverte.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranci, Costanzo. 2010. *Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230245778>.
- Raventós, Daniel y Julie Wark. 2018. *Against charity*. Chico, CA: AK Press.
- Rodríguez, Juan Ramón. 2016. *Entreteniendo a los pobres*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Sen, Amartya. 1984. *Resources, Values and Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sennett, Richard. 1998. *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. Nueva York: WW Norton and Company.
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781849664554>.
- Stiglitz, Joseph. 2013. «The Price of Inequality», *New Perspectives Quarterly*, 30 (1): 52-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/npqu.11358>.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>.
- Tezanos, José Félix. 1999. *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Editorial Sistema.
- Townsend, Peter. 2010. «The meaning of poverty», *The British Journal of Sociology*, (61): 85-102. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01241.x>

ANEXO 1. TABLA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y CODIFICACIÓN

Perfil	Descripción persona entrevistada	Codificación
Político	Presidente consejo comarcal	E1PP
	Alcalde	E2PP
	Exalcalde	E3PP
	Representante político oposición	E4PP
Profesionales	Profesional de la salud	E1P
	Profesional de la educación	E2P
	Profesional del trabajo social	E3P
	Profesional de la promoción económica y la formación ocupacional	E4P
Socioeconómico	Representante del mundo económico y empresarial	E1S
	Representante del asociacionismo vecinal	E2S
	Representante de las entidades de ocio	E3S
	Representante de las entidades de solidaridad social	E4S
Beneficiarios de los servicios sociales	Beneficiario en una situación cronificada	E1BSS
	Beneficiario en una situación de vulnerabilidad	E2BSS
	Beneficiario en una situación de vulnerabilidad	E3BSS

Presentado para evaluación: 19 de septiembre de 2020.

Aceptado para publicación: 14 de julio de 2021.

EDUARD CARRERA

eduard.carrerafossas@udg.edu

Doctorando en Educación por la Universitat de Girona (UdG). Técnico comunitario en el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. Professor asociado del Departamento de Pedagogía de la UdG.

QUIM BRUGUÉ

q.brugue@udg.edu

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UdG. Professor del Departamento de Pedagogía.

XAVIER CASADEMONT

xavier.casademont@udg.edu

Politólogo. Profesor lector Serra Húnter del Departamento de Pedagogía de la UdG. Coordinador de los estudios de Trabajo Social.

Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession

Leonardo Morlino (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2020, 320 pp.

Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession es un libro editado por el profesor Leonardo Morlino en el que se abordan los principios básicos de la democracia: la libertad y la igualdad. Este libro se une al extenso e imprescindible corpus sobre regímenes políticos, cambio político, democracia y democracia de calidad, construido por el reputado politólogo italiano (y universal) en su larga trayectoria académica. No en vano, los trabajos de Morlino constituyen un referente de qué es y qué debe ser la política comparada, donde teoría, metodología y análisis empírico (causal) se dan la mano (Morlino, 2010; Sartori y Morlino, 1999). En este sentido, la rigurosidad en la aplicación del método comparativo se encuentra también presente en la obra que aquí recensionamos, que nace del trabajo de un grupo de investigación dirigido por el profesor Morlino y en el que participan Daniela Piana, Francesco Raniolo, Mario Quaranta, Cecilia E. Sottillotta y Claudius Wagemann. A este equipo se deben importantes contribuciones recientes en el ámbito comparativo de la calidad de la democracia (*inter alia*, Quaranta, 2018; Morlino y Quaranta, 2016; Morlino y Piana, 2014; Morlino *et al.*, 2013; Morlino y Raniolo, 2011).

La finalidad de *Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession* es explicar cómo y por qué ha cambiado la implementación efectiva de los principios democráticos de libertad e igualdad en las democracias europeas durante el período 1990-2020. Se parte de la consideración de que los principios ideales de libertad e igualdad se formulan y se aplican de forma distinta y responden a diferentes posiciones e intereses concretos sobre ellos. A tal fin, los autores prestan especial atención al impacto de la Gran Recesión de 2008 —la recesión más crítica desde la Gran Depresión de 1929— en la implementación de la igualdad y la libertad. El intenso declive económico de finales de la primera década del siglo XXI constituye el contexto «crítico» para explicar cómo el mundo tal y como lo conocíamos se ha visto afectado en los últimos años. La Gran Recesión de los últimos años ha influido en la visión de las características y objetivos de la democracia; asimismo, ha tenido un «efecto catalizador» que aceleró o transformó patrones o factores preexistentes en las democracias occidentales.

Los casos de estudio donde los autores analizan la implementación de los principios de libertad e igualdad y la influencia de la Gran Recesión son los seis países

Europeos de mayor población y que se vieron afectados por la crisis económica de diferente forma: Polonia, sin apenas consecuencias económicas a pesar de los efectos políticos; Reino Unido, un país fuera de la zona del euro y que abandona la Unión Europea; Alemania, un país que pudo incluso haberse beneficiado de la crisis, y otros tres países afectados por la crisis, pero con características externas e internas diferentes, como son Francia, Italia y España.

El marco teórico del que parte el libro se basa en una revisitación de las contribuciones previas de Morlino sobre la calidad de la democracia (Morlino, 2004; Diamond y Morlino, 2005; Morlino, 2009, 2011), así como en posteriores debates de otros autores sobre este concepto (por ejemplo, Geissel *et al.*, 2016). Libertad e igualdad son los dos ejes sobre los que Morlino construyó su concepto de democracia de calidad y que constituyen los objetivos que perseguir por los regímenes democráticos (Morlino, 2009). Además de la dimensión sustantiva de la calidad de la democracia de libertad e igualdad, los autores tienen en cuenta en su investigación la dimensión procedimental relativa al estado de derecho (*rule of law*), rendición de cuentas (*accountability*) electoral, rendición de cuentas interinstitucional, competencia y participación, así como la dimensión de resultado entendida como la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos (*responsiveness*). Por otro lado, se consideran factores externos provocados por la globalización y por fenómenos como la inmigración y el terrorismo para capturar de manera integral las dinámicas en juego en las democracias. En la implementación de estos principios, se observa el mecanismo de «convergencia mutua»; es decir, el empeoramiento o mejora de una dimensión o calidad lleva aparejado, en algún grado, el empeoramiento o mejora de las demás dimensiones.

El libro se estructura en nueve capítulos. En el primero de ellos se exponen las principales preguntas de la investigación y el marco teórico, haciendo referencia a los conceptos y objetivos clave. Por un lado, se justifica la elección del concepto de igualdad y se define. Asimismo, se analizan los conceptos de desigualdad económica, desigualdad social y desigualdad étnica. Por otro lado, en relación con el principio de libertad, se abordan la dignidad personal, los derechos civiles y los derechos políticos.

Los dos siguientes capítulos están destinados a analizar las características, dimensiones y tendencias de los dos valores democráticos en los seis casos de estudio. En el capítulo «Desigualdades», Leonardo Morlino, Claudius Wagemann y Francesco Raniolo ponen de relieve cómo se manifiestan los aspectos relacionados con la igualdad económica, social y étnica a través del análisis empírico de diversos indicadores asociados a estas variables. La (des)igualdad no solo se relaciona con las actividades del Gobierno, en el sentido de que este puede o debe proporcionar los recursos necesarios o las regulaciones legales para garantizar la igualdad, sino que también refiere a la vida de las personas como individuos. Los tres tipos de desigualdad se manifiestan de forma diferente en cada país y dentro de un mismo país. No obstante, los autores concluyen que en conjunto las democracias menos desiguales son las de Francia, Alemania y el Reino Unido, seguidas por Polonia y, en peor posición, Italia y España.

En el capítulo 3, Morlino, Wagemann y Raniolo centran su atención en la forma en la que se reconoce y garantizan las libertades. Para ello distinguen tres tipos de

libertades: la dignidad personal, que incluye el derecho a la vida y la seguridad personal, la privacidad o contra la discriminación; los derechos civiles fundamentales como la libertad personal, la libertad de pensamiento y de expresión; y los derechos políticos, que incluyen los derechos de asociación, acceso a la información libre y plural y el derecho de voto y a ser votado. En cuanto a la protección de las libertades en las seis democracias europeas, el caso más preocupante, y al que se le presta especial atención, es el de Polonia, que puntúa peor en todos los indicadores considerados, excepto en la represión de organizaciones religiosas.

En el capítulo 4, Morlino, Quaranta y Raniolo estudian las demandas de los ciudadanos de libertad e igualdad, así como los compromisos políticos de los dirigentes de los partidos políticos en torno a estos principios. Por un lado, se analiza el grado de desafección de los ciudadanos hacia la democracia, si los individuos aprecian los dos valores democráticos y si sus opiniones sobre ellos son relevantes en la evaluación subjetiva de la democracia. En relación con ello, se muestra la influencia de la crisis económica en la desafección política, como ocurre en nuestro país. Por otro lado, los autores muestran que existe coherencia entre las actitudes de las personas y las acciones de los líderes, por un lado, y la realidad social, económica y cultural, por el otro. La demanda de igualdad y libertad por parte de los ciudadanos y los partidos puede ser más o menos volátil como reacción a los cambios e incertidumbres provocados por la situación económica u otros factores, tales como cambios tecnológicos, cambios en las condiciones de trabajo, en la movilidad económica y en el conjunto de la estructura existente de oportunidades externas.

Los capítulos 5 y 6 están destinados, respectivamente, a analizar cómo los principios de igualdad y libertad están influenciados por factores internos de los países. En particular, en el primero de estos capítulos Morlino y Raniolo consideran las características institucionales y el papel de los actores en relación con la participación política y la competencia como factores explicativos de la (des)igualdad. Es muy interesante y completo el análisis comparativo que se realiza de la influencia de variables como el tipo de democracia mayoritaria/de consenso; la aparición de «partidos protesta»; el populismo reivindicativo (de izquierda o inclusivo) y el populismo identitario (de derecha y exclusionario); el voto a partidos de izquierda, y el papel de los Gobiernos.

El foco de atención del capítulo 7 es la Unión Europea. En particular, Leonardo Morlino, Daniela Piana y Cecilia E. Sottilotta analizan cómo la organización supranacional ha gestionado la crisis económica. En primer lugar, los autores sostienen que no hay pruebas concluyentes del impacto de las políticas de la UE en la igualdad de las seis democracias. En general, los recursos destinados a las políticas de cohesión durante las últimas décadas han sido escasos. Además, los efectos de la crisis y el impacto de las medidas de austeridad de la UE solo influyeron en dos países, España e Italia, que experimentaron el debilitamiento de algunos derechos sociales que afectan a las personas jubiladas y a la asistencia sanitaria. En segundo lugar, en lo que respecta a las libertades, los autores determinan que las intervenciones de la UE para proteger la privacidad y la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana frente al terrorismo nacional e internacional fueron significativas.

El capítulo 8 trata de responder a cuestiones que no han sido tratadas en los anteriores capítulos y confronta el resultado de la investigación con visiones y análisis alternativos. Uno de los puntos destacables es la idea de que no existe una tensión entre igualdad y libertad: la igualdad solo es posible si se garantizan y se aplican las libertades y, al mismo tiempo, algunas dimensiones económicas y sociales de la igualdad, en materia de educación, salud y nivel de vida, son condiciones clave para apoyar las libertades y disfrutarlas. Por otro lado, se dibujan tres modelos teóricos de democracia: la democracia equilibrada, la democracia de protesta y la democracia irresponsable. Cada uno de estos tipos posee un referente empírico en los países europeos, según se trata en el capítulo 9.

En este último capítulo se discuten las perspectivas de cambio de los dos valores de igualdad y libertad dentro de las democracias contemporáneas. La conclusión es que el declive de las libertades y del principio de igualdad en los seis países europeos se produce en diferentes ámbitos. El libro se cierra con una reflexión sobre cómo pueden las democracias contemporáneas implementar estos valores esenciales, aunque en diferente medida y con criterios diversificados. El análisis empírico realizado muestra que la «agencia política» puede jugar un papel decisivo en casos de crisis, dentro de las instituciones públicas y entre ellas y la sociedad. Se sugieren cuatro cursos de acción para una implementación efectiva de los dos principios democráticos: reducir la polarización, reforzar la responsabilidad política interinstitucional, proporcionar un sentido más amplio al derecho de voto y crear mayorías más sólidas en favor del fortalecimiento del Estado de bienestar más allá del tratamiento de la pobreza.

En definitiva, *Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession* es un libro complejo, no en el sentido de dificultad —de hecho la redacción es impecable y el análisis muy sistemático—, sino por la multitud de temas que se entrelazan y se discuten. Son tan numerosas y diversas las variables que los autores utilizan para explicar las características de la implementación de la libertad e igualdad en las democracias, que los lectores encontrarán motivos para interesarse por este libro, más allá de la ya de por sí transcendencia de estos dos valores democráticos clave.

Referencias

- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the quality of democracy. Theory and empirical analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Geissel, Brigitte, Marienne Kneuer y Hans-Joachim Lauth. 2016. «Measuring the quality of democracy: Introduction», *International Political Science Review*, 37 (5): 571-579. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512116669141>.
- Morlino, Leonardo. 2004. «What is a “good” democracy?», *Democratization*, 11 (5): 10-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340412331304589>.
- Morlino, Leonardo. 2009. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (ed. de 2003).

- Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morlino, Leonardo. 2011. *Changes for democracy: Actors, structures, processes*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.0001>.
- Morlino, Leonardo y Daniela Piana. 2014. «Economic Crisis in a Stalelated Democracy: The Italian Case», *The American Behavioral Scientists*, 58 (12): 1657-1682. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764214534668>.
- Morlino, Leonardo, Daniela Piana y Francesco Raniolo (eds.). 2013. *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna: Il Mulino. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512116639747>.
- Morlino, Leonardo y Mario Quaranta. 2016. «What is the impact of the economic crisis on democracy? Evidence from Europe», *International Political Science Review*, 37 (5): 618-633. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512116639747>.
- Morlino, Leonardo y Francesco Raniolo. 2017. *The impact of the economic crisis on South European democracies*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-52371-2>.
- Quaranta, Mario. 2018. «How Citizens Evaluate Democracy: An Assessment Using the European Social Survey», *European Political Science Review*, 10 (2): 191-217. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773917000054>.
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. 1999. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

INMACULADA SZMOLKA
Universidad de Granada

Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital.
Libro homenaje a Luis Moreno

Francisco Javier Moreno Fuentes y Eloísa del Pino Matute (eds.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 639 pp.

El libro objeto de la presente recensión reúne los trabajos aportados por una treintena de profesores e investigadores en reconocimiento a labor desarrollada durante más de treinta años por Luis Moreno, uno de los máximos exponentes de la investigación científico-social en España, en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Estamos ante una obra colectiva de considerable envergadura (un total de veinticinco capítulos), cuya edición ha corrido a cargo de Francisco Javier Moreno Fuentes y Eloísa del Pino, politólogos con amplia experiencia en materia de políticas sociales y estrechos colaboradores de Luis Moreno en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC. Los autores de los trabajos, en su mayoría procedentes del ámbito de la ciencia política y la sociología, representan a cerca de veinte universidades y centros de investigación tanto españoles como extranjeros.

La obra se ocupa de un amplio abanico de cuestiones relacionadas con dos ámbitos de gran relevancia dentro de la ciencia política: la dimensión territorial de la política de una parte, y la configuración, funcionamiento y políticas del Estado del bienestar de otra. De ellos, como tendremos ocasión de comprobar, es el segundo el que recibe un mayor grado de atención. En este sentido, aunque los capítulos con una temática político-territorial más clara constituyen una aportación clave al conjunto del libro, el título asignado sugiere un equilibrio temático que no está del todo presente en su contenido.

El texto no recoge los resultados de un proyecto de investigación como tal, sino las contribuciones que los autores, en su calidad de expertos en distintos campos, realizan de manera relativamente libre. Ello queda reflejado tanto en la variedad de asuntos tratados como en la diversidad de planteamientos propuestos. Así, encontramos reflexiones teóricas y conceptuales basadas en revisiones de la literatura, análisis críticos sobre distintos problemas sociales y políticas públicas, o investigaciones empíricas (de carácter comparado o basadas en estudios de caso). Por lo que respecta a la organización del libro, si bien el índice no va más allá de mostrar los títulos y los autores de los diferentes capítulos, el orden de presentación de los mismos y las indicaciones iniciales de los editores proporcionan suficiente orientación al lector.

El capítulo inicial, a cargo de Francisco Javier Moreno y Eloísa del Pino, hace un repaso de la trayectoria intelectual y académica del homenajeado. A riesgo de simplificar

en exceso, podría decirse que sus intereses fundamentales han girado en torno a la vertiente territorial de la política y las políticas públicas, el Estado de bienestar (con especial atención a su desarrollo en los países del sur de Europa), y el proyecto político europeo y su modelo social. El trabajo desarrollado por Luis Moreno sobre estos temas ha dado lugar a una vasta e influyente obra que está muy presente en esta publicación. Dentro de ella cabría destacar: Moreno (1997), Moreno y Lecours (2009) y Moreno y Colino (2010) en lo que respecta a las cuestiones político-territoriales, así como Moreno (2000, 2009, 2012) en lo que atañe al Estado de bienestar y las políticas sociales.

El grueso del texto, integrado por los veinticuatro capítulos restantes, se organiza en cuatro grandes partes. Una primera, que comprendería los capítulos II a VI, se centra en la organización territorial de los Estados, el nacionalismo y la construcción y evolución de las identidades políticas colectivas. Aquí encontramos, en capítulos no consecutivos, dos aportaciones referidas al Estado autonómico que contrastan en su manera de entender y valorar el modelo de organización territorial vigente en España. César Colino proporciona un panorama general de la evolución del Estado autonómico y de su situación actual, presentándolo como un caso intermedio entre los modelos dual y cooperativo de federalismo, al tiempo que subraya el considerable grado de descentralización alcanzado. Además, hace referencia a las tendencias centrífugas y centrípetas presentes en el mismo y señala sus limitaciones en materia de coordinación intergubernamental. Mucho más vehemente en el tono y crítica en el contenido es la visión que plantea Joan Romero. Este entiende que el Estado autonómico constituye la expresión de un federalismo incompleto y disfuncional, que no reconoce debidamente la diversidad profunda de la realidad político-territorial ni facilita el diseño de unas políticas adecuadas al carácter compuesto del Estado.

Los tres capítulos restantes están firmados, respectivamente, por André Lecours, Nicola McEwen y Daniele Conversi. El primero reflexiona sobre de la capacidad de distintas configuraciones federales para gestionar las tensiones secesionistas vinculadas a la acción de los movimientos nacionalistas. El segundo analiza los discursos acerca del Estado de bienestar que, en el contexto del referéndum de autodeterminación de Escocia, presentan tanto los defensores de la Unión como los partidarios de la independencia. El tercero, por su parte, explora las relaciones entre nacionalismo y crisis climática.

Los capítulos VII a IX, dedicados al estudio de las conexiones entre cuestiones territoriales y sociales en los Estados contemporáneos, constituyen la segunda parte de esta obra. En el capítulo VII, Eloísa del Pino y Jorge Hernández-Moreno subrayan las dificultades que plantea el análisis del cambio en la gobernanza territorial del bienestar y aportan una revisión de la literatura acerca de los factores explicativos del mismo, distinguiendo entre los vinculados a las presiones contextuales, los relacionados con las ideas, los de naturaleza institucional y los conectados con los intereses y las estrategias de los distintos actores. A continuación, los capítulos VIII y IX, firmados por Valeria Fargion y Marco Mayer uno, y por Amparo Serrano y Carlota Carretero el otro, ponen de manifiesto la relevancia de la dimensión supranacional de las políticas

sociales. El primero analiza los desajustes entre los objetivos planteados por la Unión Europea (UE) en materia de salud mundial y lo efectivamente implementado en los últimos años. El segundo indaga cómo afecta a la naturaleza del modelo social europeo la relevancia concedida tanto al desarrollo del mercado único como al método abierto de coordinación en el ámbito de las políticas sociales.

Los capítulos X a XXII, centrados en las políticas del bienestar y las instituciones a través de las que estas operan, integran la tercera parte de la obra y suponen alrededor de la mitad de su extensión total. Los capítulos XI y XII, firmados por Margarita León y Emmanuele Pavolini el primero, y por Sergio González y Ana M. Guillén el segundo, analizan los sistemas de protección de los países del sur de Europa —incluidos en el conocido como *régimen mediterráneo de bienestar*— en el contexto de la Gran Recesión y de las políticas de austeridad asociadas a esta.

Los capítulos XIII al XX, al que muy bien podríamos añadir el capítulo X, se ocupan de las principales políticas sociales, con una atención preferente (aunque no exclusiva) al caso español. El citado capítulo X, cuyos autores son Ana Arriba y Manuel Aguilar, ofrece un repaso de la evolución de las políticas de rentas mínimas de inserción en nuestro país, llamando la atención sobre la importancia que a tal efecto tienen las relaciones intergubernamentales tanto de carácter vertical como horizontal. Desde una perspectiva distinta, pero en cierto modo complementaria, María Gómez aborda esta misma cuestión en el capítulo XX. Partiendo de una reflexión acerca de los conceptos de exclusión e inclusión social, la autora hace un análisis crítico de los sistemas de rentas mínimas de inserción al tiempo que destaca la importancia de los grupos de apoyo mutuo como instrumento en las políticas de inclusión.

La política de pensiones, entendida en sentido amplio, es también objeto de dos trabajos. En el capítulo XIII, Gregorio Rodríguez examina la evolución del sistema público de pensiones en España, prestando especial atención a los factores que inciden en la gobernanza y sostenibilidad del mismo, y manteniendo siempre a la vista el marco de referencia constituido por la Unión Europea. Por su parte, Gibrán Cruz-Martínez (capítulo XVII) analiza la viabilidad política y económica de los sistemas de pensiones de carácter universal como alternativa frente a los programas focalizados, que se presentan con frecuencia como la mejor (o la única) opción en el caso de los países de ingresos medios y bajos.

Vicente Marbán (capítulo XIV), Roberta Perna (capítulo XV) y Alessandro Gentile (capítulo XVI), abordan, respectivamente, las políticas de cuidados de larga duración en España, el acceso a la atención sanitaria por parte de los inmigrantes en situación irregular en los casos español e italiano, y la situación de los jóvenes en el marco de los sistemas *familistas* mediterráneos.

Los capítulos XVIII y XIX tratan asuntos relacionados con la situación de las mujeres. El primero, firmado por Olga Salido, analiza el impacto diferencial de género en el ámbito del empleo (y más en general, sobre el régimen de bienestar), propiciado por la Gran Recesión en los países de la Europa meridional. El segundo, del que es autor Sebastián Sarasa, aborda la relación entre la situación laboral de las madres, la

disponibilidad de distintos tipos de apoyos (ayudas monetarias, apoyo familiar y programas de educación infantil) y el riesgo de pobreza de sus hijos en el caso español.

Los capítulos XXI y XXII se ocupan, desde diferentes perspectivas, de cuestiones referidas a las ideas, valores y actitudes hacia el Estado de bienestar y sus políticas. En el primero, Pau Marí-Klose nos ofrece un análisis sobre la evolución de los planteamientos de la socialdemocracia acerca de la desigualdad, y finaliza con unas breves consideraciones sobre el declive electoral de los partidos socialdemócratas en el contexto de la Gran Recesión y de la consolidación de nuevos ejes de desigualdad intergeneracional, identitaria y territorial. Por su parte, Inés Calzada aporta una investigación cuantitativa, basada en datos de la *Encuesta Social Europea*, centrada en discernir los efectos de la implicación política sobre las actitudes hacia el Estado de bienestar.

La cuarta y última parte del libro (capítulos XXIII al XXV) tiene como hilo conductor el cambio tecnológico y sus efectos sobre la sociedad y el Estado. El primero de los capítulos indicados, a cargo de Bruno Palier, analiza el impacto de la digitalización y la robotización sobre la economía y el empleo, así como las consecuencias para los sistemas de protección social que se derivan de ello. En el capítulo XXIV, Carles Ramió indaga acerca de los retos que plantea la incorporación de la inteligencia artificial y la robótica a la Administración pública. Por último, Raúl Jiménez reflexiona sobre los efectos del cambio científico-tecnológico ligado, entre otros campos, a la computación cuántica y la inteligencia artificial, sobre nuestra capacidad para conocer y configurar la realidad social.

Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital constituye una aportación de interés a la literatura sobre el Estado de bienestar y sus políticas, especialmente por lo que respecta al caso español en el contexto europeo. Considerados en su conjunto, los temas abordados tienen una indudable relevancia y reflejan de manera bastante completa los grandes temas presentes en la agenda de investigación en este terreno. Se trata de asuntos que en la mayoría de los casos tienen, además, un notable interés desde el punto de vista político. Por su parte, los autores, expertos que en la mayoría de los casos cuentan con una larga trayectoria profesional a sus espaldas, proporcionan informaciones y claves interpretativas muy valiosas para entender los cambios acaecidos en este terreno en los últimos años. Así lo vemos, por ejemplo, en el caso de los capítulos que abordan, desde una perspectiva comparada, la situación de los sistemas de bienestar considerados como un todo; pero también en aquellos que proporcionan visiones de conjunto sobre políticas de bienestar como las de pensiones, cuidados de larga duración o rentas mínimas, o en los que se centran en los procesos más generales de transformación socioeconómica.

Por su extensión y su carácter internamente diverso en materia de enfoques y contenidos, posiblemente no estamos ante una obra para ser leída de principio a fin por un público amplio. No obstante, entiendo que la mayoría de las contribuciones resultarán sugerentes y útiles para quienes trabajan en el terreno de las políticas de bienestar, se dediquen o no a la investigación, y que, en este sentido, se trata de un libro francamente recomendable.

Referencias

- Moreno, Luis. 1997. *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, Luis (ed.). 2009. *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis. 2012. *La Europa asocial*. Barcelona: Península.
- Moreno, Luis y César Colino (eds.). 2010. *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal; Kingston; Londres; Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Moreno, Luis y André Lecours (eds.). 2009. *Nacionalismo y democracia. Dicotomías, complementariedades, oposiciones*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

JUAN A. RAMOS GALLARÍN
Universidad Rey Juan Carlos

Cómo será el pasado. Una conversación sobre el giro memorial

Elizabeth Jelin y Ricard Vinyes. Barcelona: Ned Ediciones, 2021, 124 pp.

La idea de que los *memory studies* son todavía un campo emergente en la investigación social resulta cuando menos imprecisa en vista del grado de desarrollo que estos han alcanzado en las primeras décadas del siglo XXI. De hecho, el análisis teórico y aplicado de las formas colectivas de la memoria configura actualmente una prolífica agenda interdisciplinar que cuenta con notables contribuciones desde y para la ciencia política (Verovšek, 2016). En términos generales, su construcción como ámbito de estudios ha pivotado sobre una serie de consensos adquiridos sobre la autoridad ética y epistémica del recuerdo de las víctimas de las graves experiencias de violencia colectiva del siglo XX, que justifican la necesidad de reflexionar sobre la memoria como fenómeno social contemporáneo. Sin embargo, en los últimos años, en un contexto de ampliación y diversificación del debate, han emergido algunas revisiones críticas de los fundamentos de la memoria como paradigma global de justicia y deber social (Gensburger y Lefranc, 2020; Rothberg, 2019). En esta línea reinterpretativa se inscribe la reflexión que Elizabeth Jelin y Ricard Vinyes —dos autores de referencia en la literatura en castellano sobre la memoria— nos presentan en *Cómo será el pasado*, un trabajo compartido que, precisamente, busca repensar los marcos maestros del campo de estudio para enfrentar sus retos de futuro.

La obra está planteada desde una perspectiva dialógica en un doble sentido: el primero y más inmediato, en términos de formato, al tratarse de una conversación que mantienen los autores en mayo de 2018 y cuya publicación se pospone a causa de las circunstancias derivadas de la pandemia de la COVID-19, si bien la oportunidad y validez de su contenido continúan vigentes. El segundo, en el sentido en que el libro pretende ser un «encuentro entre conocimiento y acción» (p. 11), resultado de sendas trayectorias vitales y profesionales en las que concurren el análisis crítico, el compromiso político y la gestión pública en el ámbito de la memoria. De hecho, ligado a esta dimensión experiencial, podríamos decir que el trabajo está atravesado por un tercer diálogo referido a las perspectivas situadas de Jelin (Buenos Aires) y Vinyes (Barcelona) en el examen de un fenómeno global pero igualmente condicionado por los contextos geográficos e históricos. En el vértice de estas intersecciones, los autores abordan un temario de cuestiones centrales en la agenda de los estudios sobre memoria,

trazando las posiciones y *sus* posiciones en algunos debates y querellas actuales sobre la representación, las funciones y los usos del pasado.

A pesar de que el libro no se encuentra dividido en capítulos o secciones, la conversación sigue una cierta estructura interna en la sucesión de los asuntos tratados, partiendo de una revisión conceptual de la memoria como categoría del pensamiento social, sus discutidas adjetivaciones, sus temporalidades y sus dimensiones como experiencia colectiva, para abordar, a continuación, las formas de la política memorial desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta las tendencias y prácticas más recientes. En general, a lo largo de toda la obra podemos identificar dos grandes hilos conductores que hilvanan los distintos motivos que los autores despliegan en sus argumentaciones y que, de hecho, no dudan en explicitar desde un comienzo como ejes fundamentales de su propuesta, que es teórica y analítica, pero también ética y política.

La primera idea, que vertebra de arriba abajo la conversación, tiene que ver con la relación dependiente de la memoria con la dinámica política o, lo que es igual, con las lógicas bajo las que opera el ejercicio del poder: «La memoria —nos dice Vinyes— es un espacio de poder, un instrumento de adquisición de sentido y legitimidad en constante relación con el poder y sus distintas declinaciones» (p. 17). La rememoración es entendida, bajo dicha fórmula, no solo como imagen o representación del pasado, sino sobre todo como acción, como práctica colectiva, sujeta en toda circunstancia a la necesidad y voluntad de sentido y experiencia de los grupos humanos, de tal forma que las memorias, como estos, serán siempre plurales, múltiples y raramente unívocas. En este sentido, hablar de algo así como una política de la memoria solamente adquiere significado pleno sobre esta condición de pluralidad del recuerdo social y, con ello, sobre la idea de conflicto o disputa por el sentido legítimo del pasado. Esta perspectiva contenciosa articula la respuesta de los autores a las interpretaciones más esencialistas sobre el valor social de la memoria, instituida desde los años de la posguerra mundial —pero muy especialmente desde el final de las dictaduras latinoamericanas— en un auténtico paradigma moral: aquel que establece una correlación positiva entre la rememoración del pasado y la calidad y fortaleza democrática de nuestras sociedades.

Así pues, Jelin y Vinyes cuestionan la validez del vago pero poderoso axioma por el cual a más memoria, más y mejor democracia, en la medida que convierte su ejercicio en poco menos que un imperativo moral, en un *deber de*, legatario de aquella famosa y elocuente advertencia pronunciada por George Santayana a comienzos del siglo xx: «Aquellos que no recuerdan el pasado están condenados a repetirlo», cuya elevación como doctrina «ha contribuido a consolidar memoria y olvido como dilemas existenciales, cuando son realidades políticas» (p. 36). De este modo, el libro apuesta por reenfocar el interrogante sobre la relación entre memoria y democracia en torno al vínculo entre memoria y poder, en cuanto libera a la primera de las atribuciones de una función profiláctica ante el *retorno* de los horrores del pasado. La clave reside en la función legitimadora del recuerdo, en sus enormes capacidades de adhesión y fidelidad colectivas y en los anclajes que proporciona para la lucha e identidad contemporáneas, que pueden inscribirse o no en el marco de una política democrática: «La memoria construye sociedad, pero no necesariamente sociedad democrática, depende.

Hay otros caminos para evaluar la contribución de la memoria a la calidad de una sociedad» (p. 48). En gran medida, *Cómo será el pasado* constituye una reflexión acotada pero profunda sobre esos *otros* criterios evaluativos para acercarnos al fenómeno desde el rigor intelectual y el compromiso crítico con el trabajo de memoria.

En este punto, precisamente, toma forma el segundo hilo conductor de la obra, muy ligado al primero, pero analíticamente distinto, basado en la revisión de aquel modelo normativo configurado, sobre todo, en torno a la memoria del Holocausto, cuya institucionalización pública y académica —los *Holocaust studies* se consolidan como disciplina autónoma en algunas universidades, sobre todo estadounidenses— establece un canon conmemorativo que se reproduce en otras geografías y contextos sociohistóricos. La discusión de Jelin y Vinyes se inscribe, como sugieren ellos mismos, en un «giro memorial» que ha empezado a poner en cuestión este paradigma sostenido sobre el deber del duelo, su ritualización y la desactivación del componente controvertido de la memoria, a cuya superación tienden las nuevas perspectivas memoriales (Bianchini, 2019). Así, el libro propone la transición hacia un modelo garantista, sostenido sobre la consideración de que «la utilidad de la memoria reside en proporcionar experiencias existenciales y políticas profundas que nos ayudan a establecer un posicionamiento ético —cualquiera que sea— ante el pasado, lo cual no es poco» (p. 42). Desde este enfoque, la memoria no se concibe como un deber, sino como un derecho de los ciudadanos, cuyo reconocimiento es lo que genera en los poderes públicos un deber de nuevo cuño: el de garantizar el libre ejercicio de ese derecho al conocimiento y elaboración colectiva del pasado, que involucra el duelo, pero también toda una dimensión práctica, experiencial y vinculada a complejos procesos de formación identitaria.

En este sentido, entender las políticas públicas de memoria como una política de garantías implica reconocer también las tensiones y desviaciones que se articulan bajo la apariencia de consenso y significado unívoco que proyectan —ya sea con mayor o menor intención de que así sea— las leyes, decretos y demás estándares memoriales. A este respecto, los autores hacen un repaso crítico por algunas experiencias de gestión pública de la memoria que han tratado de establecer una narrativa e identidad ejemplares desde las que situarnos frente al pasado. Casos como los de la Casa de la Historia Europea, circunscrita a la Unión Europea y que suprime cualquier elemento conflictivo en la construcción de una identidad compartida; el Instituto Polaco de la Memoria Nacional y la reciente legislación del país, dedicada a desacreditar las referencias públicas al antisemitismo, al colaboracionismo con la ocupación nazi o a cualquier otra cuestión que «ensucie» la historia polaca; o el enfoque de los memoriales por la paz en Hiroshima y Nagasaki, que encubre toda discusión sobre el imperialismo japonés, la responsabilidad de sus élites y la pervivencia de las estructuras de poder, son reveladores ejemplos de producción de «relatos administrativos derivados de intereses administrativos» (p. 43).

Al hilo de estas experiencias, los autores ponen atención en dos cuestiones estrechamente ligadas que, a la vista de la tendencia, merecen ser profundamente repensadas. La primera tiene que ver con la intuitiva identificación de la memoria con los derechos

humanos, que si bien puede resultar operativa en la lucha contra la impunidad, puede también contribuir a una judicialización de los procesos de memoria y, en muchas ocasiones, a una suerte de emancipación del proceso político: «Como principio, decimos que los DDHH están por encima de la política. No, los DDHH son un recurso para la lucha política, aunque se puedan esencializar como estrategia» (p. 75). Pero aún más decisivo, si cabe, es el aporte del lenguaje de los derechos humanos a la elevación del «sujeto víctima» como categoría central de la acción conmemorativa o, mejor dicho, de la inacción que supone la pérdida de subjetividad política, lo que explica la discusión dentro de los movimientos memorialistas — así sucede en Argentina y España— en torno a la definición del sujeto histórico: donde unos ven víctimas o represaliados, otros ven militantes o activistas.

La segunda de estas cuestiones, para concluir, es la tendencia musealizadora en la gestión institucional del pasado, conducente a una estabulación de la memoria, a un *punto y final* simbólico y narrativo, al amparo de una ficción pedagógica que confunde instrucción con educación. Además, la generalización de un modelo de *tanatoturismo* —desde Auschwitz a Camboya, pasando por Sudáfrica, Ruanda o Santiago de Chile— ha contribuido a que la memoria se identifique con el terror y el sufrimiento de generaciones y grupos sociales, en el marco de una reificación del pasado que, como señalan algunos críticos (Huyssen, 2002; Traverso, 2017), inscribe la memoria traumática en los circuitos de entretenimiento de la sociedad de consumo. El atractivo de este tipo de museos o instalaciones reside en su capacidad de ofrecer al espectador una experiencia vicaria de aquellos acontecimientos extremos, de volver a sentirlos, alimentando lógicas de revictimización y de reactuación individual que ponen en duda la utilidad de estos espacios para habilitar distanciamientos críticos y la formación de un agente ético-político. En este sentido, el libro desarrolla una mirada (anti)museística que abandona toda pretensión de literalidad en la transmisión del recuerdo y aboga por la sustitución de las políticas de exposición permanente por una de ágora permanente, cuya función no sea otra que acoger la convivencia de antagonismos y reinterpretaciones: «Eso pueden ser lugares de memoria no necesariamente convertidos en museo, que ayuden a la ciudadanía a realizar un trabajo de elaboración intelectual y emocional, hayan vivido o no aquellas experiencias» (p. 89).

En conclusión, *Cómo será el pasado* constituye un valioso esfuerzo de diagnóstico de las tendencias dominantes en los procesos de construcción pública de memoria, pero también de las perspectivas que han dominado la interpretación del fenómeno en el contexto de una tardía pero acelerada consolidación como objeto de investigación. Pese a ello, quizás se echa en falta una ponderación más desarrollada sobre los límites o las flaquezas de ese modelo canónico que los autores —especialmente Vinyes— insisten en superar, dado que la transición hacia una perspectiva garantista o no imperativa de la memoria deberá tener en cuenta los márgenes del sentido común que envuelve, en su construcción histórica, la categoría *memoria*. Resulta comprensible, por cuestiones de formato, la esquematización de un modelo complejo fuertemente anclado en el imaginario social y la dinámica pública que, no obstante, requiere ser problematizado y debatido con los matices necesarios para establecer un balance

crítico de su legado. En cualquier caso, la gran fortaleza del diálogo entre Elizabeth Jelin y Ricard Vinyes reside en la formulación de una agenda propositiva centrada en las condiciones y elaboraciones políticas de la memoria como una experiencia de interpretación del pasado que no admite fórmulas conclusivas. Igualmente, el libro es un ejemplo de convivencia del rigor intelectual y la firmeza argumentativa con el uso de un lenguaje accesible más allá del lector especializado, por lo que la obra resulta de interés no solo para los profesionales de la ciencia política, la historia, la sociología o los estudios culturales, sino en general para cualquier persona con inquietud por comprender nuestra inagotable interacción con el pasado.

Referencias

- Bianchini, Maria Chiara. 2019. «Leyes y políticas hacia el pasado. Enfoques emergentes y cuestiones críticas», en Jordi Guixé, Jesús Alonso Carballés y Ricard Conesa (eds.), *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017)*. Madrid: Catarata.
- Gensburger, Sarah y Sandrine Lefranc. 2020. *Beyond Memory. Can we really learn from the past?* Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34202-9>.
- Huysen, Andreas. 2002. *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rothberg, Michael. 2019. *The implicated subject. beyond victims and perpetrators*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781503609600>.
- Traverso, Enzo. 2017. «Políticas de la memoria en la era del neoliberalismo», *Aletheia*, 7 (14): 1-11.
- Verovšek, Peter J. (2016). «Collective memory, politics, and the influence of the past: The politics of memory as a research paradigm», *Politics, Groups, and Identities*, 4 (3): 529-543. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21565503.2016.1167094>.

DANIEL MARTÍNEZ LAMAS
Universidad Complutense de Madrid