

---

## 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](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>.