

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**



**TESIS DOCTORAL**

**Geopolítica del lobbying: hacia la privatización de la decisión política**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**María del Carmen Muñoz Jodar**

Director

**Luis García Tojar**

Madrid

© María del Carmen Muñoz Jodar, 2022



**FACULTAD DE CIENCIAS  
DE LA INFORMACIÓN**  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias de la Información

Tesis doctoral

# **Geopolítica del lobbying:**

## **Hacia la privatización de la decisión política**

Memoria para optar al grado de Doctor  
presentada por  
María del Carmen Muñoz Jodar

Director  
Dr. Luis García Tojar

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**



**TESIS DOCTORAL**

**Geopolítica del lobbying:  
Hacia la privatización de la decisión política**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**María del Carmen Muñoz Jodar**

**DIRECTOR**

**Luis García Tojar**

**Madrid 2021**

## **Geopolítica del lobbying: Hacia la privatización de la decisión política**

### **ÍNDICE**

#### Resumen

0	Introducción	P9
0.1	Justificación e interés del tema	P9
0.2	Objetivo del texto	P11
0.3	Aproximación metodológica a la tesis	P14
<b>PARTE I. Marco Teórico</b>		<b>P17</b>
1	Lobbying	P19
2	Sociedad corporativa y grupos de interés	P22
3	Modelos teóricos para explicar la decisión política	P25
4	Poder e influencia en las sociedades líquidas	P31
5	La agenda política	P39
6	El <i>issue</i>	P41
7	Hacia una nueva ingeniería del consentimiento	P46
<b>PARTE II. HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA</b>		<b>P51</b>
8	Privatización del debate público	P54
9	Privatización del espacio público	P59
10	Privatización de la decisión política	P65
10.1	Inestabilidad política	P68
10.2	El incomprensible 'nuevo'	P69
10.3	Obsolescencia legislativa	P71



<b>PARTE III. ANÁLISIS DESDE CASOS PRÁCTICOS</b>	<b>P73</b>
11 Geopolítica del lobbying	P75
11.1 Introducción al caso	P75
11.2 Las siete tendencias	P77
12 Metodología para el análisis de los casos	P85
12.1 Preguntas de investigación	P87
12.2 Propositiones de partida	P87
12.3 Técnicas de investigación	P87
13 Caso 1. Políticas de protección de datos personales	P90
13.1 Introducción al caso	P94
13.2 El bien protegido	P95
13.3 Derecho Fundamental, pero no absoluto	P96
13.4 Redes sociales y privacidad	P97
13.5 <i>Comunitarización</i> de la regulación de un derecho fundamental	P98
13.6 Visión geopolítica de la protección de datos	P100
13.7 Protección necesaria	P107
13.8 Conclusión del caso. Geopolítica del lobbying en las políticas de protección de datos personales (conclusiones desde las siete tendencias)	P109
13.9 Bibliografía y referencias específicas del caso	P114

14	Caso 2. Políticas contra el cambio climático	P116
14.1	Introducción	P120
14.2	De la irrelevancia pública al consenso con acción	P121
14.3	La gobernanza de la lucha contra el cambio climático	P124
14.3.1	Role del Estado Nación	P124
14.3.2	Gobernanza internacional y control democrático	P127
14.4	Convergencia económica. "Es la economía, estúpido"	P130
14.4.1	De política medioambiental a política energética	P130
14.4.2	Negacionismo	P131
14.4.3	Convergencia económica	P133
14.4.4	Colaboración público-privada	P134
14.4.5	De la colaboración a la privatización	P134
14.5	Más allá de la legislación	P139
14.6	¿Y la opinión pública? ¿Y el movimiento ecologista?	P141
14.7	Conclusión del caso. Geopolítica del lobbying en las políticas públicas contra el cambio climático (conclusiones desde las siete tendencias)	P148
14.8	Bibliografía y referencias específicas del caso	P153
15	Caso 3. Conflicto Uber-Taxi	P154
15.1	De Uber (lo nuevo) a la VTC (lo conocido)	P157
15.1.1	Plataformización de la economía	P158
15.1.2	Ruptura del status quo productivo y legislativo	P160
15.1.3	¿Era posible una respuesta legislativa integral?	P162
15.1.4	De UberPOP a UberX, entrada en el negocio VTC	P166



15.2	Qué es la VTC_____	P167
	15.2.1 Dualidad normativa asimétrica_____	P169
15.3	El peso de los intangibles, la reputación_____	P174
	15.3.1 La batalla por la opinión pública, el usuario_____	P175
	15.3.2 Rédito electoral_____	P184
15.4	Conclusión del caso. Geopolítica del lobbying en el conflicto Uber vs. Taxi (conclusiones desde las siete tendencias)_____	P191
15.5	Bibliografía y referencias específicas del caso_____	P200
<b>PARTE IV. CONCLUSIONES</b>		<b>P201</b>
16	Conclusiones_____	P202
	16.1.1 Fin del metacampo Estado_____	P203
	16.1.2 Transformación del rol de los grupos de interés_____	P207
	16.1.3 Ciudadano consumidor_____	P208
16.2	Los casos como ejemplo de una geopolítica del lobbying dinámica_____	P210
16.3	Pandemia_____	P215
16.4	Conclusiones finales_____	P215
16.5	Corolario_____	P218
<b>PARTE V: ANEXOS</b>		<b>P222</b>
17	Bibliografía general_____	P223
18	Guión de las entrevistas_____	P231

## **Resumen**

El objetivo de esta tesis es definir alguno de los cambios que se están viviendo en la actividad de influencia de los grupos de interés sobre los poderes públicos (lobbying o cabildeo), un fenómeno que, a lo largo de este trabajo, hemos dado en llamar 'Geopolítica del lobbying'. En este proceso dinámico concurren factores externos, ligados a las transformaciones políticas, económicas y sociales, que hacen que los grupos de interés vayan de un escenario centrado en la gestión de la influencia sobre la política -lobbying directo o *'insider lobbying'*- a un escenario centrado en la gestión del consentimiento social para influir en la política -lobbying indirecto o *'outsider lobbying'*. De un escenario donde el Estado-Nación tiene el monopolio de la decisión política a un escenario de progresivo debilitamiento del Estado-Nación, lo que es aprovechado por los grupos de interés, en forma de corporaciones, que ocupan (privatizándolo) el debate y el espacio público cedido, por acción u omisión, por el Estado, dándose así una doble dejación, del Estado-Nación en los grupos de interés (corporaciones) y del individuo que cede su condición de 'ciudadano' a favor de la de 'cliente'. Estaríamos así hablando de una nueva sociología del Estado en la que se produce un fenómeno de privatización del debate, del espacio público y de la decisión política en favor de las grandes corporaciones (mercados).

Palabras clave: Lobbying; Grupos de interés; influencia; Estado; Agenda; Sociología del Estado.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to define some of the changes that are taking place in the activity of interest group influence on public authorities (lobbying), a phenomenon that, throughout this work, we have called 'Geopolitics of lobbying'. This dynamic process involves external factors -linked to political, economic, and social transformations-, which make interest groups move from a scenario focused on the management of influence on politics - direct lobbying or *'insider lobbying'* - to a scenario focused on the management of social consent to influence politics - indirect lobbying or *'outsider lobbying'*. From a scenario where the nation-state has the monopoly on political decision-making to a scenario of progressive weakening of the nation-state, which is taken advantage of by interest groups, in the form of corporations, which occupy (by privatizing it) the debate and public space ceded, by action or omission, by the state, thus giving way to a double surrender of the nation-state to interest groups (corporations) and of the individual who cedes his or her status as a 'citizen' in favor of that of a 'client'. We are thus talking about a new sociology of the state in which there is a phenomenon of privatization of debate, public space and political decision-making in favor of large corporations (markets).

Key words: Lobbying; Interest groups; Influence; State; Agenda; Sociology of the State.

# 0. Introducción

En los últimos años se ha ido generando más literatura sobre la actividad del lobby y los grupos de interés. Poco a poco, se ha ido teorizando y estructurando acerca del fenómeno. También en español. Este trabajo quiere hacer un análisis de **la transformación** que está viviendo la **influencia que sobre el poder político y la toma de decisión pública** ejercen los grupos de interés.

## **Justificación e interés del tema**

Este análisis es fruto fundamentalmente de la experiencia y de las lecturas y reflexiones acumuladas sobre una casuística que me es de interés desde hace años. Por eso, este trabajo es una ventana pequeña, personal, desde la que me asomo por pura curiosidad, a veces perpleja. Por curiosidad (y casualidad) llegué al mundo de los asuntos públicos y el lobbying. Hice un tránsito desde el periodismo, primera vocación ficticia, hasta la comunicación corporativa, pasando por la comunicación política y aterrizando en un mundo nuevo para mi, el de las relaciones entre las empresas, la sociedad civil y el Estado. De aquello hace ya más de 15 años.

Quizá por el gen periodístico acumulo desde hace años lecturas subrayadas, conversaciones entrevistadas y aprendizajes narrados en decenas de cuadernos y archivos dispersos. Quise hacer la tesis quizá para ordenar el mapa mental de todo eso, intuyendo, solo intuyendo, que igual podría haber un hilo que comunicara todo eso que tanto me llama la atención, que tan alerta me tiene siempre. El texto es el resultado de una compulsión ordenada de años de trabajo, lectura y reflexión y ese, quizá, sea su valor. La tesis apunta una transformación que nace de ese universo personal. Ni es categórica, ni quiere serlo, ni puede serlo. Cada afirmación que se leerá en las próximas páginas está condicionada a ese universo que toco a diario en la relación entre mis clientes (empresas, asociaciones) y lo público (parlamentos y gobiernos, central, autonómico y local), en esas interacciones que leo en diarios e informes. Quise conectar mi experiencia profesional con el mundo de la Academia, pero esa tarea era ingente (ya me lo advirtieron mis directores de tesis) y cada nuevo autor leído abría nuevas opciones y nuevos interrogantes y nuevas posibilidades..., nuevas frustraciones.

Por eso, aconsejada primero por Félix Ortega, mi director y tutor original de Tesis, quien me dio una bienvenida cálida a una Facultad que era la mía, pero de la que me había distanciado durante años, me faje en un **marco teórico** que sirviera de consenso, casi de pacto, entre el autor y el lector a modo de señalética (como los mojones en la montaña, que tanto hacen por el caminante), para que ninguno nos perdiéramos en el viaje ni desde el punto de vista semántico, ni desde el punto de vista ideológico. Con él vino Max Weber, Sidney G. Tarrow o Charles Tilly.

Por eso, también, aconsejada después por Luis G. Tojar, mi director de tesis desde tercer año, me focalicé en trabajar en los límites de la **Sociología del Estado** que, ya eran



amplios *per se*, pero no infinitos, como ocurría antes del regalo que me hizo al mostrarme a Pierre Bourdieu.

De mi cosecha venía Edward Bernays en quien quise basar mi tesis al principio de este viaje. Su '**ingeniería del consentimiento**' me había causado un enorme impacto y quise profundizar en aquello. De aquel interés primero nació atreverme a escribir a Félix Ortega. Gracias por tu respuesta, profesor. De aquel interés primero llegan estas páginas hoy revisadas con enorme respeto y exigencia por parte de Luis G. Tojar. Gracias por tu paciencia, profesor. Por honestidad, después de descartar hacer la tesis sobre Bernays, quise basarme en el **momento actual**, para poderle sumar al trabajo teórico que me descubrieron mis directores mi propia experiencia profesional. Sirva, ojalá, este texto de provocación para que otros continúen tirando de un hilo que, creo, puede retar de manera radical las relaciones entre lo público y lo privado.

### **Objetivo del texto**

En las próximas páginas vamos a analizar alguno de los conceptos clave y su evolución a través de los casos analizados. Muy en particular, nos detendremos en el fenómeno del lobby, los grupos de interés, la creación de agenda, el poder y la influencia o el consentimiento. Frente a una visión centrada en la actividad de lobbying (cabildeo o influencia de los grupos de interés en los poderes públicos) directa, en forma de interacciones directas entre los grupos de interés (empresas, asociaciones, etc.) y los decisores públicos (en forma de reuniones, intercambio de documentos, etc.), iremos viendo un proceso de "sofisticación" por el cual, a esa interacción directa, le suceden, anteceden o sobreponen otras muchas indirectas, donde la opinión pública, la opinión

publicada y la opinión experta, pasan a ser relevantes. En el final del camino estaremos yendo de un escenario centrado en la gestión de la influencia que hacen los grupos de interés sobre la política -lobbying directo o *'insider lobbying'*- a un escenario centrado en la gestión del consentimiento social para influir en la política (y/o la convivencia) -lobbying indirecto o *'outsider lobbying'*. **De un escenario donde el Estado-Nación tiene el monopolio de la decisión política a un escenario de progresivo debilitamiento del Estado-Nación, lo que es aprovechado por los grupos de interés, en forma de corporaciones, que ocupan (privatizándolo) el debate y el espacio público cedido, por acción u omisión, por el Estado,** estableciendo incluso relaciones contractuales con clientes-usuarios, dándose así una doble dejación, 1/ del Estado-Nación en los grupos de interés (corporaciones) y 2/ del individuo que cede su condición de 'ciudadano' a favor de la de 'cliente' y ejerce su ciudadanía, si tal, más desde valores emanados de actores del mercado que de las estructuras del Estado (ver cuadro 1).

Estaríamos así hablando de una **nueva sociología del Estado en la que se produce un fenómeno de privatización del debate, del espacio público y de la agenda política en favor de las grandes corporaciones** (mercados). De ahí que también queramos hacer hincapié en el concepto de "consentimiento social" y en la transformación del sujeto ciudadano en sujeto consumidor. El propio filósofo Byung-Chul Han, teniendo como referencia al escritor Vilém Flusser, hace una reflexión en esta línea, aunque desde una óptica distinta, al señalar: "Flusser, partiendo del sistema QUBE<sup>1</sup> hace posible una "democracia directa del pueblo". Flusser maneja la idea de una "democracia

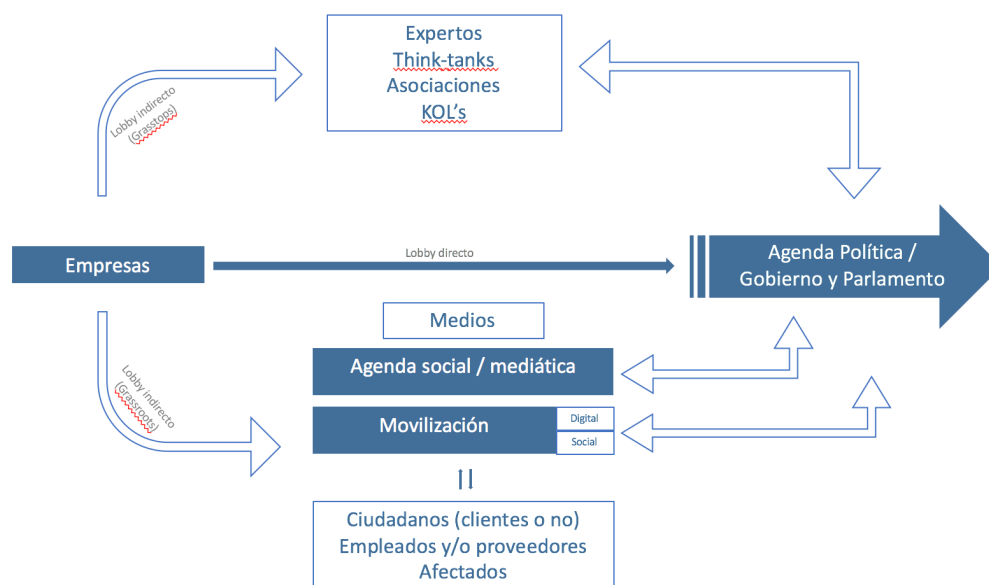
---

<sup>1</sup> QUBE (Question your Tube) es un dispositivo de televisión con función interactiva que se pone en marcha en Estados Unidos en los años setenta.

desideologizada”, en la que cuentan solamente el saber y la competencia: “Eso significa que en el sistema QUBE sale a la luz la competencia de cada participante y el peso de cada competencia, liberada de toda ideología” (FLUSSER, Vilém: *Medienkultur*.2). Y finaliza: “La compra no presupone ningún discurso. El consumidor compra lo que le gusta. Sigue sus inclinaciones individuales. Su divisa es me gusta. No es ningún ciudadano. La responsabilidad por la comunidad caracteriza al ciudadano. Pero el consumidor no tiene esa responsabilidad. En el ágora digital, donde coinciden el local electoral y el mercado, la polis y la economía, los electores se comportan como consumidores. Puede preverse que internet pronto sustituirá al local electoral. Entonces las elecciones y la compra, lo mismo que en QUBE, tendrían lugar en la misma pantalla gráfica, es decir, en el mismo plano de conciencia. La propaganda electoral se mezclaría con la propaganda comercial. También el acto de gobernar se acerca al marketing. Las encuestas políticas equivalen a una prospección del mercado. Los votos electorales son explorados mediante *data mining*. Los votos negativos son eliminados mediante nuevas ofertas atractivas. Aquí ya no somos agentes activos, no somos ciudadanos, sino consumidores pasivos”.

---

<sup>2</sup> HAN, Byung-Chul: En el enjambre: Editorial Herder. Barcelona. 2018:95-98.



Cuadro 1. Resumen de la visión integral de la gestión de la influencia de los grupos de interés desde la óptica del lobby, donde se observa que el ejercicio de la influencia de las empresas o corporaciones sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento se hace de forma directa y también indirecta. Indirecta desde arriba (*grassstops*), activando la acción y la voz sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento de expertos, think-tanks, asociaciones del tercer sector o líderes de opinión (*Key Opinion Leaders*, KOL). O, indirecta desde abajo (*grassroots*), activando la agenda social y mediática sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento a través de la movilización de la opinión pública, la opinión publicada y de la base social. Elaboración propia.

## Aproximación metodológica a la tesis

Esta tesis se ha construido desde un marco teórico que ayude al lector a conocer la aproximación del autor a los conceptos clave del texto y, desde ahí, profundizar teóricamente en la tesis defendida, apoyándose, entre otros, en la Sociología del Estado defendida por el sociólogo Pierre Bourdieu. Esta teorización es contrastada posteriormente con el análisis de tres casos de políticas públicas sometidas a la tensión de la transformación defendida. Estas son: políticas de protección de datos personales, políticas contra el cambio climático y el conflicto Uber vs. Taxi. Cada caso ha sido analizado desde una

óptica documental (bibliográfica, audiovisual, hemerográfica y de fuente primaria) y a través de entrevistas a algunas de las personas involucradas en su formulación.

A todo este proceso he tenido la oportunidad de incorporar mi experiencia de más de quince años como consultora de asuntos públicos y lobbying, primero desde una asociación, Unión Profesional, y después en consultoría, fundamentalmente, en LLYC. Todo este tiempo me ha permitido ser testigo a través de mi trabajo con los clientes de algunos ejemplos de ese proceso de transformación que ha ido dando más predominancia a los elementos indirectos del lobbying (expertos y opinión pública, principalmente) que a los directos, sin que estos, lógicamente, hayan perdido su relevancia. Soy consciente de que la de la experiencia es una ventana pequeña y limitada que a mi me ha servido para darme pistas que me animaran a acercarme al mundo académico en busca de respuestas. Soy también consciente de que gran parte de las respuestas están por llegar. La ambición de esta tesis es, por eso, limitada.

La tesis está basada en el análisis de tres casos concretos que, aunque buscan ser representativos, no tienen, ni pueden tener, un carácter universal. He querido ilustrar a través de estos tres ejemplos alguna de las afirmaciones realizadas, consciente de que las conclusiones que ofrece este trabajo son más de orden especulativo, con el ánimo de animar al mundo académico a que se mantenga

más cerca de los procesos corporativos que están acelerando, a través de sus actuaciones, cambios en la estructura sociológica del Estado.

La idea original de esta tesis era ilustrar cómo la agenda social tenía preeminencia sobre la agenda política a la hora de establecer las estrategias de influencia legítima sobre las políticas públicas que llevan a cabo los grupos de interés. A lo largo de estos años de trabajo esa idea original sobre las agendas fue ocupando el lugar de mero síntoma y comenzó a interesarme más ver qué otros síntomas podrían estar acompañando a este (de ahí las siete tendencias identificadas en página 77) y tratar de anticipar un diagnóstico (desinstitucionalización de la decisión política, de alguna forma una desestatalización), que es la verdadera razón de ser de este trabajo, aunque tan solo quede enunciada.

# PARTE I.

# MARCO TEÓRICO

# PARTE I. MARCO TEÓRICO

Como decíamos, esta tesis trata sobre la transformación que se viene observando en la interacción entre los grupos de interés y los decisores públicos. Para eso, en las próximas páginas enumeraremos y definiremos los principales que concepto que acompañan dicha interacción y dicha transformación. Fundamentalmente:

1. Lobbying
2. Sociedad corporativa y grupos de interés
3. Modelos teóricos para explicar la decisión política
4. Poder e influencia en las sociedades líquidas
5. La agenda política
6. El *issue*
7. Hacia una nueva ingeniería del consentimiento

# 1. Lobbying

Para entender mejor la actividad del lobby y los grupos de interés utilizaremos como referencia una definición administrativa, pero de consenso, la que utiliza el Libro Verde - Iniciativa europea en favor de la transparencia [COM/2006/0194 final](#). El Libro Verde define por “actividad de los ‘grupos de presión’ todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas”.

“Por consiguiente -continúa-, los ‘miembros de los grupos de presión’ son las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como consultoría especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (“representantes internos”) o asociaciones profesionales”. Esta aproximación es clave por varios motivos. El primero, meramente operativo, por el propio empleo del término ‘grupos de presión’ y el segundo, de calado, por una mirada finalista de la actividad del lobby. Es lobby o hace lobbying todo aquel que tenga por objetivo “influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas” al margen de su naturaleza jurídica. Esta aproximación finalista a la actividad es la que marcará el devenir del trabajo que tiene entre manos.

Respecto a la expresión de 'grupos de presión', este documento optará por la de 'grupos de interés' en el entendido de que mejor representa la verdadera naturaleza y esencia de estos grupos, dejando la expresión 'grupos de presión', muy presente en la literatura sobre la materia, para representar, utilizando como excusa la reflexión de Mazzoleni, a "grupos y movimientos que operan ilegalmente y a veces en la clandestinidad<sup>3</sup>", como podrían ser los grupos terroristas.

Lionel Zetter, después de señalar que el lobbying podría ser definido como "el proceso de buscar la configuración de la agenda de políticas públicas para influir en el gobierno (y sus instituciones) y el programa legislativo", utiliza como referencia para definir la propia definición del Consejo de Asuntos Públicos del Reino Unido al señalar que "lobbying significa, desde un punto de vista de la capacidad profesional, intentar influir o asesorar a quienes deseen influir en el Gobierno del Reino Unido, el Parlamento, las legislaturas o administraciones descentralizadas, el gobierno regional o local u otros organismos públicos sobre cualquier asunto relacionado con su competencia".

"Los lobistas son aquellos que, en calidad profesional, trabajan para influir o aconsejan a quienes desean influir en las instituciones de gobierno en el Reino Unido, en lo que respecta a:

- La formulación, modificación o adopción de cualquier medida legislativa (incluido el desarrollo de propuestas de legislación);
- La formulación, modificación o adopción de una regla, reglamento o cualquier otro programa, política o posición;

---

<sup>3</sup> MAZZOLENI, Gianpietro: 'La comunicación política'; Alianza Editorial. Madrid. 2010:68-69.

- La administración o ejecución de un programa o política gubernamental u otro programa público en el Reino Unido (incluida la negociación, adjudicación o administración de un contrato público, una subvención, un préstamo, un permiso o una licencia)<sup>4y5</sup>.

Ken Godwin, Scott H. Ainsworth y Erik Godwin hacen también su propia reflexión sobre esta materia y, aunque señalan que "lobbying es cualquier esfuerzo que se utiliza para influir en la política pública"; restringen el nombre de lobista "a los agentes no gubernamentales que se ganan la vida tratando de influir en la política pública"<sup>6y7</sup>.

Como señalábamos al principio, definiciones hay muchas y muy variadas, pero la que consideramos que mejor se adapta al objeto de este trabajo es una visión finalista de la actividad del lobbying, como así la plantea la Comisión Europea. A efectos de este trabajo, aquellas definiciones que señalaban que el lobbying era la actividad de intercambio de informaciones con el objeto principal de bloquear, modificar o influir en una decisión legislativa o administrativa, son insuficientes, no tanto por el objeto, cuanto porque la actividad se va alejando poco a poco al mero "intercambio de informaciones" (lobby directo). Todo lo que veremos en este trabajo trata de mostrar la cada vez mayor complejidad a la está sometida la actividad del lobbying fruto de la enorme transformación que se están dando en las estructuras (públicas y privadas) y en la relación entre éstas.

---

<sup>4</sup> ZETTER, Lionel: 'Lobbying. The art of Political Persuasion'; All-New Third Edition. Harriman House LTD. Hampshire. 2014:2-3.

<sup>5</sup> Traducción propia.

<sup>6</sup> GODWIN, Ken; H. AINSWORTH, Scott & GODWIN, Eirk: 'Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest'; Sage. California. 2013:6.

<sup>7</sup> Traducción propia.

## 2. Sociedad corporativa y grupos de interés

Definida la actividad del lobbying, tocaría detenerse en el sujeto de la actividad: quién la ejerce. Para responder a esa cuestión, previamente, haremos una definición de las sociedades modernas como **sociedades hegemónicamente corporativas**. “Las sociedades que pueden llamarse modernas (relativamente secularizadas, industrialmente avanzadas, y con los demás atributos reconocidos) son plausiblemente, aunque en grados distintos, sociedades corporativas. Entendemos por sociedad corporativa toda aquella en la que los modos de estructuración fundamentales, los de conflicto y los de orden clasista, de poder y de prestigio, vigen y se ejercen a través de corporaciones. A su vez, entendemos por corporación toda institución social montada en el seno de una sociedad de personas o coaliciones para servir a una serie de fines más o menos explícitos mediante un ordenamiento de la conducta de sus miembros según criterios de jerarquía interna, coordinación imperativa y normas de comportamiento eficaz y de acceso, reparto, participación y exclusión diferenciales a los bienes escasos cuyo control se busca. Entendemos, finalmente, por **corporatismo** la presencia

hegemónica de las corporaciones así definidas, en una sociedad dada”<sup>8</sup>. Como señalan Salvador Giner y Manuel Pérez Yruela, esta presencia hegemónica es tal por cuanto penetra en todos los niveles y ámbitos de la sociedad, desde el económico, al político, religioso, cultural, ideológico, etc.

La corporatización de la sociedad “ha sido la fórmula que distintas colectividades han utilizado tanto para la defensa de sus propios intereses, como para la articulación interna de sus recursos humanos, necesaria para la afirmación del poder y la identidad de una colectividad frente a otras”<sup>9</sup>.

Si volvemos a la idea de definir al sujeto de la actividad del lobby, podemos afirmar que, en términos simplistas, y llevados del espíritu finalista que antes señalábamos, la actividad del lobby la llevan a cabo los **grupos de interés**, que son corporaciones que, sin ejercer el poder (“sin la intención de ejercer responsabilidades de gobierno”<sup>10</sup>), sí compiten con éste a través de un ejercicio de influencia. Tampoco con este término existe consenso conceptual, más al contrario, pero a efectos de este trabajo el grupo de interés, con o sin mediación de un consultor (lobista independiente), con una u otra naturaleza jurídica (empresarial, asociativa, sindical, etc.), es una corporación que defiende de forma organizada un interés (*single-issue movement*) o varios intereses de parte ante los poderes públicos.

---

<sup>8</sup> GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel: ‘La sociedad corporativa’; Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1979:13-14.

<sup>9</sup> GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel: ‘La sociedad corporativa’; Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1979:66.

<sup>10</sup> MOLINS, Joaquín M<sup>º</sup>; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván: ‘Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española’; Tecnos. 2016: 25.

Uno de los últimos y más exhaustivos trabajos que se han hecho sobre la materia en nuestro país es el dirigido por Joaquim M<sup>a</sup>. Molins, Luz Muñoz Márquez e Iván Medina: *'Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española'* y a él haremos mención en varias ocasiones a lo largo de este capítulo. En él hacen referencia a Jeffrey M. Berry quien traza cuatro grandes estrategias que siguen los grupos de interés para llevar a cabo su actividad: “a) las estrategias de litigio cuando trasladan a los tribunales ordinarios su desacuerdo con decisiones gubernamentales o legislativas; b) las estrategias de confrontación política cuando existe una relación tensa entre gobiernos y grupos de interés visualizada en protestas políticas y la mediación del conflicto; c) las estrategias de información cuando el intercambio se produce sobre la base de comunicaciones y reuniones en la arena institucional y, d) las estrategias centradas en la concienciación del electorado cuando los grupos de interés inician campañas dirigidas a la opinión pública con el objetivo de impactar indirectamente en las decisiones gubernamentales”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> MOLINS, Joaquín M<sup>a</sup>; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván: *'Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española'*; Tecnos. 2016:26.

## 3. Modelos teóricos para explicar la decisión política

Toda vez identificados a los sujetos (grupos de interés) de la actividad (lobbying), queremos detenernos en una explicación somera sobre los modelos que tratan de explicar esa actividad de influencia legítima en las políticas públicas. Siguiendo los trabajos de Truman, La Palombara y Olson, podríamos decir que “tradicionalmente, los grupos de interés son vistos como organizaciones que defienden un interés propio a partir de las necesidades de sus miembros”<sup>12</sup>. Entendemos aquí la palabra “miembros” en un sentido pragmático, tanto de personas físicas, como jurídicas, con o sin ánimo de lucro.

La duda siempre surge del origen, propósito, composición y margen de actuación de estos grupos de interés. La teoría se ha topado con muchos problemas a la hora de encontrar una explicación de todo ello, de forma que se han sucedido modelos y, ni siquiera dentro de los modelos se ha logrado un consenso claro sobre su sentido y alcance. A los fines de este trabajo, y simplificando mucho, venimos de dos

---

<sup>12</sup> ‘MOLINS, Joaquín M<sup>a</sup>; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván: ‘Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española’; Tecnos. 2016: 27.

concepciones principales sobre las decisiones políticas: enfoque corporativista<sup>13</sup> (el Estado integra e institucionaliza a grupos de interés construyendo un entorno de colaboración/búsqueda de consenso y reduciendo dispersión de actores legitimados para la influencia) vs. enfoque pluralista (los actores institucionalizados por el Estado, léase sindicatos o patronales, entre otros, no representan el total de la influencia en la decisión política, dando lugar a un ecosistema activo de actores -corporaciones- que compiten entre sí para representar intereses, en las más de las ocasiones contrapuestos, ante el Estado). El enfoque de la búsqueda del consenso frente al enfoque de la competición ha marcado de alguna forma el devenir de la comprensión sobre el role y potencial de influencia de los grupos de interés. Tanto un enfoque como el otro han tenido sus propias revisiones (con sus prefijos “neo”) para tratar de superar las contracciones del enfoque previo.

Aunque la literatura al respecto es enormemente compleja y contradictoria vamos a tratar a continuación de definir las claves de los modelos teóricos existentes para, desde ahí, avanzar hacia una concepción adaptada al momento actual y a una visión a futuro, que es parte de la misión que se ha encomendado este trabajo. Así, según señalaba el profesor Gonzalo Maestro en la *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 48 (1985), “el corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no en competencia entre sí, ordenadas

---

<sup>13</sup> No confundir con el enfoque ‘corporatista’ de las sociedades hegemónicas, descrito en la página 22 de este trabajo. Cuando hablamos de la sociedad corporatista nos estamos refiriendo a un modo de organización de la sociedad. Las sociedades modernas se estructuran a través de corporaciones. Por el contrario, cuando hablamos del enfoque corporativista de la toma de decisión, hablamos de una forma de entender la decisión política en las sociedades modernas por la cual el Estado integra en su seno y protocolariza la representación de los distintos entes de la sociedad (ej. sindicatos, patronal, etc.)

jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de sus respectivas categorías, a cambio de observar cierto control sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyo”<sup>14</sup>.

Siguiendo con la reflexión de Maestro, “esta institucionalización es lo que Claus Offe llama *status* procesal, que consistiría en la «autorización, reconocimiento e invitación a asumir en conjunto con otros participantes designados, un papel en la legislación, en el sistema judicial, planificación de la política pública y en su realización, o son investidos hasta del derecho de «*Selbstrerwaltung*» (administración autónoma)”. El ejemplo español típico sería el del ‘Diálogo social’ de la mano de Gobierno, patronales y sindicatos mayoritarios.

Por otro lado, estaría el enfoque pluralista. Para Gonzalo Maestro, “los principios afirmados en el discurso pluralista pueden enumerarse de la forma siguiente:

1. Las decisiones políticas son el resultado de la acción y de la competencia de los grupos de interés.
2. El modelo pluralista es fundamentalmente competitivo y concurren en él multiplicidad de grupos de interés. La entrada de grupos de interés en el sistema es abierta, no existen restricciones.
3. El Estado actúa como árbitro en las relaciones entre los grupos de interés, su función es garantizar el cumplimiento de las reglas del juego.

---

<sup>14</sup> JOURNAL ARTICLE: ‘Still the Century of Corporatism?’; Philippe C. Schmitter: *The Review of Politics*. Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World. Enero 1974:85-131.

4. Está garantizado el acceso de los grupos de interés a los focos de decisión política del Estado.
5. Los grupos de interés se organizan libremente, el Estado se abstiene de regular la vida interna de estas asociaciones.
6. Los grupos de interés son considerados como sujetos privados, sin que se les atribuya *status* público.
7. El pluralismo recoge y se inspira en los principios del liberalismo democrático”.

Como decíamos, el enfoque neo pluralista es una revisión del modelo atendiendo a las críticas que recibió el pluralismo clásico. “El modelo neopluralista sostiene que la mayoría de los temas de política implican competencia entre diferentes intereses organizados y que cada parte tiene recursos suficientes para hacer lobby exitosamente. El énfasis está en los intereses y en la competencia de intereses. La metáfora de un tira y afloja es la que mejor define el modelo neopluralista de lobby y grupo de interés”<sup>15y16</sup>. Por su parte, “El modelo de intercambio de influencia de grupos de interés [corporativismo] asume que los participantes en el proceso político (grupos de interés, funcionarios públicos y ciudadanos) participan en intercambios para mejorar su bienestar económico, social o político”<sup>17y18</sup>. Y continúan: “Para comprender la conexión entre la teoría del intercambio y el lobbying, considere la metáfora del bazar al aire libre en Oriente Medio. En el bazar, los grupos de interés y los funcionarios son compradores y vendedores. Una organización interesada llega al mercado, decide qué opción política

---

<sup>15</sup> GODWIN, Ken; H. AINSWORTH, Scott & GODWIN, Eirk: ‘Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest’; Sage. California. 2013:16.

<sup>16</sup> Traducción propia.

<sup>17</sup> GODWIN, Ken; H. AINSWORTH, Scott & GODWIN, Eirk: ‘Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest’; Sage. California. 2013:17.

<sup>18</sup> Traducción propia.

desea comprar y hace una oferta por ella. La oferta puede incluir apoyo electoral, contribuciones de campaña o información que sea valiosa para el político”<sup>19y20</sup>.

“El pluralismo se basa en dos supuestos principales: por un lado, el Estado es benigno como mecanismo de organización política; el establecimiento de controles sociopolíticos impide la aparición de formas monistas de dominación, lo que significa que el poder sólo puede ser ejercido a través de estructuras estatales. Por otro lado, los grupos están “para operar como instrumentos, representando individuos en lugar de sustituirlos en el proceso político, lo que mejora las posibilidades de una democracia centrada en individuos” (Eisfeld, 2006; 12). Cualquier movimiento de un grupo genera una respuesta de aquellos que ven amenazados sus intereses. De este modo, el poder compensatorio (*countervailing power*) está garantizado”<sup>21</sup>.

El enfoque pluralista puede ser visto como un tanto naif o parcial, porque obvia las dinámicas de poder que se dan en toda democracia, por bueno que sea su funcionamiento. Ni el acceso a la información ni el acceso al decisor se dan de igual forma para todos los grupos de interés que compiten en la influencia sobre un asunto. Como señalan Salvador Giner y Manuel Pérez Yruela, “la tendencia monopolizadora del poder por parte de las corporaciones supone que sólo de aquéllas que han alcanzado una cierta dimensión (o dominan una actividad estratégica), puede decirse que poseen algún

---

<sup>19</sup> GODWIN, Ken; H. AINSWORTH, Scott & GODWIN, Eirk: ‘Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest’; Sage. California. 2013:17.

<sup>20</sup> Traducción propia.

<sup>21</sup> MOLINS, Joaquín M<sup>a</sup>; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván: ‘Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española’; Tecnos. 2016:33.

poder e influencia en la sociedad”<sup>22</sup>. Y siguen, “Si la corporación sólo adquiere influencia a partir de cierto tamaño y dominio de una parcela apreciable (en comparación a la que poseen otras corporaciones) de la actividad que le es propia quienes quieran adquirir el tamaño y nivel de eficacia apropiado para conseguirlo”<sup>23</sup>. **En un contexto como el actual ninguno de los modelos es capaz de explicar por sí solo el proceso de toma de decisión política**, porque “lo cierto es que tanto los grupos de interés como su forma de interacción se muestran enormemente dependientes del contexto institucional en el que actúan y, por consiguiente, cabe esperar variaciones significativas entre países”<sup>24</sup> y, añadiría, momentos. **Este trabajo parte de una perspectiva heterodoxa de los distintos modelos teóricos mencionados en la que la volatilidad, incertidumbre, complejidad y abstracción (VUCA), facilitan que ganen en apariencia los grupos de interés (enfoque pluralista) aun cuando estos terminan actuando crecientemente de pantalla de un elitismo (oligopolio) nuevo y renovado.** Esto ocurre, en gran parte, porque los recursos (económicos, técnicos, tecnológicos y humanos) que requiere la mayor complejidad que observamos en el proceso de influencia en la decisión pública (ver cuadro 1, página 14) no están al acceso de todos los grupos de interés.

---

<sup>22</sup> GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel: ‘La sociedad corporativa’; Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1979:80.

<sup>23</sup> GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel: ‘La sociedad corporativa’; Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1979:80-81.

<sup>24</sup> MOLINS, Joaquín M<sup>a</sup>; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván: ‘Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española’; Tecnos. 2016:31.

## 4. Poder e influencia en las sociedades líquidas

**Este pluralismo elitista u oligopolista con el que entendemos en este trabajo la relación entre lo público y lo privado se explica en gran medida por el proceso de descentralización del poder y de licuación de las estructuras sociales.** El de “sociedad líquida” fue un término acuñado por el sociólogo Zygmunt Bauman, sobre el que trabajó en varias obras desde ‘Modernidad líquida’ (2002), y con ello dio luz y comprensión a una cantidad nada desdeñable de fenómenos que atraviesan a las democracias occidentales. Bauman resumió en cinco las “novedades” que traían consigo retos antes nunca vistos: 1/ el paso de la fase “sólida” de la modernidad a la “líquida”; 2/ la separación y el inminente divorcio entre poder y política; 3/ la gradual pero sistemática supresión y reducción de los seguros públicos; 4/ el colapso del pensamiento, de la planificación y de la acción a largo plazo; 5/ la responsabilidad de aclarar las dudas generadas por circunstancias insoportablemente volátiles y siempre cambiantes recae sobre las espaldas de los individuos, de quienes se espera ahora que sean “electores libres” y que soporten las consecuencias de sus elecciones.

Sobre las dos primeras merece la pena detenerse, porque marcan la pauta de este trabajo y de las evoluciones que en él se den: “En primer lugar, el paso de la fase “sólida” de la modernidad a la “líquida”: es decir, a una condición en la que las formas sociales (las estructuras que limitan las elecciones individuales, las instituciones que salvaguardan la continuidad de los hábitos, los modelos de comportamiento aceptables) ya no pueden (ni se espera que puedan) mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen y se derriten antes de que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado. [...] En segundo lugar, la separación y el inminente divorcio entre poder y política” “La ausencia de control político convierte a los nuevos poderes emancipados en una fuente de profundas y, en principio, indomables incertidumbres, mientras que la carencia de poder resta progresivamente importancia a las instituciones políticas existentes, a sus iniciativas y cometidos, cada vez menos capaces de responder a los problemas cotidianos de los ciudadanos del Estado-nación, motivo por el cual éstos, a su vez, prestan menos atención a dichas instituciones. Esta doble consecuencia del divorcio obliga y alienta a los órganos del Estado a desentenderse, a transferir o (por usar términos de la jerga política últimamente en boga) a aplicar los principios de “subsidiaridad” y “externalización”, delegando en otros un gran número de las funciones que antes habían asumido. Abandonadas por el Estado, tales funciones quedan a merced de las fuerzas del mercado, con fama de caprichosas e impredecibles por naturaleza, y son abandonadas a la iniciativa privada y al cuidado de los individuos”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> BAUMAN, Zygmunt: *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*: TusQuets Editores. 2ª Edición. Barcelona. Marzo de 2009:7-8.

A ello volvería años después en su obra, publicada tras su muerte, *Retrotopía*, en la que se encuentran varias referencias a la brecha entre poder y política. “A raíz del ahondamiento de la brecha de separación entre poder y política (es decir, entre la capacidad de conseguir que se hagan cosas y la de decidir qué cosas habría que hacer, facultad esta última de la que, en tiempos, estuvo investido el Estado territorialmente soberano), la idea original de buscar la felicidad humana a través del diseño y la construcción de una sociedad más receptiva a las necesidades, los sueños y los anhelos humanos terminó considerándose cada vez más nebulosa por falta de una agencia que pareciera apta para afrontar la grandiosidad de tal tarea y el reto representado por su formidable complejidad”<sup>26</sup>. Y continúa: “La política -que sigue siendo el principal y monopolístico *métier* del Estado moderno de estilo Leviatán- ha perdido los dientes que tenía para gruñir y apresar a los poderes más escandalosamente refractarios, y los ha sustituido por otros que han demostrado ser sumamente delicados y fáciles de romper”<sup>27</sup>. Esta es una de las razones de ese proceso de desinstitucionalización o desestatalización que observamos.

Se han buscado culpables de este proceso de desinstitucionalización y de divorcio entre poder y política. Para algunos divulgadores como Moisés Naím, la clave está en la propia “degradación del poder” del Estado que es la que está transformando el mundo. Esa “degradación” podría explicar en parte que las visiones corporativistas hayan dejado de

---

<sup>26</sup> BAUMAN, Zygmunt: *Retrotopía*: Paidós Ibérica. 2017:20.

<sup>27</sup> BAUMAN, Zygmunt: *Retrotopía*: Paidós Ibérica. 2017:29-30.

estar en el centro de la explicación teórica de la toma de decisión política moderna en la que aún hoy el monopolio de la decisión descansa en el Estado-nación.

En las sociedades modernas y democráticas, el poder lo tenía aquel que ostentaba el **monopolio de la decisión política** y este no era otro que el Estado-nación (que también ostentaba el monopolio de la política). Atendiendo a las palabras de Bauman y de Naim, podríamos considerar que **el Estado-nación está perdiendo el monopolio de la decisión política y de la política en sí misma** transformando así las relaciones que se dan en la secuencia poder / política / Estado / influencia / grupos de interés / sociedad. Simplificando la secuencia, podríamos decir que **en un entorno pre-líquido el Estado-nación (público) tiene el poder y los grupos de interés (privado) tienen la influencia sobre el poder**. En este sentido, el Estado-nación y los grupos de interés no compiten entre sí; negocian, dialogan, presionan, amenazan, pero no compiten, porque los grupos de interés no quieren ser estructura de gobierno sino influir en las estructuras de gobierno.

Por abundar en este punto y la transformación que se está operando, quisiera detenerme en la definición de poder. Hay cientos de ellas en la literatura, pero por continuar la línea discursiva previa, me quedo con la de Robert Dahl para quien “A tiene poder sobre B en la medida en que puede hacer que B haga algo que, si no fuera por este poder, no haría”<sup>28</sup>. Consideremos que A es el Estado-nación o Gobierno (en sentido amplio) y B es

---

<sup>28</sup> Fue Max Weber quien definió el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. “Por *dominación* -continúa- debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática”. WEBER, Max: ‘Economía y sociedad’; Editorial Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México. 2014:183-184. Como se verá a lo largo de la PARTE II, este trabajo parte de la visión ampliada que tuvo Pierre Bourdieu de la definición original de Weber del Estado como

el gobernado. En esa misma línea, para Moisés Naím, “el poder es la capacidad de imponer o impedir las acciones actuales o futuras de otras personas o grupos”<sup>29</sup>. Podríamos decir que estas definiciones ocultan el rol activo de los grupos de interés en el ejercicio del poder -solo considera su dimensión pasiva, como entidades gobernadas. Partiendo de la definición de poder que establece Moisés Naim habría cuatro canales a través de los cuales se ejercería el poder: la fuerza, el código, el mensaje y la recompensa. (2014:47-49). “Al hablar de estos cuatro canales me atengo al útil esquema presentado por el profesor Ian MacMillan, de la Universidad de Pensilvania (véase cuadro 2). En *Strategy Formulation: Political Concepts*, publicado en 1978, MacMillan propuso un modelo conceptual para dilucidar las complejidades del poder y la negociación. Observó que, en cualquier interacción en torno al poder, una de las partes manipula la situación de tal manera que repercute en las acciones de la otra parte. Pero esta manipulación puede adoptar diferentes formas dependiendo de las respuestas a dos preguntas:

- Primera: ¿La manipulación cambia la estructura de la situación actual o cambia la valoración que hace la otra parte de la situación?
- Segunda: ¿La manipulación ofrece a la otra parte una mejora o la empuja a aceptar un resultado que no es una mejora?

El respectivo papel relativo de la fuerza (coacción), el código (obligación), el mensaje (persuasión) y la recompensa (incentivo) determina las respuestas a esas preguntas en cualquier situación real”<sup>30</sup>.

---

monopolio de la violencia legítima. Bourdieu añadió a la misma la categoría de “simbólica”: monopolio de la violencia física y simbólica legítima. Ver página 56.

<sup>29</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:38.

<sup>30</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:50-51.

	Resultado visto como mejora	Resultado visto como no mejora
Incentivos al cambio	Introducción mediante recompensa: aumentar el salario, bajar el precio para cerrar el trato.	Coacción mediante la fuerza: aplicación de la ley, represión, uso de la violencia.
Preferencias de cambio	Persuasión mediante el mensaje: publicidad, campañas, lemas.	Obligación empleando un código: deber religioso o tradicional, persuasión moral.

Cuadro 2. Taxonomía del poder de MacMillan.  
 NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:51.

Esto conecta directamente con la definición de influencia que vamos a abordar en este trabajo y para lo cual Ian MacMillan de la mano de Moisés Naím ofrece claves interesantes. “La gente suele confundir poder e influencia. En este aspecto, el marco conceptual de MacMillan resulta muy útil. Tanto el poder como la influencia pueden cambiar el comportamiento de otros o, concretamente, hacer que otros hagan o dejen de hacer algo. Pero la influencia pretende cambiar la percepción de la situación, no la situación en sí. Por eso el esquema de MacMillan ayuda a mostrar que la influencia es una subcategoría del poder, en el sentido de que el poder incluye no solo acciones que cambian la situación sino también acciones que cambian la forma de percibir la situación. La influencia es una forma de poder, pero es evidente que el poder puede ejercerse por otros medios además de la influencia”<sup>31</sup>.

Ese reparto que señalábamos anteriormente entre poder (Estado-nación) e influencia (grupos de interés) es el que parece estar rompiéndose también desde el momento en el

<sup>31</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:52.

que para ocupar el poder (lograr que B haga algo que de otro modo no haría) no es necesario ser estructura de gobierno. Podríamos decir que **se ha inaugurado de alguna manera la era del poder desinstitucionalizado** en la que hay más actores ejerciendo poder -y no solo influencia- que los tradicionales que se reducían a las estructuras de gobierno de los diferentes Estados-nación y sus entidades supraestatales y multilaterales. Es más, ahora, y **como señala Naím, “nadie tiene el poder suficiente para hacer lo que se sabe que hay que hacer”**<sup>32</sup>. Una tendencia que agudizan fenómenos como el de internet, y, más concretas, las grandes empresas tecnológicas (Google, Amazon, Facebook y Apple) que empiezan a ser conocidas en los círculos de decisión internacionales como empresas BAADD (en sus siglas en inglés, grande, anti-competitiva, adictiva y destructiva para la democracia, big, anti-competitive, addictive and destructive to democracy)<sup>33</sup> o la propia complejidad de los retos a los que se enfrentan las sociedades actuales envueltas en los denominados *wicked problems* (problemas malditos), de tal complejidad que mezclan lo global y lo local, involucrando a distintos ámbitos competenciales que compiten entre sí, siempre desde respuestas parciales a los problemas (como veremos en el desarrollo de los casos). Naím lo explica muy bien al señalar que “las democracias comienzan a perder eficacia a medida que las decisiones necesarias -y hasta las más urgentes- que debe tomar el gobierno se ven impedidas, diluidas o pospuestas como resultado de la fragmentación del poder y la

---

<sup>32</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:37.

<sup>33</sup> El propio historiador Yuval Noah Harari lo expresa así en su último ensayo 'Homo Deus' (2015): “Once Google, Facebook and other algorithms become all-knowing oracles, they may well evolve into agents and finally into sovereigns. Llamada a Bostrom: Superintelligence”. Pág. 341.

proliferación de grupos e individuos con capacidad para bloquear procesos y decisiones, pero sin el poder de imponer un programa o una estrategia”<sup>34</sup>.

La desinstitucionalización del poder habría traído consigo, entre otros, a los micropoderes, cuyo poder es de nuevo tipo en tanto que “no es el poder masivo, abrumador y a menudo coercitivo de grandes organizaciones con menos recursos y una larga historia, sino más bien el poder de vetar, contrarrestar, combatir y limitar el margen de maniobra de los grandes actores. Es negar a “los grandes de siempre” espacios de acción e influencia que se daban por descontado.

[...] Es un poder que nace de la innovación y la iniciativa, sin duda, pero también del hecho de que cada vez existe más espacio para que los micropoderes empleen técnicas como el veto, la interferencia, la distracción, la posposición de las decisiones o la sorpresa”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:163.

<sup>35</sup> NAIM, Moisés: El fin del poder. Editorial Debate. Barcelona. 2014:40.

## 5. La agenda política

Y, ¿qué impacto podríamos decir que tiene todo esto sobre la construcción de las agendas? ¿De qué manera se han visto influidas por este proceso de desinstitucionalización que referíamos párrafos atrás? Para referirnos a la agenda utilizaremos como referencia los trabajos de Maxwell McCombs y Donald Shaw (1972)<sup>36</sup>. En lo que respecta a este trabajo, nos interesan los tres tipos: agenda política, social y mediática. La **agenda política** sería, como decíamos, el listado de temas (issues) que los políticos con responsabilidad de gobierno enuncian como objetivo de gestión de su gobierno. La **agenda social**, denominada 'pública' en buena parte de la literatura, sería aquel listado de temas políticos (*issues*) que preocupan a la sociedad y que se identifican fruto, principalmente, de encuestas, como es el caso del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) español. Finalmente, la **agenda mediática** sería aquel listado de temas que ocupa en cobertura a los principales medios de comunicación. Lo interesante es ver de qué manera las tres agendas se influyen entre sí. Hay mucho trabajo empírico que estudia esta dimensión, sobre todo en lo que tiene que ver con el denominado 'cuarto poder', que es al que se le ha asignado tradicionalmente capacidad para influir

---

<sup>36</sup> McCOMBS, Maxwell, SHAW, Donald: 'The Agenda-Setting Function of Mass Media'; Public Opinion Quartely. 1972.

sobre las otras dos agendas, la agenda social y política. Y como dice uno de los teóricos clave en los temas de construcción de agenda mediática, “a veces pueden no ser exitosos en comunicarles a sus lectores qué pensar, pero son increíblemente exitosos en comunicarles en qué pensar” (Cohen, 1963, citado por, McCombs y Shaw, 1972, pp.177).

En línea con lo anterior, y como señala el profesor José María Rubio Ferreres, Universidad de Granada, en el artículo [‘Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting’](#), “McCombs y Shaw, en 1972, acuñaron el término *agenda setting* para referirse al poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que aquéllos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento (McCombs y Shaw 1972: 176-187)”.

## 6. El *issue*

Lo natural sería que ese listado de temas (*issues* ó problemas) coincidiera plenamente con los problemas comunes que afectan a la ciudadanía, pero no siempre es así. En la construcción de agendas hay mucho de -necesaria- ficción. En ello entran muchas variables y, sobre todo, muchos actores que actúan no solo en la identificación del tema (problema) cuanto en su creación como percepción colectiva (*non-issue*). Como señala el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats, en una de sus clases del curso 'Democracia y decisiones públicas', de la Universidad Autónoma de Barcelona (a través de la plataforma Coursera), "no siempre problema busca solución; a veces, la solución busca problema".

Desde ese punto de vista, cabría preguntarse cuáles son las características de un tema político (*issue*) para constituirse en tal. Godwin, H. Ainsworth y Godwin, en este sentido, señalan: "un asunto político es un problema social, político o económico sobre el que el gobierno decide actuar. Puedes tener numerosos problemas. Es posible que te falten fondos para la universidad, te resulte difícil respirar en los días en que la contaminación del aire es alta, necesites transporte para ir de tu casa al trabajo, perder tu trabajo cuando la planta textil donde trabajas se traslada a México y puedes ser menos atractivo de lo que te gustaría. Hoy, todos menos los dos últimos problemas, son un problema de

política. Hay un debate sobre qué política gubernamental es apropiada en cada uno de ellos”<sup>37y38</sup>.

Para que un *issue* entre en la agenda política se tienen que dar pues varias situaciones. Según Mark E. Warren, Universidad of British Columbia, un problema político tiene que tener una dimensión colectiva y de conflictividad. Charles D. Elder & Roger W. Cobb hablan, por su lado, de las características de los problemas que facilitan su inclusión en agenda: especificidad, relevancia social, relevancia temporal, poca complejidad y precedentes históricos. Cuando hacen referencia a la “poca complejidad”, está haciendo referencia a un análisis de viabilidades. Para que un problema político entre en agenda tiene que haber no solo viabilidad técnica para su resolución, esto es eficacia y eficiencia, sino también viabilidad social, un marco ideológico que lo justifique. De ahí que los problemas malditos (*wicked problems*) de los que hablábamos antes, aunque puedan formar parte de la agenda social, no lleguen a formar parte activa de la política. Dependiendo del momento político, en la fijación de agenda participan perfiles más políticos o más técnicos. Pero, en términos generales, podríamos señalar que la agenda política responde a la hoja de ruta del partido político en el Gobierno y, de algún modo, es un aval electoral para las siguientes elecciones. Se empiezan a hacer experimentos en los que los algoritmos participan en la identificación de los grandes *issues*. Noam Cohen (2017) hace una reflexión al respecto en su ensayo ‘The Know-It-Alls. The Rise of Silicon Valley as a Political Powerhouse and Social Wrecking Ball’, donde señala: “Si los ingenieros establecieran la agenda para el país y el mundo, por fin estaríamos

---

<sup>37</sup> GODWIN, Ken; H. AINSWORTH, Scott & GODWIN, Eirik: ‘Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest’; Sage. California. 2013:15.

<sup>38</sup> Traducción propia.

seguros de que los más brillantes estarían a cargo [...] ¿Realmente queremos que los ingenieros, y sus compañeros hiperracionales, determinen cómo vivimos? La democracia, a pesar de todas sus fallas, es la mejor manera de asegurar que los líderes están al servicio de lo público. Nadie puede vigilar su interés tan diligentemente como usted mismo y ningún ingeniero es tan poco emocional como para actuar de manera puramente racional sin prejuicios ni autocensuras”<sup>39y40</sup>.

Vayamos hacia ese escenario o no, lo que sigue ocurriendo hoy es que, en la construcción política de un problema, como percepción colectiva, hay tres fases que van de la definición de un problema con visión moral a la propuesta de una solución:

1. Definición del marco (*framing*): Sobre este asunto se ha escrito mucho. Lo hizo el sociólogo Erving Goffman y lo popularizó el lingüista George Lakoff a comienzos de este siglo. En su libro ‘Puntos de reflexión. Manual del progresista’ (2008), Lakoff cita a Goffman (1974) para definir el concepto de marco. En la cita original, Goffman señala al respecto: “Supongo que las definiciones de una situación se construyen de acuerdo con los principios de organización que rigen los eventos, al menos sociales, y nuestra participación subjetiva en ellos; marco es la palabra que uso para referirme a estos elementos básicos que puedo identificar”<sup>41</sup>. En el libro de Lakoff<sup>42</sup>, este enumera las enseñanzas que, en torno a los marcos, nos han dejado las ciencias cognitivas y dice:

---

<sup>39</sup> COHEN, Noam: *The Know-It-Alls. The Rise of Silicon Valley as a Political Powerhouse and Social Wrecking Ball*; Editorial The New Press. Nueva York. 2017:205.

<sup>40</sup> Traducción propia.

<sup>41</sup> Goffman, Erving: *Frame Analysis*; Cambridge, MA. Harvard. 1975:10-11.

<sup>42</sup> LAKOFF, George: ‘Puntos de reflexión. Manual del progresista’. Editorial Península. Nueva York. 2008:73-77.

- a. El uso del marco es en gran medida inconsciente;
  - b. Los marcos definen el sentido común;
  - c. La repetición asienta los marcos en el cerebro;
  - d. La activación vincula los marcos de superficie con los marcos profundos e inhibe los marcos opuesto;
  - e. Los marcos profundos asentados no se transforman de la noche a la mañana;
  - f. Diríjase a los biconceptuales (“las personas que utilizan un sistema moral -progresista o conservador- en un ámbito y otro sistema moral en otro”<sup>45</sup>) como lo hace con sus bases;
  - g. Los hechos por sí solos no nos harán libres;
  - h. Limitarse a negar el marco del adversario no hace más que reforzarlo.
2. Problematización. En esta fase trata de “encontrar un culpable”, un detonante a través de un discurso, una causa primera y una primera “evaluación de daños”. Aquí tratamos de responder a las preguntas sobre quién el culpable y cuál es el perjuicio. Edward T. Walker lo advierte diciendo: “Las organizaciones fuertes necesitan legitimidad política”. “Para ganar batallas legislativas, estas organizaciones se benefician al "expandir el alcance del conflicto" para incluir a ciudadanos individuales, especialmente cuando los legisladores están "al margen" en un tema determinado”. (Browne 1995)<sup>44 45</sup>. En ese mismo sentido,

---

<sup>43</sup> LAKOFF, George: ‘Puntos de reflexión. Manual del progresista’. Editorial Península. Nueva York. 2008:42.

<sup>44</sup> Privatizing Participation: Civic Change and the Organizational Dynamics of Grassroots Lobbying Firms. Edward T. Walker. University of Vermont. 2009. American Sociological Review.

<sup>45</sup> Traducción propia.

señala el papel del lobby y dice: “Los lobistas necesitan convencer a los políticos de que “las masas” están desesperadamente preocupadas sobre los temas sobre los que ellos están haciendo lobby”<sup>46y47</sup>.

3. Reclamación. Las soluciones a los problemas identificados varían de un actor a otro, aquí es donde se define la solución al problema desde una óptica que reclama una acción a alguien (call to action).

En estas tres fases participan activamente hoy los grupos de interés a través de su actividad de lobbying e influencia en la toma de decisión pública.

---

<sup>46</sup> Privatizing Participation: Civic Change and the Organizational Dynamics of Grassroots Lobbying Firms. Edward T. Walker. University of Vermont. 2009. American Sociological Review.

<sup>47</sup> Traducción propia.

# 7. Hacia la nueva ingeniería del consentimiento

Anteriormente decíamos que las agendas no siempre responden a hechos objetivos de la realidad. La agenda es fundamentalmente una construcción perceptiva que nace de indicios factuales, pero que es sobre todo una construcción ficcional colectiva que define el mundo y las prioridades que tenemos sobre él. La ficción es el eje que acompaña y soporta la construcción social y la convivencia. Lippmann lo explica bien cuando dice: "Podemos tener la certeza de que, en el ámbito de la vida social, lo que se denomina adaptación de los individuos al entorno tiene lugar por medio de ficciones. Cuando decimos ficciones no queremos decir mentiras, sino representaciones del entorno que en mayor o menor grado son obra de los individuos. La ficción cubre toda la gama, desde la alucinación pura al empleo plenamente consciente de modelos esquemáticos por parte de los científicos, e incluso a su decisión de que, con respecto a un problema en particular, la exactitud más allá de un número determinado de decimales carece de importancia. Las ficciones pueden tener casi cualquier grado de fidelidad. Lo importante es tenerlo presente, para evitar llamarnos a engaño" (Lippmann 2003: 33). En este mismo sentido, y teniendo como referencia también a Lippmann, la

filósofa Victoria Camps señala: “Los medios de comunicación públicos han sido criticados a menudo por ser meros transmisores de las informaciones y de los lenguajes que convienen al gobierno de turno. Es la tesis del clásico ‘Public Opinion’, de Walter Lippmann (1921): la función de la llamada opinión pública es fabricar el consentimiento de los ciudadanos con el fin de que acepten fácilmente las propuestas de los gobiernos. Si en los regímenes totalitarios la construcción de opinión se lleva a cabo sin disimulo, de forma que las mentes más despiertas reconocen de inmediato el engaño, en las democracias se produce de un modo tenue e imperceptible para el que no aguza el oído. Puesto que se cumplen las condiciones formales de una sociedad libre y abierta, los discursos dominantes no se critican, muy pocos los ponen en duda para preguntarse si los sentimientos que suscitan son los adecuados, quién los propicia, por qué y con qué fines”<sup>48</sup>.

Y es aquí donde entra en juego uno de los elementos centrales de este trabajo, la construcción de consentimientos, en la que se afanan crecientemente también los grupos de interés.

La convivencia es fruto de un consenso -o de un disenso- en torno a una ficción social reconocida y consentida. Bauman lo advertía así: “Toda socialización aspira en último término a preparar o acondicionar a las personas para que hagan por voluntad propia lo que tienen que hacer”<sup>49</sup>. Como señala Pierre Bourdieu, tradicionalmente, el propio Estado era “el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social, a los principios fundamentales del orden social, que es el fundamento necesario

---

<sup>48</sup> CAMPS, Victoria: Elogio de la duda; Editorial Arpa. Barcelona 2016 (Pág. 133).

<sup>49</sup> BAUMAN, Zygmunt: Retrotopía; Editorial Paidós Estado y Sociedad. Barcelona. 2017. (P145).

no solo de un consenso sino de la existencia misma de las relaciones que conducen a un disenso”<sup>50</sup>. Y es que, si en el final de todo de lo que se habla es la convivencia, “el Estado es uno de los principios del orden público; y el orden público no es sólo la policía y el ejército, como sugiere la definición weberiana -monopolio de la violencia física-. El orden público reposa en el consentimiento: el hecho de nos levantemos a la hora supone que aceptamos la hora”<sup>51</sup>. Dicho de otra forma, añade, Bourdieu: “¿Qué son las instituciones? Son lo fiduciario organizado, la confianza organizada, la creencia organizada y la ficción colectiva reconocida como real por la creencia y convertida por lo tanto en hecho real”. (...) “Las instituciones están organizadas fiduciariamente y dotadas de automatismo. Lo fiduciario, una vez organizado, funciona como un mecanismo”. (...) “Lo fiduciario existe independientemente de las personas que pueblan las instituciones consideradas”<sup>52</sup>. Uno de los ejemplos de ese “consentimiento” que logra el Estado sobre los ciudadanos lo cita Bourdieu, es el del calendario. “Cuando varias ciudades se federan, el primer acto de los agentes públicos, de los sacerdotes, es el establecimiento de calendarios comunes, la armonización de los calendarios de los hombres, de las mujeres, de los esclavos y los de las diferentes ciudades, de manera que haya acuerdo sobre los principios de división del tiempo. El calendario es el símbolo mismo de constitución de un orden social que es a la vez un orden temporal y cognitiva. (...) La constitución del Estado coincide con el establecimiento de referentes temporales comunes, de categorías de construcción de las oposiciones fundamentales (día/noche,

---

<sup>50</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:15-16.

<sup>51</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:20-21.

<sup>52</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:59.

apertura y cierre de las oficinas, periodos festivos/periodos laborales, vacaciones, etc.)”<sup>53</sup>.

Como para todo, aquí también hay un envés estructural y evolutivo, aunque el objeto de este trabajo se centra más en el envés evolutivo, el que tiene que ver con la transformación operada en el nuevo contexto político, económico y social. Una visión crítica radical de ese consentimiento como condición *sine qua non* para la convivencia lo encontramos en la filósofa Marina Garcés cuando, haciendo referencia al contexto actual, en el que considera que existe una “guerra antiilustrada” que trae consigo un nuevo autoritarismo que ha permeabilizado a toda la sociedad, dice: “La guerra antiilustrada legitima un régimen social, cultural y político basado en la credulidad voluntaria”. “Hoy lo que tenemos es una sociedad adulta, o más bien senil, que cínicamente está dispuesta a creer o a hacer que cree lo que más le conviene en cada momento. Los medios llaman a esto postverdad”<sup>54</sup>.

Quien primero empezó a escribir sobre lo que denominó “ingeniería del consentimiento” fue Edward Bernays (1947), reconocido como padre de la propaganda y las relaciones públicas y una de las primeras personas que aplicó conocimientos de psicología social (era sobrino del psicoanalista Sigmund Freud) al ámbito de la comunicación política, como asesor de varios presidentes de EEUU, y después en el ámbito empresarial. “Esperamos que nuestros funcionarios gubernamentales electos intenten diseñar nuestro consentimiento a las medidas que proponen y lo hagan a través de la red de comunicaciones abierta con ellos. Como sociedad, rechazamos el

---

<sup>53</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:235.

<sup>54</sup> GARCÉS, Marina: Nueva ilustración radical; Nuevos cuadernos anagrama. 5ª Edición. Octubre de 2018. Barcelona.

autoritarismo o el regimentalismo del gobierno, pero estamos dispuestos a tomar las medidas que nos sugieren las palabras escritas o habladas. La ingeniería del consentimiento es la esencia misma del proceso democrático, la libertad de persuadir y sugerir". Y, finalizaba: "Cuando el público esté convencido de la solidez de una idea, procederá a la acción. La gente traduce una idea en acción sugerida por la idea misma, ya sea ideológica, política o social".<sup>55y56</sup>

---

<sup>55</sup> The Engineering of Consent. Edward L. Bernays. The Annals of the American Academy.

<sup>56</sup> Traducción propia.

PARTE II.

HACIA LA

PRIVATIZACIÓN DE LA

DECISIÓN POLÍTICA

# PARTE II. HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA

Partiendo del marco teórico desarrollado, la tesis que maneja este trabajo defiende que **se está produciendo un proceso privatizador de lo público** (entendiendo “público” como política pública) en tres estadios principales:

- En el debate público.

Esto es, quién introduce *issues* en la agenda política y a través de qué instrumentos.

- En el espacio político.

Esto es, cuáles son los lugares neutrales de la participación pública.

- En la decisión política.

Esto es, qué proceso de decisión sobre política pública impera.

Así, como decíamos en página 11, estaríamos yendo de un escenario donde el Estado-Nación tiene el monopolio de la decisión política a un escenario de progresivo debilitamiento del Estado-Nación, lo que es aprovechado por los grupos de interés, en forma de corporaciones, que ocupan (privatizándolo) el debate, el espacio público cedido, por acción u omisión, por el Estado, y, en muchos casos, la propia decisión.

Lo desarrollamos a continuación.

## 8. Privatización del debate público

Nos centraremos en este capítulo en el primero de los estadios, el del debate público. La pregunta aquí, como decíamos, gira en torno a quién introduce los temas (*issues*) en la agenda política y qué instrumentos utiliza para ello. Atendiendo a toda la bibliografía de referencia de este trabajo, la respuesta a la primera pregunta hubiera sido *el Estado* y a la segunda hubiera sido *la estadística*. Como hemos venido defendiendo, **entendíamos al Estado moderno como sujeto creador de ficciones sociales consentidas para la convivencia**. En palabras de Pierre Bourdieu, “el Estado define todas las formas codificadas y legítimas de la vida social”. Y continúa, “la estadística es un acto de Estado típico, ya que impone una visión legítima del mundo social”<sup>57</sup>.

Defendemos, pues, que **lo que ocurre actualmente es fruto de una transición más o menos consciente por la cual el Estado está perdiendo el monopolio de la proposición de temas de debate público** (y, con ello el monopolio de la solución a través de la decisión sobre políticas públicas) **y la estadística ha cedido su**

---

<sup>57</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:198.

**protagonismo como categorizador de inquietudes, problemas, tendencias, etc., en favor de una gestión eminentemente privada de los datos (*data mining*) del uso y costumbre ciudadano-consumidor.** Que el coche privado era un problema para las grandes ciudades nace de la propuesta de actores privados, como Uber, que identifican y miden el impacto medioambiental, económico y de eficiencia que el uso masivo del coche privado tiene para las ciudades y los ciudadanos. Ese proceso de definición del marco, de problematización y de reclamación de solución, que veíamos en el capítulo 5 (la agenda política), no nace de los poderes públicos. Es un reclamo particular legítimo que toma la forma de interés general.

Para comprender mejor todo lo relativo a la construcción del debate público y al papel tradicional del Estado moderno, como monopolio aparentemente neutral de puntos de vista<sup>58</sup>, utilizaremos como referencia principal el trabajo del sociólogo francés Pierre Bourdieu. En sus clases de finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX, recogidas en 'Sobre el Estado', aparece una de sus tesis principales: el Estado como monopolio de la violencia física y simbólica. Este último ámbito, el simbólico, es el núcleo sobre el que se asienta este trabajo. Bourdieu dice: "Hace ya varios años rectificué la célebre definición de Max Weber, que define el Estado [como el] "monopolio de la violencia legítima", añadiendo una corrección: "monopolio de la

---

<sup>58</sup> "El Estado – señala Joseph Gunsfield ['The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order']-, fortalece un punto de vista entre los demás en el mundo social, que es el lugar de enfrentamiento de los puntos de vista". "Es un efecto de divinización. Y para ello, debe convencer de que él mismo no es un punto de vista. Por eso, es esencial que haga creer que es el punto de vista sin punto de vista. Por lo tanto, es necesario que la comisión aparezca como una comisión de expertos, es decir, por encima de contingencias, de intereses, de conflictos, fuera del espacio social en último término porque, una vez dentro del espacio social, se es un punto, o sea, un punto de vista que se puede relativizar". BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:47. Más adelante (Pág. 450), Bourdieu hará referencia al Estado como "fictio iuris".

violencia física y simbólica”; se podría decir igualmente “monopolio de la violencia física y simbólica legítima”, en la medida en que el monopolio de la violencia simbólica es la condición de la posesión del ejercicio del monopolio de la propia violencia física”<sup>59</sup>. Así, se remite a David Hume, quien en un artículo titulado ‘Los primeros principios del gobierno’ (Ensayos y tratados de muchos asuntos, publicado en 1758), señalaba: “Nada es más sorprendente para los que consideran los asuntos humanos con mirada filosófica que ver la facilidad con la que la gran mayoría es gobernada por una pequeña minoría, y observar la sumisión implícita con la que los hombres anulan sus propios sentimientos y pasiones en favor de los de sus dirigentes. Cuando nos preguntamos de qué modo se realiza este prodigio, esta cosa asombrosa, nos encontramos con que, como la fuerza está siempre del lado de los gobernados, los gobernantes no tienen nada más que la opinión para mantenerse. Por tanto, el gobierno está fundado solo sobre la opinión. Esta máxima se extiende a los gobiernos más despóticos y más militares tanto como a los más libres y populares”<sup>60</sup>.

Como señalaba el autor francés, el Estado moderno se ayuda de la estadística para imponer una visión legítima del mundo social. El filósofo Byung-Chul Han en ‘Psicopolítica’ añade: “En la *primera Ilustración* se creyó que la *estadística* era capaz de liberar el conocimiento del conocimiento mitológico”<sup>61</sup>. “La estadística significa, para Voltaire, ilustración. A la narración mitológica opone el conocimiento objetivo,

---

<sup>59</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:14.

<sup>60</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:226.

<sup>61</sup> HAN, Byung-Chul: ‘Psicopolítica’; Editorial Herder. Barcelona. 2014:87.

fundamentado por números y movido por números”<sup>62</sup>. Bien, pues, siguiendo con el autor coreano, podríamos asumir que estamos en la antesala de la *segunda Ilustración* cuyo eje será el de la transparencia y, más concretamente, el de los datos. El conocimiento movido por datos tiene consigo nuevas características y efectos, el primero, que el dato (el conocimiento social) deja de ser monopolio del Estado para estar en manos de las corporaciones, sobre todo las grandes plataformas digitales que basan sus modelos de negocio en el acceso y tratamiento masivo de datos (*Big Data* y su evolución hacia el *Smart Data*). Esta sería una nueva desposesión del Estado moderno<sup>63</sup>. Algo que analizaremos más adelante a través del estudio de tres casos concretos: políticas de protección de datos, políticas contra el cambio climático y conflicto Uber vs. Taxi.

Pero, ¿cómo lograba el Estado moderno hasta ahora mantener la convivencia en torno a los consentimientos? A través de la cultura de masas y de la educación de masas. En algún momento Bourdieu dirá que la “cultura es un instrumento de legitimación y de dominación”. Y es que, “la cultura es un instrumento de cohesión, de unidad social, y la Revolución Industrial fue posible en gran medida porque existían fuerzas de cohesión capaces de contrarrestar las fuerzas de dispersión”<sup>64</sup>. “Primera cara [del Estado], por tanto, la de la integración universalizante; la segunda cara, la de la integración

---

<sup>62</sup> HAN, Byung-Chul: ‘Psicopolítica’; Editorial Herder. Barcelona. 2014:88.

<sup>63</sup> Y como todo proceso novedoso, traerá consecuencias más o menos previsibles. Entre ellas, Byung-Chul Han señala una que considero de capital importancia. “El *Big Data* es puramente *aditivo* y no consigue nunca el silogismo o la conclusión. Frente a las correlaciones y adiciones que genera el *Big Data*, la teoría representa una forma de conocimiento narrativa” (Pág. 105). Con el Big o el Smart Data acumulamos datos (qué), pero nos desposeemos de contextos (por qué y en qué circunstancia) y conclusiones (para qué).

<sup>64</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014: 213.

alienante, como condición de la dominación, de la sumisión, de la desposesión. Y estas dos caras son inseparables”<sup>65</sup>. En la fase actual, ni el carácter pretendidamente universalizante ni el alineante se pierden, solo se privatizan.

En este sentido, el principal giro que cabría mencionar aquí es que la aplicación pública -desde el Estado nación- de la ingeniería del consentimiento se ha trasladado también y con más fuerza a lo privado (corporatismo), en forma de grupos de interés que definen la realidad y gobiernan estados de ánimo, pensamientos, emociones y sensaciones, ayudados, entre otros, del *big data*. En este ámbito hay ya trabajos muy relevantes, como los de Edward T. Walker quien reconoce “los esfuerzos privados para construir la vida pública van en aumento”. Walker habla de la “privatización de la participación”. Y en un elemento sobre el que este trabajo quiere profundizar a través del estudio de tres casos que evidencian en mayor o menor medida ese pluralismo elitista u oligopolista al que hacíamos mención en páginas anteriores y que explica la entrada en escena de actores privados que compiten con lo público en el desarrollo de ficciones y en la gestión de los estados de opinión para introducir temas y enfoques en la agenda política.

---

<sup>65</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:313-314.

# 9. Privatización del espacio político

De alguna forma, y lo veíamos en el Cuadro 1 (página 14) que ilustra las primeras páginas de este trabajo, se ha ido produciendo un movimiento de “ocupación” de lo público. Nos detendremos ahora en el segundo de los estadios, el que tiene que ver con la privatización del espacio público. El espacio público (para el debate público) por excelencia era el parlamento. El propio Bourdieu, habla del Parlamento como “lugar de consenso organizado o, mejor, como lugar de disensión regulada”<sup>66</sup>. “El Parlamento - dice- es esa institución, ese espacio, jurídicamente constituido y jurídicamente controlado, en cuyo interior los conflictos se regulan, y podemos decir que la política oficial es aquello que puede ser discutido en el Parlamento”<sup>67</sup>. Y, sin embargo, ya entonces, advertía de que “la televisión se ha convertido en uno de los sustitutos del Parlamento”<sup>68</sup>. En estos años, todo ese proceso se ha ido dispersando más si cabe.

**Asistimos a la irrelevancia e ineficiencia de las organizaciones internacionales nacidas tras la II Guerra Mundial** y mientras una reunión de la Asamblea General de

---

<sup>66</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:483.

<sup>67</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:485.

<sup>68</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:484.

Naciones Unidas pase inadvertida para líderes políticos y medios de comunicación, una reunión del Foro Económico Mundial de Davos, el Club Bilderberg o el Club de Roma es un espacio aspiracional y antelasala del gobierno del mundo. Si bien, hay mucha leyenda en torno a estos foros, pero la realidad es que, tanto en la identificación de líderes como en la identificación de temas y hojas de ruta, ocupan de manera creciente espacios que antes eran propios de la ONU, los G7 ó G20 o las organizaciones de Bretton Woods.

Sobre ese proceso de privatización apenas se ha escrito, aunque Nancy Fraser en *Rethinking public sphere. A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy* (1990) apuntaba casi a un movimiento en sentido contrario, según el que considerar como “asuntos privados” algunos temas limitaba la capacidad de resolverlos. A este respecto, reclamaba: “Una teoría crítica debería exponer formas en que el etiquetado como “privado” de algunos temas e intereses limite la gama de problemas y los enfoques a los problemas, que pueden ser ampliamente cuestionados en las sociedades contemporáneas”<sup>69</sup>. Se me ocurre la violencia de género, por ejemplo, como uno de esos casos que residían en el ámbito de lo privado -entendido como ‘hogar’ o ‘intimidad’- y que han pasado a ser considerados como una responsabilidad compartida. Las nuevas generaciones difícilmente callarán ante episodios de estas características por considerarlos “asuntos de familia o privados”. Lo cierto es que esta visión de Fraser habla de lo público y lo privado desde una perspectiva que podría ser simplificada en “hogar” vs. “calle”<sup>70</sup>. Desde el punto de vista del presente trabajo, sin embargo, la visión de lo público y lo privado tiene más que ver con el binomio Estado nación vs.

---

<sup>69</sup> Traducción propia.

<sup>70</sup> Es más, Fraser apoya su ensayo en la definición de “esfera pública” de Jürgen Habermas (1962).

Corporación, en el entendido siempre que los mercados en las sociedades liberales no forman parte del aparato del Estado, por corporatistas que estas sean.

Y, desde esa perspectiva, consideramos que **en los próximos años veremos una eclosión del gobierno sin política**. En 'Retrotopía', Bauman lo lleva al extremo y habla de "la privatización de la esperanza, de la privatización del deber moral, de la privatización/individualización de la idea de progreso y de la búsqueda de mejoras en la vida fue algo que los poderes establecidos supieron vender muy bien (y que la mayoría de los súbditos compraron) como una forma de liberación: [...] pero al precio de perder los servicios sociales y la protección del Estado". Algo que Marina Garcés ejemplifica también hablando del proyecto educativo actual: "La escuela del futuro -dice la filósofa- no la están pensando los estados ni las comunidades, sino las grandes empresas de comunicación y los bancos"<sup>71</sup>. Ya advertíamos páginas atrás de que, de alguna manera, se había inaugurado la era del poder desinstitucionalizado. Ésta, trae consigo una cierta **desideologización de la sociedad**. Y es que, el espacio público (el Parlamento, por ejemplo) es un espacio ideológico o que, de mínimos, se aglutina y ordena en torno a ideologías. Esta es otra de las negaciones de la nueva era. Sin querer profundizar en un debate tan complejo como el de las ideologías, sí me referiré brevemente a George Lakoff y su concepto del *biconceptualismo*<sup>72</sup> para explicar que en el momento actual es más fácil

---

<sup>71</sup> GARCÉS, Marina: Nueva ilustración radical; Nuevos cuadernos anagrama. 5ª Edición octubre de 2018:62. Barcelona.

<sup>72</sup> George Lakoff en 'Puntos de reflexión. Manual del progresista' (Editorial Península. Barcelona. 2008:41-42), dedica un capítulo a este concepto. Para el lingüista, "todos somos biconceptuales. Puede que vivaos conforme a valores progresistas en la mayoría de los ámbitos de nuestras vidas, pero si vemos las películas de Rambo y las entendemos, es porque, pasivamente, tenemos una visión conservadora del mundo que nos permite entenderlas. Si somos conservadores, pero nos gusta La hora de Bill Cosby, tenemos una visión progresista pasiva del mundo. Pero, más allá de las películas y de las series de televisión, lo que nos interesa son los biconceptuales activos: las personas que utilizan un sistema moral en un ámbito y otro sistema moral en otro".

para el ciudadano (consumidor) la adquisición individualizada de valores que la adquisición en bloques ideológicos. La desconfianza que las instituciones públicas provocan en los ciudadanos<sup>73</sup>, ha sido un acelerador de este proceso. Una pista para entenderlo nos la da Noam Cohen al señalar con respecto a Silicon Valley: “Ellos dicen estar enfocados en la eficiencia, no en la ideología. Elon Musk, quien comenzó como un empresario de Internet antes de fundar la compañía de automóviles eléctricos Tesla, capturó esta perspectiva no política en un post para Twitter en 2012: "No soy anticonservador ni anti-liberal". Simplemente no me gustan los pensamientos de grupo. Las ideas deben ser consideradas por sus propios méritos.”<sup>74 75</sup>.

Y continúa señalando: “La inclinación libertaria de los así llamados ‘sabelotodo’ ha sido de gran ayuda en su búsqueda de una versión de la política no política. El libertarismo puede enmarcarse como un movimiento moderado y de mente abierta: es decir, estoy de acuerdo con los derechos de los homosexuales o el derecho al aborto, pero estoy de acuerdo también con los recortes o la reducción de la red de seguridad social. De manera similar, el libertario puede decir que, aunque la izquierda le odie, cree en la libertad de expresión absoluta, y, aunque la derecha le odie, cree en dejar que la gente fume marihuana si quiere. Este enfoque se ajusta a alguien como Jeff Bezos, por ejemplo, que ha hecho donaciones a una campaña para legalizar el matrimonio homosexual en el Estado de Washington, así como ha hecho donaciones a una campaña para derrotar una iniciativa de votación que habría introducido el impuesto sobre la renta de millonarios

---

73 De Marco, Stefano; Ganuza, Ernesto; Güemes, Cecilia; Robles Morales, José Manuel; García Espín, Patricia: Ciudadanos y democracia representativa: ¿una relación conflictiva? Análisis de la desconfianza en las instituciones en España; CIS. Serie Opiniones y Actitudes; Madrid, 2018.

74 COHEN, Noam: *The Know-It-Alls. The Rise of Silicon Valley as a Political Powerhouse and Social Wrecking Ball*; Editorial The New Press. Nueva York. 2017:8.

75 Traducción propia.

en el Estado. Bezos, quien ahora es dueño del Washington Post, también ha apoyado a la fundación que publica la revista libertaria *Reason*. Algunos observadores han calificado a Bezos de "liberalitario", un liberal libertario, que es un término que podría aplicarse a muchos líderes de Silicon Valley, que se mueven en los círculos del Partido Demócrata, pero se oponen a los sindicatos, a los códigos de discurso de odio o a la redistribución de ingresos ampliada".<sup>76</sup>

Estas reflexiones nos llevan de nuevo a 'Psicopolítica' de Byung-Chul Han y a su teoría sobre los datos (*dataísmo*). Dice el autor, "el dataísmo, que pretende superar toda ideología, es en sí mismo una ideología". Podríamos conectar la desideologización que antes mencionábamos con el artículo ["The End of the Theory"](#) que allá por 2008 publicaba el director de The Wired, Chris Anderson, a quien también cita Han. Han dice: "Este autor afirma que conjuntos de datos cuya magnitud es imposible de representar harían por completo superfluos los modelos de teoría".

Hablando en la Conferencia de Tecnología Emergente O'Reilly en marzo pasado [2007], Peter Norvig, director de investigación de Google, ofreció una actualización de la máxima de George Box: "Todos los modelos están equivocados y cada vez puedes tener más éxito sin ellos".

Este es un mundo donde grandes cantidades de datos y matemática aplicada reemplazan a cualquier otra herramienta que pueda ser utilizada"<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Traducción propia.

<sup>77</sup> Extracto del artículo ["The End of the Theory"](#). Traducción propia.

Si ya no son necesarias ni las teorías ni los modelos para entender el mundo o para anticipar comportamientos y respuestas, entonces, quizá, tampoco sean necesarias las ideologías tradicionales para ordenar la sociedad. Todo ello en medio de una situación en la que, al mismo tiempo en que crecen los populismos (y con ello la sensación de hiper-ideologización de la sociedad), se ha producido un acercamiento entre ideologías predominantes, muy concretamente entre el socialismo (con su evolución hacia la socialdemocracia) y el liberalismo (con su evolución hacia un liberalismo social). Los debates más intensos se dan sobre la “forma” (ejemplo, el uso del lenguaje) que sobre “fondo” (las grandes políticas sobre el derecho a la vida o el bienestar). Eso genera una sensación de división y fragmentación social, que muchos partidos políticos alimentan, y que no responde a una verdadera división social, aunque sí puede ser su detonante.

Si para Bourdieu la televisión se había convertido en uno de los sustitutos del Parlamento, en la actualidad, el espacio de debate de lo pública se ha dispersado, entrando en escena nuevos jugadores, con una predominancia clara de redes sociales como Twitter, que sirven de catalizador, agitador y termómetro de opinión.

# 10. Privatización de la decisión política

La eclosión de micropoderes y los entornos denominados VUCA (volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad) en los que se mueven las sociedades democráticas actuales han hecho que hoy los actores (grupos de interés) compitan entre sí, no tanto por posicionarse sobre otros, que también, cuanto por introducir temas en la agenda política (o sacar temas de ella). **La agenda política es un espacio de gestión limitado que, en momentos de complejidad e inestabilidad política, se reduce a la par que aumentan el número de peticiones y reivindicaciones. Es ahí donde el hecho competitivo<sup>78</sup> se da con mayor intensidad.** Entramos así en el tercero de los estadios, el de la decisión política, que tiene a su vez dos evoluciones:

- Privatización de la agenda política y
- Privatización de la decisión política.

Este hecho parte del presupuesto de que de manera creciente las agendas social y mediática se amplían mientras que la agenda política mengua. La cantidad de temas a abordar por legislatura se reduce en las principales democracias de Occidente, por lo

---

<sup>78</sup> Asumiendo plenamente ya el enfoque 'pluralista elitista' señalado páginas atrás.

mencionado previamente en cuanto al divorcio entre política y poder, pero también porque hay más tiempo de tensión electoral, menos mayorías absolutas y más retos que trascienden -o modifican- el ámbito competencial del Estado (migraciones, economía digital, inteligencia artificial, etc.), los denominados como “problemas malditos” (*“wicked problems”*), como veremos más adelante. Como conclusión a, menos regulación relevante, más regulación efectista (fruto de campañas electorales permanentes y el auge de los populismos) y más tiempo de media para la toma de decisión relevante sobre política pública.

Según datos de [The Economist](#)<sup>79</sup>, “más de una cuarta parte de los parlamentos actuales en Europa fueron elegidos en elecciones anticipadas”. El artículo se inicia con la frase: “Un fantasma atormenta al mundo rico. Es el fantasma de la ingobernabilidad”. El artículo hace un resumen de las cuatro razones por las cuales se produce este proceso de desgobierno:

1. Primero, algunos países no pueden formar un gobierno estable ya sea porque (en los sistemas de mayoría simple) el partido más grande no tiene una mayoría en el parlamento o porque (en países con coaliciones) los partidos no pueden organizar una Alianza estable.
2. Luego, la ingobernabilidad puede significar que los gobiernos no pueden aprobar leyes básicas de las que dependen las operaciones del Estado.
3. Un tercer aspecto de la ingobernabilidad es la corrupción sistemática de las normas constitucionales, lo que hace que los procesos políticos sean arbitrarios.  
[...] "No son imposibles de gobernar en el sentido de caóticos o anárquicos, pero

---

<sup>79</sup> The Economist: [Coalitions of chaos](#); August 3rd 2019.

muchos son ingobernables en el sentido de que sus gobiernos no pueden hacer nada importante.

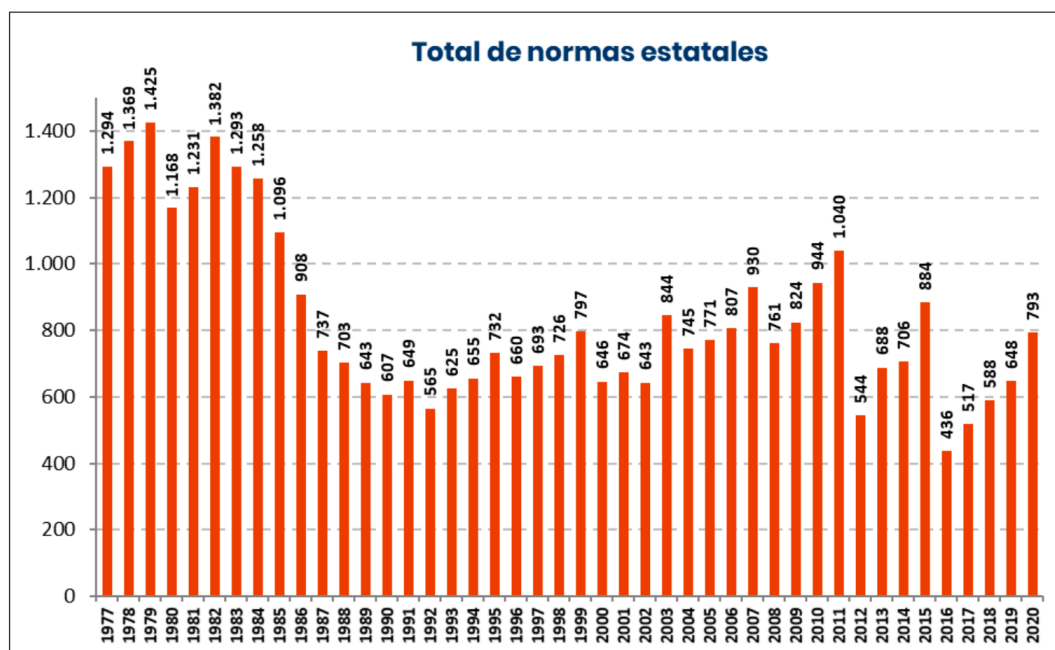
Por último, el año pasado [por 2018] se produjo un regreso a las calles de manifestaciones masivas”.<sup>80</sup>

El papel de los partidos políticos está en entredicho en el Estado moderno. Y parte de su quiebre justifica la impotencia del Estado moderno y el auge de los populismos y los populistas. Algo que denuncian Steven Levitsky y Daniel Ziblatt en *'How Democracies Die'* (Edit. Crown; Nueva York. 2018).

Un indicador que podría ayudar sería el de la producción legislativa. En España, ésta se ha ido reduciendo en los últimos años (con la excepción de 2020, como veremos, muy sujeta a la coyuntura pandémica), aunque sigue habiendo una alta producción legislativa (algo común a las democracias europeas, aquejadas de hiperregulación). En España, la patronal CEOE publica anualmente, desde 2015, un informe sobre producción legislativa que evidencia esa tendencia a la baja de los últimos años y legislaturas. La CEOE señalaba en el informe de 2019 que “el debate debe centrarse en la mejora de la eficiencia y la estabilidad del marco legislativo, reduciendo su complejidad, limitando la producción de normas, y garantizando una cierta estabilidad del ordenamiento jurídico. De igual modo, las normas promulgadas han de ser claras y simples con el fin de evitar ulteriores interpretaciones; la transposición de la normativa europea debe realizarse sin introducir requisitos o cargas administrativas adicionales; y debe adoptarse un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas”.

---

<sup>80</sup> Traducción propia.



Cuadro 3. Fuente CEOE. Informe sobre producción normativa en 2020. Este informe contempla es esfuerzo normativo que supuso enfrentar la pandemia durante 2020, lo que puede distorsionar en parte la estadística. En cualquier caso, la producción de 2020 obedece a un hecho coyuntural de enorme gravedad, como es la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

[https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2021/03/04/110/produccion\\_normativa\\_2020.pdf](https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2021/03/04/110/produccion_normativa_2020.pdf)

Pero, ¿qué está contribuyendo a esta situación de falta de eficiencia y estabilidad del marco regulatorio imperante? Desde la perspectiva de este trabajo, son tres los factores que analizamos a continuación: la inestabilidad política, el incomprensible 'nuevo' y la obsolescencia legislativa<sup>81</sup>.

### a. Inestabilidad política

Solo en nuestro país, la inestabilidad política ha traído consigo cuatro elecciones generales en cuatro años (2015-2019) y gobiernos débiles e inestables. El escenario es el

<sup>81</sup> Sobre estos tres factores publiqué una primera aproximación en 2019 en un artículo divulgativo, firmado junto con Carlos Hernández, en IDEAS de LLYC: <https://ideas.llorenteycuena.com/2019/05/tiempos-de-corregulacion-el-estado-no-se-hace-solo/>

de legislaturas más cortas y con menor capacidad de decisión sobre políticas públicas. Este es un elemento al que también le afecta la irrupción general de los populismos en democracias tan aparentemente consolidadas como la americana (Donald Trump 2016-2020) o la europea (Hungría, Polonia o el desgobierno en Italia o la incursión de partidos no democráticos en el parlamento alemán o en Francia). Todos estos elementos hacen que la maquinaria del Estado focalice gran parte de su atención en debates falsos o impostados y en políticas de emergencia (urgentes y del corto plazo). Como conclusión, los grupos de interés buscan fórmulas para conseguir que sus *issues* y sus puntos de vista 1/ penetren en la agenda política y 2/ logren ser percibidos como hegemónicos. El caso del conflicto Uber vs. Taxi, analizado a partir de la página 154, ilustra este aspecto. Aquí es donde, más allá de lobby directo, se introduce el factor de la movilización social - digital, mediática y física (en la calle)-, a través de alianzas o de campañas de *grassroots*, con el objetivo de influir en las agendas social y mediática y participar con ello también de los “estados de ánimo” y de la “opinión pública” que propician o aceleran los cambios en la agenda política.

## **b. El incomprensible “nuevo”**

A lo anterior se suma la **creciente complejidad del objeto regulado**. No es lo mismo regular el mercado laboral en el siglo XX que hacerlo en el siglo XXI, en pleno proceso de digitalización, con un sistema formativo (profesional y universitario), además, caduco e incapaz de formar sobre nuevos perfiles profesionales, lo que perpetúa y agranda la brecha entre lo que el mercado demanda y lo que las instituciones educativas ofrecen. Tampoco es igual regular un hecho conocido, aunque complejo, (ej. tabaco) que uno

desconocido (ej. criptomonedas o inteligencia artificial). La creciente polarización social tampoco ayuda, desde el punto de vista del debate de ideas y de la adopción de soluciones. **El Estado se ve impotente a la hora de optar por un modelo, por lo que termina inhibiendo la decisión.** En el caso de Uber, analizado a partir de la página 154, se observa como desde 2014 que llegó a España no ha logrado aún encontrar un acomodo normativo que le permita operar con rentabilidad. Vuelvo a Bourdieu quien se refiere a la célebre frase de Chamfort: “El cura tiene que creer, el canónigo puede tener dudas, el cardenal puede ser ateo”. La razón de Estado justificaba, en principio, ese punto de vista sin punto de vista, esa neutralidad asignada al Estado en su toma de decisión (“por el bien del interés general”). Esa presunción de neutralidad prácticamente ha desaparecido ahora. Bourdieu dice: “La opinión pública es siempre una especie de realidad doble. Es lo que no se puede dejar de invocar cuando se quiere legislar sobre terrenos no constituidos. Cuando se dice “hay un vacío jurídico” a propósito de la eutanasia o de los bebés probeta, se convoca a las personas que trabajarán con toda su autoridad. Dominique Memmi describe un comité de ética [sobre la procreación artificial] compuesto por personas diversas -psicólogos, sociólogos, mujeres, feministas, arzobispos, rabinos, eruditos, etc- cuyo fin es transformar una suma de idiolectos éticos en un discurso universal que llene un vacío jurídico, es decir, que aporte una solución oficial a un problema difícil que perturba a la sociedad -legalizar los vientres de alquiler, por ejemplo”<sup>82</sup>. Hoy, por el contrario, si se trata de enfrentar “vacíos jurídicos” la tendencia es a que sean los grupos de interés, y no el Estado, el que cree el comité y ofrezca sus conclusiones al Estado, para facilitar y agilizar la toma de

---

<sup>82</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:93.

decisión. Es ahí donde se ubican desde la contratación de informes a expertos (universidades, think-tanks, etc.) a la organización de eventos divulgativos con expertos para decisores, que buscan hacer más comprensible y aprehensible el fenómeno que se describe.

Como conclusión, los grupos de interés, en el mejor de los casos, colaboran con las administraciones públicas ofreciéndoles su conocimiento y a sus expertos, para facilitar la toma de decisión o reducir la brecha de conocimiento (y comprensión). Un paso ulterior a esa colaboración se da cuando los grupos de interés apuestan por fórmulas de autorregulación o corregulación. En el peor de los casos, la anomía deja a algunos sectores a albur de la interpretación discrecional, entre la alegalidad y ilegalidad, y en la disyuntiva entre mantener la inversión o abandonar el país. Algo que estamos viendo, por ejemplo, en el debate sobre la Ley Rider (aprobada en mayo de 2021) y que ha provocado que alguno de los operadores haya amenazado con marcharse del mercado español.

### **c. Obsolescencia legislativa**

El último de los factores que analizamos aquí tiene que ver con la brecha creciente que existe entre el tiempo que requiere la toma de decisión pública (pongamos por caso, para la tramitación de una ley), incluso en un supuesto ideal en el que el punto 1 (inestabilidad política) y 2 (incomprensible 'nuevo') no aplicaran, y el tiempo de la innovación que ha acelerado los cambios sociales. La resultante es que la regulación de la que nos dotamos como sociedad para facilitar la convivencia empieza a quedarse

obsoleta con más facilidad que nunca. El jurista y ensayista Antonio Garrigues ha alertado ya de que “la codificación está en peligro”. Como conclusión de este punto, en el mejor de los escenarios, la autorregulación, en el peor de los escenarios el contrato privado entre corporaciones e individuos al margen de los marcos regulatorios. Asistimos a ejemplos de esto prácticamente a diario. Facebook sorprendía con el anuncio de una aplicación [Study](#) from Facebook. Una aplicación que contraviene la regulación de protección de datos, como veremos en el análisis del caso 2 (a partir de la página 116), pero que es legítima desde el momento en que una persona da libremente su consentimiento para que sus datos sean tratados y analizados a cambio de ingresos económicos.

**Este tercer factor es el responsable de que de una privatización de la agenda política avancemos hacia una privatización de la propia decisión política.**

En ese sentido, como decíamos, el principal pulso que los mercados le echan a los Estados, y sus estructuras legislativas, tiene que ver con la innovación. **El verdadero divorcio está entre los tiempos de la política, o mejor de la legislación, y los tiempos de la innovación.** La realidad es que este fenómeno obliga a que cada vez más las empresas busquen “alternativas” a la regulación que les permitan operar en un entorno de cierta seguridad jurídica. La realidad también es que las estructuras del Estado terminarán aceptando que así sea, pues una nueva legislación requiere de 1-2 años, en el mejor de los escenarios, y cuando llega la legislación el objeto legislado ya ha sufrido una nueva transformación a la que legislación creada no responde.



PARTE III.  
  
ANÁLISIS  
  
DESDE LOS  
  
CASOS  
  
PRÁCTICOS

# PARTE III. ANÁLISIS

## DESDE CASOS PRÁCTICOS

Todo lo visto páginas atrás sirve como contexto explicativo de una idea que queremos ahora validar a través de tres casos prácticos que ayuden a identificar desde una visión aplicada, esa transformación que observamos en el proceso de influencia de los grupos de interés en la toma de decisión pública.

11. Introducción al caso
12. Geopolítica del lobbying
  - a. Las siete tendencias
13. Metodología para el análisis del caso
  - a. Preguntas de investigación
  - b. Propositiones teóricas
  - c. Técnicas de investigación
14. Caso 1. Políticas de privacidad y protección de datos.
15. Caso 2. Políticas contra el cambio climático
16. Caso 3. Conflicto Uber-taxi

# 11. Geopolítica del lobbying

## Introducción al caso

Para llevar a cabo este trabajo, el marco teórico del que se parte es un compendio de distintas disciplinas que tratan de construir el puzle de la toma de decisión pública y de los modelos de convivencia. Así, el marco teórico que abarca el presente trabajo ha tomado como referencia ámbitos de la politología, de la sociología, de la psicología de masas de la comunicación y, en menor medida, de la historia y del derecho. Todas estas disciplinas confluyen en algo que damos en llamar la **geopolítica del lobbying**<sup>83</sup> y que se podría resumir:

1. desde un plano teórico, en las distintas fuentes que explican la actividad del lobbying y su evolución y,
2. desde un plano práctico, en el hecho de que los centros de decisión política (geográfica, ideológica e institucional) mutan según las circunstancias. Un ejemplo básico sería el tipo de lobby que se desarrollaría con un gobierno con mayoría absoluta (predominancia de lobby Ejecutivo) vs. un gobierno sin mayoría absoluta (predominancia del lobby parlamentario).

---

<sup>83</sup> Esta expresión, 'Geopolítica del lobbying', la utilicé por primera vez en la revista de ACOP, El Molinillo, en 2013: <https://compolitica.com/wp-content/uploads/publicaciones/N%C3%BAm.-54-El-Molinillo-de-ACOP-Mayo20131.pdf> Es una expresión que me ha ido acompañando durante estos años y que me ayuda a resumir en una idea ese proceso de dinámico que es la actividad del lobbying.

Esa mutación se debe por tanto a variables internas (ejemplo, una regulación sobre la actividad de lobbying) y externas (sociológicas, económicas, etc.) que hacen que cobre mayor o menor protagonismo un lobbying directo sobre el decisor o un lobbying indirecto sobre el influenciador (ya sea ese 'influenciador' un medio de comunicación, la opinión pública o los expertos). [Ver cuadro 1].

Como señalamos en páginas anteriores, resumimos en tres los factores que, estimamos, contribuyen a una falta de eficiencia de los procesos institucionalizados de decisión sobre política pública:

1. Inestabilidad política (página 68)
2. El incomprensible 'nuevo' (página 69)
3. Obsolescencia legislativa (página 71)

Como veíamos, estos tres factores están contribuyendo a un proceso paulatino de privatización del debate público, del espacio público y de la decisión política y a una geopolítica del lobbying dinámica, en la que los centros de decisión política (geográfica, ideológica e institucional) mutan, como lo veíamos con la diferencia entre la actividad de lobby aplicada en un Gobierno de mayoría absoluta (donde la predominancia de la actividad de lobbying se da en el poder Ejecutivo) frente a un Gobierno sin esa mayoría absoluta (donde la predominancia de la actividad de lobbying se da en el poder Legislativo).

## **Las siete tendencias**

Y, más allá, esos tres factores, que se mueven entre lo coyuntural y lo estructural, están contribuyendo al fin del monopolio de la decisión política por parte del Estado nación, en un proceso secuencial en el que se puede observar como de manera de creciente la decisión sobre política pública se está transformando, viéndose sometida a siete tendencias principales que contrastan con fases previas.

Las enumeramos a continuación:

### **1. Desinstitucionalización**

Como hemos visto en páginas anteriores, **los actores (grupos de interés) saben que se pueden dotar de reglas del juego al margen de los cauces y procesos institucionalizados por el Estado nación.** Un ejemplo podría ser la aplicación Study de Facebook que a cambio de ingresos económicos permite acceder a la información íntegra del móvil del usuario, contraviniendo así las normas de privacidad vigentes<sup>84</sup>. Este proceso de desinstitucionalización tiene mucho que ver con la **insuficiencia de lo institucional** para resolver los retos que desde el punto de vista técnico y tecnológico asalta a la sociedad. Alguno de los intentos de superar dicha insuficiencia tienen que ver con la implantación de mecanismos de colaboración pública-privada, donde fenómenos de corregulación<sup>85</sup> o,

---

<sup>84</sup> Ver información publicada en 2019: <https://www.xatakandroid.com/redes-sociales/study-from-facebook-nueva-app-que-te-paga-a-cambio-espiar-que-haces-movil>

<sup>85</sup> Este fenómeno se observa sobre en el campo de la publicidad. Un ejemplo es el conocido como Código PAOS de corregulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigidas a menores, prevención de la obesidad y salud. “El Código PAOS establece un conjunto de reglas éticas que guían a las compañías adheridas en el desarrollo, ejecución y difusión de sus mensajes de publicidad de alimentos y bebidas dirigidos a menores para evitar una excesiva presión publicitaria sobre ellos”, señala el ministerio de Consumo: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing\\_y\\_publicidad\\_dirigida\\_a\\_menores.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing_y_publicidad_dirigida_a_menores.htm)

incluso, el desarrollo de los *sandboxes*<sup>86</sup> pueden resultar clave desde el punto de vista de la innovación administrativa y de una mayor ductilidad institucional.

Entre tanto se institucionalizan estas innovaciones normativas y regulatorias, los operadores (grupos de interés) seguirán buscando alternativas al margen del sistema que impidan el estancamiento de la decisión y la parálisis económica.

## 2. Emocionalidad vs. racionalidad

De manera creciente, la toma de decisión política tiene como variable principal la emocional. De ahí el esfuerzo progresivo sobre los climas de opinión pública y publicada que se realizan tanto desde lo público como desde lo privado. Una de las claves podría ser la de conectar con el sistema de creencias del usuario (ciudadano-consumidor-político) y hacerlo memorable a través de la activación de ese “primer cerebro”, que es la amígdala. A este proceso están contribuyendo los descubrimientos que se están haciendo en el campo de la neurología y su aplicación al marketing y a la comunicación. Es ahí donde vemos fenómenos como el de la empresa o el CEO activista<sup>87</sup>, que nacen de una apelación a la

---

Para abundar sobre este asunto se puede consultar el paper de Ramón A. Fenstra, ‘La corregulación de la publicidad a debate: una aproximación teórica’. Revista Mediterránea de la Comunicación. Julio 2019: [https://www.researchgate.net/publication/326595571\\_La\\_corregulacion\\_de\\_la\\_publicidad\\_a\\_debate\\_una\\_aproximacion\\_teorica](https://www.researchgate.net/publication/326595571_La_corregulacion_de_la_publicidad_a_debate_una_aproximacion_teorica)

<sup>86</sup> El sandbox es, según el ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, un “espacio controlado de pruebas”, que “permitirá llevar a la práctica proyectos tecnológicos de innovación en el sistema financiero con pleno acomodo en el marco legal y supervisor. Asimismo, permitirá la aprobación de proyectos de innovación tecnológica, bajo el control de los supervisores financieros, garantizando la máxima protección del usuario de servicios financieros”. El sandbox financiero es uno de los primeros ejemplos en España de un desarrollo desde el Ejecutivo que permite a Gobierno y empresas del sector explorar en un entorno controlado las externalidades de una innovación y, con ese aprendizaje, adaptar posteriormente una regulación.

<sup>87</sup> La revista Compromiso Empresarial publica un artículo que firma Héctor Pérez sobre esta materia en febrero de 2021: <https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2021/02/ceo-activismo-poder-cambiar-mundo-cuspide-empresarial/>

emoción también en el ámbito político. Como veremos en el Caso 3, conflicto Uber vs. Taxi, primero la apelación a la protección de las familias del autónomo-taxista y luego la apelación a la libertad de elección del usuario fueron una palanca más poderosa de cambio que la evidencia de existencia de unas reglas del juego distintas entre unos operadores y otros o el hecho de que el taxímetro, con el desarrollo de tecnologías de geolocalización, haya quedado obsoleto y haga injustificada la regulación actual del taxi.

### **3. Consentimiento vs. coerción**

Las decisiones políticas buscan el consentimiento por encima de la coerción. Es un fenómeno que no es nuevo, pero del que participan activamente los grupos de interés. Podría estarse dando la circunstancia de que desde el consentimiento la ciudadanía estuviera dispuesta a aceptar mayores renunciaciones que desde la coerción, lo que no estaría significando que ésta desapareciera. No lo hace, pero deja de ser preeminente. El papel tradicional de las multas lo ocupa hoy el propósito (para qué). Sobre el consentimiento hablamos en páginas anteriores (ver página 46) y volveremos a hacerlo durante el análisis de los casos objeto de estudio. Un ejemplo de esta evolución podría ser el incremento del IVA del 10 al 21% en las bebidas azucaradas que se implantará en España próximamente. Este incremento del IVA ha formado parte de los planes de algunos partidos políticos durante años, pero no ha sido hasta ahora, tras un proceso de divulgación de los daños de este tipo de productos y de una mayor conciencia por parte del ciudadano, cuando el Gobierno se ha atrevido a regular. No lo hará con el aplauso

ni la convicción de los ciudadanos, sino con su consentimiento (en búsqueda, casi, de un mal menor).

#### **4. Agenda social vs. agenda política**

Se instala una sensación de que la decisión sobre política pública utiliza a la agenda social para impactar en la agenda política y no tanto al contrario. No hay política pública (solución) que se presente sin una previa “problematización” que lo justifique (ver capítulo 5, La agenda política). Es aquí donde los trabajos de lobby indirecto (por arriba, a través de alianzas y expertos, y por abajo, a través de medios de comunicación y movilización, también conocido como *grassroots*) más protagonismo toman. Veremos ejemplos de esto en el desarrollo de los casos. Incluso en el caso de las políticas de privacidad, técnicamente complejas, se ha dado este proceso de problematización pública previa a la adopción de medidas. Y es que sin el concurso de la ciudadanía, aunque sea en formato “activismo de sillón” (redes sociales), y sin el trabajo divulgativo de los medios de comunicación, muchas decisiones no podrían haber sido adoptadas. Es como si la agenda social sirviera mejor como marco y contexto de decisión, que la agenda política *per se*.

#### **5. Pragmatismo vs. ideologismo**

La decisión sobre política pública parece ser cada vez más posibilista y pragmática, lo que parece estar provocando un cierto vaciamiento de contenido ideológico. Lo comentábamos en páginas atrás, hablando del gobierno sin política y lo veremos en el análisis de los casos más adelante. Aunque este

aspecto pueda resultar contradictorio con el enfoque emocional del punto 2, no lo es. La emoción apela a la superficie (a ese primer cerebro del que hablábamos páginas atrás) y es irreflexiva y la ideología apela a lo profundo (cerebro racional) y es reflexiva. En el desarrollo de las políticas ligadas a los casos elegidos, veremos como una parte sustancial del avance normativo que se ha dado en ellas procede del pragmatismo y de una cierta neutralidad ideológica o, mejor, de una cierta uniformidad ideológica. Si bien se puede pensar que este vaciamiento ideológico<sup>88</sup> ayuda a agilizar la toma de decisión en el corto plazo, en el medio y largo plazo puede resultar socialmente traumático.

## 6. Consenso exógeno vs. consenso endógeno

Cada vez más, la decisión pública procede de un consenso exógeno (a las instituciones y administraciones públicas). El Estado nación y sus instituciones se ven impotentes a la hora de construir un consenso (entre los actores regulados) previo a la decisión, algo que, de mínimos, favorece entornos de colaboración público-privada, cuando no de preeminencia privada, también en la elaboración de dichos consensos.

Cuando se trata de tomar una decisión por parte de un Gobierno hay una precaución inicial que tiene que ver con el impacto electoral de dicha decisión.

Cuanto más polarizada esté la opinión pública sobre un asunto, menos incentivos encontrará el gobierno de que se precie para abordarla. Eso ha

---

<sup>88</sup> Entendemos en este trabajo ideología con la acepción de la RAE: Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.

provocado también que en muchas ocasiones, sean los grupos de interés quienes busquen un mínimo consenso entre los actores afectados por la decisión para facilitarle al decisor la toma en consideración. Eso ha supuesto un auge de la colaboración entre los grupos de interés entre sí y de estos con expertos, universidades o think-tanks para el desarrollo de conocimiento sobre los *issues*. Un ejemplo de alianza entre actores en principio enfrentados lo narran Luis Arroyo y Magali Yus en el libro 'Los cien errores de la comunicación de las organizaciones'. Lo cuentan así: "En 2001, algunas empresas del sector de la madera y la celulosa consideraron que el Gobierno no había puesto todo de su parte para que la Unión Europea permitiera y ayudara a España a reforestar miles de hectáreas adicionales de monte en los años siguientes. Según ellos, algunos gobiernos regionales, y también el Gobierno central, habían abandonado a su suerte el bosque español. Detrás de sus demandas estaban en juego unos cuantos millones de euros que favorecerían un mayor desarrollo (sí, medioambiental y social, pero también empresarial) de algunas regiones españolas. La presión sobre los gobiernos regionales debía hacerse de manera indirecta por dos motivos: en primer lugar, porque alguna de las empresas afectadas era pública o semipública. En segundo lugar, porque una argumentación netamente empresarial era menos solvente que una argumentación social y medioambiental, y porque este último tipo de argumentos se creía más si era defendido por organizaciones sociales o medioambientales.

Con el objetivo de ampliar la presión sobre el Gobierno más allá de la frontera empresarial, se creó la Mesa por la Defensa del Bosque (en realidad fueron varias mesas de varias regiones españolas). En ella estaban integrados pequeños

propietarios de terrenos forestales, empresarios de la producción de madera, organizaciones ecologistas, etc.” Y concluyen los autores: “Una ‘Mesa por la Defensa de lo que sea’ tiene ventajas sobre una empresa o una organización a la hora de presionar al poder político: acrecienta la representatividad (porque agrupa a varias organizaciones de distinto tipo), diluya la visibilidad (porque ‘la mesa’ sustituye a las empresas u organizaciones que la forman), desvía la atención pública de los objetivos últimos de quienes la forman (la mesa se constituye para defender un objetivo social, que sería difícil de defender por una empresa: todo el mundo sabe que el objetivo último de una empresa es ganar dinero) y da cobertura a acciones que, protagonizadas por una empresa, resultarían inaceptables (como liderar una protesta, convocar una manifestación, llamar a la huelga, o lo que sea)”<sup>89</sup>.

Cualquier opción de estas características, más o menos formalizada, ayuda a diluir parte del temor del decisor de generar con sus decisiones una polémica pública o la contestación de una parte del sector regulado o de tener que buscar él el consenso, en un contexto de preeminencia de la agenda social y mediática. Y es que cuanto más notoriedad social y mediática tiene un issue más movilización electoral tiene.

## **7. Multicompetencial vs. unicompetencial**

Con cada vez más frecuencia los issues sobre los que se tiene que tomar una decisión normativa o regulatoria afectan a más de un estamento competencial.

---

<sup>89</sup> ARROYO, Luis y YUS, Magali: ‘Los cien errores de la comunicación de las organizaciones’; ESIC. Madrid. 2003:153-154.

A lo largo del análisis de los casos lo veremos en más detalle. Un ejemplo que continúa sin solución regulatoria hoy es el del alquiler de pisos turísticos. A pesar de la fuerte contestación y debate social que ha generado este asunto en los últimos años no hay una solución regulatoria. Entre otras, este asunto tiene aspectos ligados a la propiedad horizontal (competencia del Gobierno central), al turismo (competencia de las comunidades autónomas) y al urbanismo (competencia de los ayuntamientos). El resultado, las más de las veces, la parálisis. La mayor complejidad social hace que buena parte de los *issues* se vean afectados por esta dilución entre estamentos competenciales.

Los tres casos elegidos para el análisis tratan de ilustrar esta transformación.

<b>Geopolítica del lobbying: transformación de las políticas públicas</b>		
1. Inestabilidad política 2. Incomprensible 'nuevo' 3. Obsolescencia legislativa	<b>Variables del proceso de decisión</b>	
	<b><u>Tendencia identificada</u></b>	<b><u>De donde venimos</u></b>
	No institucionalizada	Institucionalizada
	Emocional	Racional
	Consentimiento	Coerción
	De agenda social a política	De agenda política a social
	No ideologizada	Ideologizada
Consenso exógeno	Consenso endógeno	
Multicompetencial	Unicompetencial	

Cuadro 4. Elaboración propia. Cuadro resumen del proceso de transformación que se observa en la actividad de influencia de los grupos de interés sobre las políticas públicas.

## 12. Metodología para el análisis del caso

Como mencionábamos anteriormente, el objeto de estudio de este trabajo se centra en el análisis de la transformación que está viviendo la influencia de los grupos de interés sobre el poder político y la toma de decisión pública y en una pregunta principal: **hacia dónde se dirige el ejercicio de la influencia de los grupos de interés sobre la política y la convivencia, en resumen, hacia dónde se dirige la actividad del lobbying.**

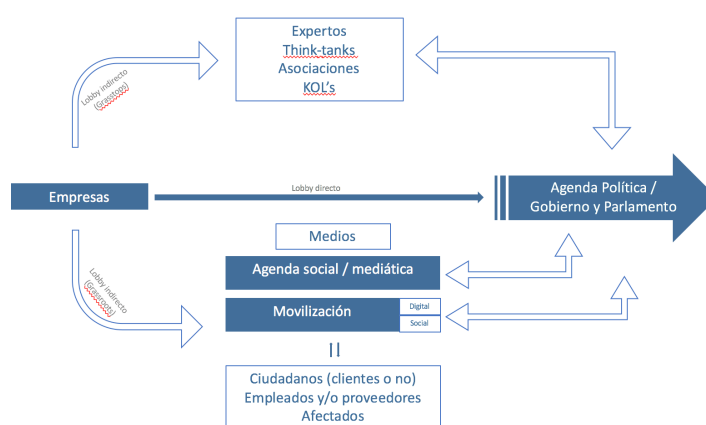
Para responder a dicha cuestión se trabajará con un **enfoque cualitativo de análisis de tres casos** muy diferentes entre sí, recientes en el tiempo y que han formado parte, con mayor o menor grado de intensidad, de la experiencia profesional de la autora. Los casos elegidos son:

- políticas de privacidad,
- políticas contra el cambio climático y
- conflicto Uber vs. Taxi.

Los casos sirven para ver de qué manera los factores identificados (inestabilidad política, incomprensible 'nuevo' y obsolescencia regulatoria) afectan a las siete tendencias descritas en eso que hemos dado en llamar, geopolítica del lobbying.

Para ello, el análisis se acompañará de:

- **investigación bibliográfica** (recursos bibliográficos, textuales, hemerográficos y audiovisuales),
- de **entrevistas cualitativas** con referentes del issue y
- de **un análisis de las fuentes primarias y secundarias** que ayude a la comprensión del fenómeno desde un prisma multidimensional (ver cuadro 4) en el que se analice la geopolítica del lobbying y, con ella, la privatización del debate y del espacio público de decisión, el fin del monopolio de la decisión política por parte del Estado nación y la transformación del ciudadano en cliente.



Cuadro 1 [viene de página 14]. Visión integral de la gestión de la influencia de los grupos de interés desde la óptica del lobby, donde se observa que el ejercicio de la influencia de las empresas o corporaciones sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento se hace de forma directa y también indirecta. Desde arriba ('*grasstops*'), activando la acción y la voz sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento de expertos, think-tanks, asociaciones del tercer sector o líderes de opinión ("Key Opinion Leaders", KOL). O, desde abajo ('*grassroots*'), activando la agenda social y mediática sobre la agenda política, el Gobierno y/o el Parlamento a través de la movilización de la opinión pública, la opinión publicada y de la base social.

Ese mismo análisis bibliográfico y de fuentes primarias y secundarias, ayudará, en una primera aproximación, a responder a **tres grandes preguntas de investigación** que se planteaban ya en capítulos atrás, consecuencia de un mayor protagonismo del lobbying indirecto (influenciador) vs. un lobbying directo (decisor), y que quieren resolverse ahora a través de los casos elegidos.

Estas preguntas serían:

**Preguntas de investigación:**

1. ¿Cuáles son las transformaciones más sustantivas del proceso de decisión pública?
2. ¿Cuáles son las transformaciones más sustantivas en el papel de los grupos de interés en el desarrollo regulatorio de las reglas del juego que les afectan en su relación con los ciudadanos?
3. ¿Qué tipo de ciudadanía estaría configurando esta situación?

**Proposiciones de partida:**

1. Estamos ante una privatización del debate y del espacio público de decisión,
2. asistimos al fin del monopolio de la decisión política por parte del Estado nación (desinstitucionalización de la decisión sobre políticas públicas) y
3. el ciudadano está reduciendo su alcance al de mero consumidor.

**Técnicas de investigación:**

- **Datos secundarios.**

Además de la consulta bibliográfica, se utilizarán aquellos datos que han sido obtenidos en estudios precedentes sobre el tema, tanto cualitativos, como cuantitativos y estadísticos, si los hubiera, además de documentales y audiovisuales que hayan analizado la cuestión.

- **Datos primarios.**

Nuestra investigación se centrará en el estudio de casos.

Las técnicas de investigación a emplear serán las siguientes:

- Observación sobre modelos de negocio, narrativas de influencia, marcos y valores corporativos; observación sobre si el modelo que propone el caso impacta de alguna manera en el espacio público convencional; observación comparativa en el tiempo (modelo anterior vs modelo actual) sobre hábitos de consumo. En esta parte se tendrá en cuenta también la experiencia profesional de la autora en cada uno de los casos.

Vinculado a cuadro 1.

- Entrevistas se ha hecho una elección de actores queriendo entrevistar a toda la cadena de valor de la decisión. Encontraremos así en las entrevistas, representantes de:
  - Grupos de interés.
  - Decisores: involucrados en la toma de decisión realizada o pendiente de hacer.
  - Expertos reconocidos.

Para el desarrollo de los casos se han realizados 11 entrevistas abiertas basadas en un cuestionario tipo (estructurado) ligado tanto a los factores analizados (inestabilidad política, incomprensible 'nuevo' y obsolescencia regulatoria) como a las siete tendencias identificadas en

la geopolítica del lobbying<sup>90</sup>. Ver página 90, en caso 1; página 116, en caso 2; página 154, caso 3.

---

<sup>90</sup> No todas las entrevistas pudieron ser grabadas. Tan solo se grabaron cuatro, por lo que el doctorando puede aportar las fechas y los datos de contacto de los entrevistados, para su consulta si así lo cree pertinente el tribunal.

# Caso 1.

# Políticas de protección de datos

## 13. Caso 1.

# Políticas de protección de datos personales

### Índice

1. Introducción
2. El bien protegido
3. Derecho Fundamental, pero no absoluto
4. Redes sociales y privacidad
5. *Comunitarización* de la regulación de un derecho fundamental
6. Visión geopolítica de la protección de datos
7. Protección necesaria
8. Geopolítica del lobbying en las políticas de protección de datos personales  
(enfoque de las siete tendencias)
9. Bibliografía y referencias

Para la preparación de este caso he tomado como referencia la bibliografía básica que indico a la finalización del mismo, así como una revisión de hemeroteca de lo publicado en España estos últimos años. Además, en mi labor como consultora de asuntos públicos, para la realización del caso he contado también con entrevistas a personas que han vivido este proceso de cerc. Son:

1. Artemi Rallo, portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional del Senado. Legislatura XIV. Portavoz y relator de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y derechos digitales. Fue director de la Agencia Española de Protección de Datos entre 2007 y 2011. Entrevista telefónica realizada el 3 de abril de 2020.
2. Gabriel López, director de Government Affairs de Microsoft Iberia desde 2015. Entrevista telefónica realizada el 12 de marzo de 2020.
3. María Álvarez Caro, gerente de Políticas Públicas y Gubernamentales de Google España desde 2018 y profesora de la Cátedra de Privacidad, Sociedad e Innovación de la Universidad San Pablo CEU. Entrevista telefónica realizada el 8 de abril de 2020.
4. Borja Absuara Varela. Doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Villanueva. Experto en Derecho digital y divulgador. Entrevista presencial realizada el 3 de marzo de 2020.
5. Ofelia Tejerina, presidenta de la Asociación de Internautas. Abogada, Máster de Derecho Informático. Doctora en Derecho Constitucional por la UCM y doctorando en la Universidad Pontificia de Comillas. Autora del libro 'Seguridad

del Estado y Privacidad'. Premio CONFILEGAL 2018 en la categoría 'LegalTech'.

Entrevista por escrito realizada el 12 de abril de 2020.

Existe una sobre-abundancia de información y documentación sobre la temática. El caso no pretende ser exhaustivo en el relato de los hechos, sino tan solo destacar aquellos aspectos que mejor ayuden a entender el caso desde la óptica de la tesis en marcha.

## Introducción

La primera aproximación a los desafíos en el debate de la regulación de protección de datos y la privacidad, que a los efectos de este trabajo trataremos como sinónimos, parte de dos hipótesis que convergen la una en la otra y que afirman que en el siglo XXI 1/ estamos inmersos en la economía del dato<sup>91</sup> (dataísmo<sup>92</sup>) y 2/ que en ese modelo económico el producto somos cada uno de nosotros y cada una de nuestras acciones y movimientos. El historiador Yuval Noah Harari lo resume así: “El individuo se está convirtiendo en un pequeño chip dentro de un sistema gigante que nadie realmente entiende”<sup>93</sup>. Sería un estadio más en el proceso de racionalización de la sociedad moderna que analizaba Max Weber en ‘Economía y Sociedad’. Racionalización es, según este autor, “la creciente intervención de órdenes estatuidos” en la vida de la gente<sup>94</sup>. En su forma de verlo, la vida social y económica estaba sometida a un proceso imparable de eficacia y tecnificación.

Es por su especial sensibilidad y actualidad por lo que se considera que el debate en torno a las políticas públicas de protección de datos y privacidad ofrece suficientes argumentos como para ser objeto de estudio de este trabajo, que será analizado desde la triple perspectiva que enmarca este capítulo (inestabilidad política / incomprensible ‘nuevo’ / obsolescencia regulatoria) y las siete variables de transición identificadas:

---

<sup>91</sup> Según el [Informe Economía de los Datos. Riqueza 4.0 de la Fundación Carolina](#), “la Economía de los Datos puede definirse como el conjunto de iniciativas, actividades y/o proyectos cuyo modelo de negocio se basa en la exploración y explotación de las estructuras de bases de datos existentes (tradicionales y procedentes de nuevas fuentes) para identificar oportunidades de generación de productos y servicios (ver en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2018/11/Libro-Economia-de-los-Datos-Ontiveros.pdf>)

<sup>92</sup> Según Fundeu, el sustantivo dataísmo se utiliza para referirse a la filosofía centrada en los datos y en la libertad de la información.

<sup>93</sup> NOAH HARARI, Yuval: *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*; Editorial Harvil Secker. Londres. 2015:385.

<sup>94</sup> WEBER, Max: *Economía y Sociedad*; Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 2014:720.

desinstitucionalización / emocionalidad / consentimiento / de la agenda social a la política / desideologización / consenso exógeno / multicompetencial.

Según un [Informe de la Fundación Carolina](#) dirigido por el economista Emilio Ontiveros, presidente de AFI, “los datos generados por ciudadanos, empresas, Administraciones Públicas y, más recientemente, objetos (Internet de las Cosas, IoT) han aumentado exponencialmente. En muchos casos, se trata de información asociada al usuario, esto es, datos personales que permitirían identificar a una persona concreta, por lo que requieren —los datos y las personas que los generan y/o comunican— una protección especial en ámbitos relacionados con la transparencia, el consentimiento, la finalidad, la protección, la seguridad, la conservación, la calidad y la exactitud”. Todo esto es lo que condujo a Andrew Lewis a afirmar hace ya algunos años aquello de: “If you're not paying for something, you're not the customer; you're the product being sold (Si no estás pagando por algo, no eres el cliente; eres el producto que se vende)”.

### **El bien protegido**

El [Reglamento General de Protección de Datos](#), más conocido por GDPR, en sus siglas en inglés, define los datos personales como "toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o

social de dicha persona”, artículo 4.1<sup>95</sup>. Por tanto, no es el dato el bien protegible sino la relación, “la flecha que une”, diría el profesor Borja Absuara durante la entrevista que mantuvimos para la elaboración de este trabajo, una información a una persona física identificable. En esta misma línea, el Informe antes mencionado de la Fundación Carolina señala: “Un dato por sí mismo no proporciona valor, igual que la imagen de una cámara de tráfico, sin más contexto o tratamiento, presenta una utilidad muy limitada. Para obtener información de los datos y, por tanto, utilidad de los mismos, es necesario su procesamiento. Por esta razón, una de las metáforas más utilizadas es que los datos, más que gasolina, son el nuevo petróleo (Michael Palmer, Association of National Advertisers), por la necesidad de transformarlos (refinar) para convertidos en insumos de valor y utilidad”.

### **Derecho Fundamental, pero no absoluto**

Antes de Internet, la privacidad ya era un ámbito de preocupación y estaba reconocida como Derecho Humano (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, y Convención Europea de los Derechos Humanos, 2014) y consagrado en nuestro país como Derecho Fundamental a través de la Constitución Española (artículo 18.4: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”). “La privacidad es del interés del individuo y de la sociedad y una expresión de autonomía por parte de ambos”, señala Kevin Macnish en el reciente Informe Data, Privacy & the Individual<sup>96</sup>. Y

---

<sup>95</sup> Reglamento (UE) 2016/679 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

<sup>96</sup> Informe Data, Privacy & the Individual. Coordinado por Carissa Véliz. IE Center for the Government of Change y Digital Policy Lab de Telefónica. Marzo 2020.



continúa el autor: “Dicho esto, sería extraño ver la privacidad como un derecho absoluto. Si es así, entonces los asesinos tendrían argumentos contra el estado que escuche sus llamadas telefónicas o lea sus correos electrónicos. Debe haber un equilibrio entre los intereses privados legítimos del individuo y los grupos de la sociedad y los intereses legítimos del Estado de proteger al público del daño. Ni la Declaración Universal ni la Convención Europea presentan la privacidad como un derecho absoluto, sino como un derecho moderado por los intereses nacionales y de seguridad”. Y moderado también porque no responde solo de sí mismo, sino que casi siempre los datos personales protegidos afectan a terceros. “Un ejemplo sencillo sería el de una fotografía con varias personas. ¿Quién es el propietario de la fotografía? ¿Quiénes son los afectados por la fotografía? ¿Quién decide qué uso se puede hacer de la fotografía, el propietario o las personas que aparecen en ella?”, se pregunta Borja Absuara durante la entrevista.

### **Redes sociales y privacidad**

Internet y las redes sociales han precipitado análisis de todo tipo sobre beneficios y/o perjuicios potenciales del dataísmo. Se suceden libros, noticias y documentales que alertan sobre un futuro inmediato de sociedades democráticas vigiladas, lo que el responsable de regulación de Microsoft, Gabriel López, denomina, durante la entrevista mantenida para la elaboración de este trabajo, “la nueva generación de dictaduras amparadas como democracias”. Esa sociedad vigilada, distópica desde todo punto de vista, ya empieza a entreverse en algunos casos y tiene a China como principal laboratorio.

El preámbulo de la [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#), señalaba como la regulación ha de atender estas nuevas circunstancias, “principalmente, el aumento de los flujos transfronterizos de datos personales como consecuencia del funcionamiento del mercado interior, los retos planteados por la rápida evolución tecnológica y la globalización, que ha hecho que los datos personales sean el recurso fundamental de la sociedad de la información. El carácter central de la información personal tiene aspectos positivos, porque permite nuevos y mejores servicios, productos o hallazgos científicos. Pero tiene también riesgos, pues las informaciones sobre los individuos se multiplican exponencialmente, son más accesibles, por más actores, y cada vez más fáciles de procesar mientras que es más difícil el control de su destino y uso”. Como buena parte de la innovación, las tecnologías de la información son neutras y depende del uso que se haga de ellas, y por parte de quién se haga, pueden ser capaces de lo mejor (ejemplo, en el ámbito sanitario) o de lo peor (ejemplo, la ciberguerra o la ciberdelincuencia). Es la dificultad para establecer líneas definidas en una casuística infinita uno de los elementos que hace mayor el desafío sobre la regulación de estas materias. Una regulación capaz de encontrar el equilibrio entre el impulso necesario para la innovación hacia una sociedad mejor y más eficiente, sin generar desigualdades, mayores desequilibrios de poder o mermas en derechos fundamentales.

### **Comunitarización de la regulación de un derecho fundamental**

Todos los desarrollos tecnológicos han retado el rol de los Estados nación y su monopolio de la decisión pública, como garantes del derecho al honor y a la intimidad, y con ello a la privacidad y a la protección de datos. Principalmente, porque la tecnología



ha evidenciado que la regulación desde los límites fronterizos del Estado es incapaz, por insuficiente e ineficiente, de responder a las nuevas necesidades. Así, “el derecho a la protección de datos se ha convertido en un derecho europeo y no nacional”, afirma, durante la entrevista mantenida para la elaboración de este trabajo, Artemi Rallo, senador y relator de la ley orgánica de 2018 en el Congreso de los Diputados. “Este es un ejemplo paradigmático de la abducción de un derecho fundamental por la Unión Europea”. Eso lo ha hecho la Unión Europea a través de la adopción del GDPR, al que podríamos señalar como el primer esfuerzo de regulación supranacional en el mundo, buscando no solo adaptarse a la nueva realidad tecnológica, cuanto generar espacios de armonización y uniformidad en un entorno más amplio que el del Estado. Para Henry Farrell y Abraham L. Newman, este sería un ejemplo más de los cambios que se están operando en la política global: la internacionalización de la seguridad doméstica<sup>97</sup>.

El reglamento, que entró en vigor en mayo de 2018, sustituía la Directiva 95/46/CE, 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Entre las novedades principales del GDPR, más allá de la armonización señalada, destacaría el permiso expreso de las personas (consentimiento) para mantener los datos relacionales con ellas, el derecho al olvido y la minimización de datos, como señala durante la entrevista que mantuvimos para la elaboración de este trabajo María Álvarez, Public Policy Lead para EMEA de Google, para quien es clave que en esta fase los operadores sean capaces de “hacer más con menos datos”.

---

<sup>97</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: 'Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security'; 2019:24.

Para Kevin Macnish, “el GDPR es solo el comienzo de una tendencia mundial. En este contexto, la explotación de datos personales se está convirtiendo cada vez más en una responsabilidad. La carrera empresarial en el futuro cercano no se centrará en quién puede recopilar y explotar mejor nuestros datos personales, sino en quién protege nuestra privacidad”. Mas si cabe, considerando que el origen europeo de la protección de datos tuvo por objeto la protección de los ciudadanos y las empresas frente al Estado, concretamente frente a la Alemania nazi. En esa aproximación se ha hecho un viraje importante en los últimos años, siendo fuente de interés regulatorio los límites del Estado y los límites de los operadores tecnológicos. En el libro de Brad Smith hay un episodio que resume ese origen: “Como administradores de grandes cantidades de datos personales, las empresas tecnológicas deben apreciar, tal vez como solo las personas que sufrieron bajo el dominio de los nazis y de la Stasi, el riesgo de que los datos caigan en manos equivocadas”, señalando así que muchos de los que estuvieron en prisión fueron arrestados por cosas que hicieron en la privacidad -intimidad- de sus hogares. “Era un sistema de vigilancia total diseñado para controlar a las personas”<sup>98</sup>.

### **Visión geopolítica de la protección de datos**

Aunque es cierto que de alguna forma la regulación europea de protección de datos, a través del Reglamento, está teniendo fuerte influencia en el resto del mundo, Estados Unidos incluido, la trayectoria judicial norteamericana ha ayudado también y mucho a la propia evolución de la comprensión de esta materia y de los límites de poder entorno a ella. Distintos episodios a través de la historia reciente han erosionado la separación

---

<sup>98</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: 'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019.

de poderes en las democracias occidentales. La privacidad ha sido uno de los campos de juego, y los grandes operadores tecnológicos han buscado en los tribunales el amparo para el reconocimiento de que no todo vale por parte de los Estados a la hora de acceder a información que puede ser clave en la identificación de sospechosos de crímenes o terrorismo. Una referencia sería el fallo del Corte Suprema de EE.UU del año 2014 del magistrado John Roberts. A ello se refieren Brad Smith y Carol Ann Browne en el libro *'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'*: “Los jueces decidieron que la policía necesitaba una orden judicial para registrar el teléfono móvil de alguien, incluso si la persona estaba bajo arresto por cometer un delito”. Y sigue, “mientras que la Cuarta Enmienda fue adoptada para proteger a las personas en sus hogares, Roberts explicó que los teléfonos modernos "típicamente exponen al Gobierno mucho más que la búsqueda más exhaustiva de una casa: un teléfono no solo contiene en forma digital muchos registros confidenciales encontrados previamente en la casa; también contiene una amplia gama de información privada que nunca se encuentra en un hogar de ninguna forma"<sup>99</sup>.

Sin embargo, y como decíamos antes, la protección es del ciudadano hacia el Estado y hacia los operadores tecnológicos. Como explica el Informe *Data, Privacy & the Individual*: “el escándalo de Cambridge Analytica ha demostrado que no solo las agencias de inteligencia pueden comprometer la privacidad en Internet, sino también las redes sociales y las empresas de recopilación de datos (Cadwalladr y Graham-Harrison, 2018)”<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: *'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'*; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019:34.

<sup>100</sup> Informe *Data, Privacy & the Individual*. Coordinado por Carissa Véliz. IE Center for the Government of Change y Digital Policy Lab de Telefónica. Marzo 2020.

La realidad es que hoy EE.UU carece de una legislación marco sobre esta materia, aunque esté siendo fuertemente influenciado por el GDPR europeo. Atendiendo a los vacíos que la falta de legislación marco ha ido provocando, se han dado distintos movimientos de autorregulación entre los operadores tecnológicos a través de los cuales se ha querido cubrir ese vacío que dejaban los Estados y el Estado federal. Así lo cuentan desde Microsoft: “Dada la ausencia de una ley nacional de privacidad en los Estados Unidos, se necesitaba cierta creatividad política para facilitar el flujo de datos a través del Atlántico. La solución, adoptada en 2000, fue un programa voluntario que permitió a las empresas autocertificarse de que cumplían con siete principios de privacidad respaldados por el Departamento de Comercio de los EE. UU. Los principios reflejaban las normas de la UE y permitieron a la Comisión Europea concluir que Estados Unidos proporcionaba la protección de privacidad adecuada según lo exigido por la directiva de 1995. Nacieron los Principios Internacionales de Privacidad de Puerto Seguro”<sup>101</sup>, y son un ejemplo más del impulso desde el ámbito de lo privado para cubrir vacíos de legislación y de lo importante de una interoperabilidad global, no solo técnica, sino también regulatoria.

Es tanta la influencia que está tomando el GDPR, que hay operadores, como Google, que en aras de la necesaria armonización entre países han decidido motu proprio que todas sus políticas de privacidad adopten por defecto el estándar europeo. Google es de las compañías que señalan como un reto fundamental en el desarrollo óptimo de las políticas de protección de datos que se de una armonización global de la regulación, al

---

<sup>101</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: 'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019:134.

menos, desde la óptica de los estándares internacionales globales. En eso, María Álvarez durante la entrevista mantenida, reconoce que se están dando paso importantes, “sobre todo en comparación con el pasado”.

Pero, ¿sería suficiente con un estándar internacional global? El preámbulo de la ley orgánica española de diciembre de 2018 dice que “corresponde a los poderes públicos impulsar políticas que hagan efectivos los derechos de la ciudadanía en Internet promoviendo la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en los que se integran para hacer posible el pleno ejercicio de los derechos fundamentales en la realidad digital”. Todo hace pensar que sin el concurso de los operadores privados y de la sociedad civil en su conjunto, los avances que puedan darse seguirán siendo insuficientes. Brad Smith y Carol Ann Brownie se refieren en distintas ocasiones a este tema. “En el siglo XXI - dicen-, la mejor manera de abordar los problemas mundiales es establecer un equipo que pueda trabajar no solo con otros gobiernos sino también con todos los interesados que están definiendo el futuro de la tecnología”<sup>102</sup>. “Un enfoque regulatorio más activo requerirá que los funcionarios del Gobierno desarrollen una comprensión aún mayor de las tendencias tecnológicas. Esto a su vez requerirá más conversación entre quienes crean la tecnología y quienes deben regularla”<sup>103</sup>. Algo en lo que coincide María Álvarez durante la entrevista mantenida, para quien uno de los retos principales del GDPR es convertirse en una respuesta no solo para los retos tecnológicos del presente cuanto para los que están por venir, desde el desarrollo de la Inteligencia Artificial, el

---

<sup>102</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: 'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019:130.

<sup>103</sup> IBIDEM: 297

blockchain, etc. “Necesitaríamos que el reglamento fuera la respuesta o, de mínimos, una referencia”. Algo que conecta con la analizada en páginas anteriores, “obsolescencia regulatoria”. Ser capaces de construir relaciones que sirvan de marco de referencia en el tiempo y que no sean tan vulnerables a la innovación. En esta línea ya podemos encontrar ejemplos como la [Paris Call for Trust and Security in the Ciberspace](#), adoptada en 2018 sobre la base de una conversación regulatoria entre la mayoría de las democracias del mundo y mayoría del sector tecnológico y los principales stakeholders no gubernamentales del mundo.

Analizado lo anterior, podríamos afirmar que el monopolio de la decisión pública ha perdido tanto impulso legislativo como control y seguimiento, no hay una verdadera evaluación de políticas públicas. Muchos podrían considerar que esto es fruto de un empobrecimiento del Estado nación, pero lo cierto es que la complejidad del siglo XXI aboca a la innovación también desde la óptica de la política pública y parece más adecuado un reconocimiento de que el Estado por sí solo no puede, porque tiene un doble límite, el fronterizo (necesita el concurso del resto de países para que las medidas que adopte sean eficientes y no un motivo de desincentivo inversor) y el técnico (necesita el concurso de los operadores y a la sociedad civil organizada para anticipar los puntos muertos del retrovisor que una legislación unidireccional tiene, especialmente en materias técnicamente complejas). La regulación sobre protección de datos evidencia que este siglo XXI reclama iniciativas multilaterales y multi-stakeholders. En ese sentido Farrell y Newman señalan que hoy y en esta materia: "Las empresas, los reguladores, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los ministros

del interior y de finanzas y las agencias de inteligencia establecen agendas, proponen soluciones y crean las coaliciones políticas que sustentan los acuerdos internacionales sobre privacidad y seguridad"<sup>104</sup>. Y advierte: “La internacionalización de la seguridad doméstica ofrece una ventana hacia una transformación más general en la política mundial desatada por la globalización. Nuestro enfoque enfatiza cómo la globalización está creando nuevos canales para una variedad de actores, que no siempre son diplomáticos convencionales o negociadores comerciales.<sup>105</sup> “La interdependencia pone en marcha tres dinámicas poderosas, que transforman las instituciones nacionales y, a su vez, la gobernanza global. (...) Primero, produce una situación de superposición de reglas en la que la estabilidad y la credibilidad de las reglas y leyes nacionales se vuelven cada vez más inciertas. (...)

En segundo lugar, la interdependencia expande el número y tipo de actores que participan en la política global. Para ser claros, no afirmamos que el Estado o el jefe ejecutivo sean irrelevantes. En cambio, sostenemos que ya no goza de un monopolio diplomático. Las revoluciones en la tecnología de la comunicación y los viajes significan que muchos más actores llevan a cabo políticas transfronterizas. Los burócratas, las empresas y los activistas de las ONGs que se encuentran con sus pares en conferencias (o mediante videoconferencia) desarrollan propuestas de políticas que resuelven la incertidumbre generada por la superposición de reglas. Y, tercero, la interdependencia proporciona a estos actores nuevas plataformas para la cooperación. A medida que más y más instituciones políticas trascienden las fronteras nacionales, los actores políticos

---

<sup>104</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: ‘Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security’; 2019:30.

<sup>105</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: ‘Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security’; 2019:30.

utilizan canales alternativos para redefinir las reglas globales, no solo presionando a su Estado de origen, sino también creando alianzas transnacionales con otros actores en otras jurisdicciones<sup>106</sup>. P35-37

Pero, si un eje claro es la interdependencia de los países con sus pares y con los operadores privados, un segundo eje, en el que coinciden los expertos consultados, es la necesidad de que las instituciones públicas sigan impulsando el establecimiento de marcos regulatorios que definan el campo de juego. Así, Brad Smith afirma: "La privacidad no era solo una regulación que debíamos cumplir, sino un derecho humano fundamental que teníamos la obligación de proteger"<sup>107</sup>. "En el verano de 2018, cuando Mark Zuckerberg testificó ante el Congreso, el sector tecnológico había cambiado su tono sobre la magnitud del problema y la respuesta que requería. "Mi posición no es que no debería haber una regulación", dijo Zuckerberg. "Creo que la verdadera pregunta, a medida que Internet se vuelve más importante en la vida de las personas, es cuál es la regulación correcta, no si debería existir o no"<sup>108</sup>.

Y, ese sería el tercer eje, la calidad de la regulación sobre privacidad resultante que, como señala el Informe Data, Privacy & the Individual, "es uno de los mayores desafíos de esta nueva década del siglo XXI. El año pasado [2019] demostró que todavía hay mucho trabajo por hacer en materia de privacidad para controlar los aspectos más oscuros de la economía de datos. A medida que surgen escándalos de datos, llegarán

---

<sup>106</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: 'Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security'; 2019:35-37.

<sup>107</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: 'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019:42.

<sup>108</sup> SMITH, Brad, y BROWNIE, Carol Ann: 'Tools and Weapons. The Promise and the Peril of the Digital Age'; Editorial Hodder & Stoughton. Londres. 2019:98.

más preguntas sobre cómo interpretar y hacer cumplir la regulación, cómo diseñar nuevas y mejores leyes, cómo complementar la regulación con una mejor ética y cómo encontrar soluciones técnicas a los problemas de datos”<sup>109</sup>.

### **Protección necesaria**

Porque lo que parece claro es que una mínima regulación es necesaria, al menos de carácter prescriptivo, señala María Álvarez en la entrevista mantenida. “El valor de la privacidad, tanto para los individuos como para la sociedad, es claro. En su ausencia, nuestras vidas se vuelven menos seguras y la sociedad menos democrática”, señala Macnish. Pero, a pesar de toda la atención jurídica, filosófica, política y sociológica que recibe la realidad entorno al dato y sus conexiones, durante un tiempo, breve, eso es verdad, se pensó que la privacidad había muerto (Dhawan, 2009). En eso coinciden Farrell y Newman al señalar que “en el cambio de milenio, (...) la privacidad era, en el mejor de los casos, una ocurrencia tardía y, en el peor, irrelevante. (...) Ahora vivimos en un mundo diferente. Los ataques del 11S de 2001, el surgimiento del Estado Islámico en Irak y Siria, las revelaciones de Edward Snowden y el dominio de la economía de plataforma han remodelado nuestra política y economía”<sup>110</sup>.

Estaba muerta y, sin embargo, parece que sí importa, al menos desde un punto de vista teórico. Así lo indican los resultados de la encuesta hecha para el Informe Data, Privacy & the Individual. “Cuando el 88% de las personas piensa que las violaciones al derecho a la privacidad son uno de los peligros más importantes que enfrentan los ciudadanos

---

<sup>109</sup> Informe Data, Privacy & the Individual. Coordinado por Carissa Véliz. IE Center for the Government of Change y Digital Policy Lab de Telefónica. Marzo 2020.

<sup>110</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: ‘Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security’; 2019:11.

en la era digital, los gobiernos y las empresas tienen buenas razones para tomarse en serio la privacidad. Las personas se preocupan por la privacidad, y están legítimamente insatisfechas con la forma en que las empresas y los gobiernos utilizan sus datos. Las instituciones que desean recuperar la confianza de las personas necesitan proteger mejor la privacidad de los ciudadanos”<sup>111</sup>. Sin embargo, desde el punto de vista ciudadano queda mucho camino por recorrer. Quizá, la primera fase sea mostrar interés por esta temática, que es lo que parece mostrar la encuesta. La siguiente fase habría de llegar de una gestión responsable de los datos personales y, para ello, es tan importante incrementar el nivel de alfabetización funcional sobre los datos, cuanto que los operadores faciliten la comprensión y la negociación sobre sus políticas de privacidad.

\*\*\*\*\*

---

<sup>111</sup> Informe Data, Privacy & the Individual. Coordinado por Carissa Véliz. IE Center for the Government of Change y Digital Policy Lab de Telefónica. Marzo 2020.

## **Conclusión del caso:**

### **Geopolítica del lobbying en las políticas de datos personales (conclusiones desde las siete tendencias)**

Como hemos tratado de reflejar en las páginas anteriores, la protección de datos mantiene abierto gran parte del debate que el presente trabajo trata de desentrañar. Fenómenos como los de Edward Snowden, Cambridge Analytica o la COVID-19 han sido aceleradores de un proceso de tecnologización de la sociedad y la economía y un aviso de sus potenciales, para mal (vigilancia sin límites) o para bien (salud pública). De ahí que el reto que presenta el issue sigue teniendo al Estado como impulsor de un marco legislativo básico, que fije los límites de lo público y de lo privado, y desde el que los operadores y la sociedad civil sigan completando, conjuntamente, a través de autorregulaciones y códigos de conducta que perfilen los límites y las protecciones de cada ámbito de la vida íntima, personal, social, económica y política. Eso apela también a los ciudadanos, a los que el GDPR les da una responsabilidad que, en la práctica, no se está sabiendo asumir, lo que pone en duda la apuesta decidida del legislador por el consentimiento.

Si lo observáramos desde las siete variables de transición que hemos identificado, vinculadas a tres hitos fundamentales (inestabilidad política / incomprensible 'nuevo' / obsolescencia legislativa), veríamos que:

#### **1. Institucionalización**

La protección de datos está desdibujando el límite entre público y privado. Como señala Henry Farrell y Abraham L. Newman, eso no significa que “el Estado se

haya ido”<sup>112</sup>. Así, se pasa “de administrar bases de datos estatales a administrar el acceso estatal a bases de datos del sector privado”. “Esto se ve agravado por el papel cada vez más importante que desempeñan las empresas en la política moderna”<sup>113</sup>. Por eso, aunque formalmente no pueda hablarse de una desinstitucionalización, sí se observa una cesión del Estado, que delega territorial (enfoque supranacional) y técnicamente (colaboración público-privada) buena parte de sus competencias en aras de una mayor eficiencia y de un reconocimiento de su insuficiencia. La protección de datos trasciende la política de frontera y el monopolio público del acceso a la información y de la decisión.

## **2. Emocionalidad**

Aunque ha habido enormes esfuerzos por parte de las grandes tecnológicas para convertir en emocional todo lo relacionado con la protección de datos en momentos en que, aparentemente, las democracias estaban tentadas a traspasar algunos límites (Ej. intervención de las comunicaciones sin orden judicial), la realidad es que, en términos generales, el debate no ha logrado trascender lo social. Desde la agenda mediática se aprecia un fuego cruzado entre las administraciones públicas y los operadores privados que se acusan mutuamente, en un discurso que tiene al ciudadano como objeto vulnerable (espionaje, violación de intimidad, etc.), pero que no es asumido plenamente por la

---

<sup>112</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: ‘Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security’; 2019:185.

<sup>113</sup> FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: ‘Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security’; 2019:185.

ciudadanía, quizá por la complejidad técnica o por la falta de alternativas reales. El debate sobre privacidad tiene a la autonomía del individuo como eje central de la búsqueda de una mejor regulación, pero el ciudadano de alguna forma ha aceptado que la transparencia será unidireccional, del individuo al Estado y del individuo a las operadoras tecnológicas.

### **3. Consentimiento**

El consentimiento en este debate trae consigo algunas diferencias, en tanto que existe como figura legal y ha tomado un protagonismo absoluto en la regulación europea actual. De alguna forma, a través del consentimiento se ha querido empoderar y responsabilizar al ciudadano de cada una de sus decisiones. El consentimiento se ha convertido en una precondition para poder acceder y usar los datos personales. Pero, si volvemos a la idea del consentimiento que este trabajo desarrolla, la que nace de Edward Bernays, vemos como, efectivamente, se ha dado un consentimiento social ante la falta de alternativas. Una política de protección de datos de una aplicación que queramos descargarnos para el móvil supone o la aceptación o la no posibilidad de uso. No hay alternativa de negociación. Hay un consentimiento de fondo basado en la no existencia de alternativa que logre un resultado más satisfactorio que el obtenido por la cesión. El ejemplo podría Google Maps. No hay alternativa a que ceda mi localización, si necesito que de la forma más rápida y efectiva, me digan cómo llegar a un punto que dista del actual en el que estoy.

#### **4. De la agenda social a la agenda política**

La transformación que se ha dado en el desarrollo de políticas de protección de datos tiene mucho que ver con el trabajo que mencionábamos en el punto 2. Y es cierto que, con limitaciones, ha sido gracias a que estos temas han empezado a ocupar la agenda social y mediática por lo que se han acercado posturas entre la Unión Europea y los grandes operadores tecnológicos.

#### **5. Desideologización**

La protección de datos es visto como un problema técnico que hay que resolver. Entra más dentro del gobierno de los expertos y, aunque pueda tener carga ideológica en su origen, la realidad es que existen pocas diferencias entre las propuestas que en esta materia se dan en las democracias moderadas, por parte de los distintos partidos políticos. El hecho de que en la solución estén participando tan activamente los expertos refuerza esa sensación de que esto no es política y se trata de un problema técnico a resolver.

#### **6. Consenso exógeno**

A lo largo de los distintos párrafos se han evidenciado ejemplos de cómo ha sido necesario el consenso exógeno para impulsar regulaciones desde los Estados o desde una óptica supranacional. Ese consenso exógeno ha tenido a los propios operadores tecnológicos como protagonistas. Solo Google cuenta con más 1.000 empleados dedicados a la privacidad, desde ingenieros a abogados, que participan activamente del debate público a través de un lobby directo e indirecto.

## 7. Multi-competencial

Igual que describíamos en el punto anterior, si algo deja claro este debate es que, a pesar de tratarse de un Derecho Fundamental, las fronteras territoriales del Estado son insuficientes para abordarlo.

Geopolítica del lobbying: caso protección de datos		
1. Inestabilidad política 2. Incomprensible 'nuevo' 3. Obsolescencia legislativa	<b>Variables del proceso de decisión</b>	
	<b>Tendencia identificada</b>	<b>Check-point</b>
	No institucionalizada	?
	Emocional	👎
	Consentimiento	👍
	De agenda social a política	👍
	No ideologizada	👍
Consenso exógeno	👍	
Multicompetencial	👍	

Cuadro 5. Elaboración propia.

## **Bibliografía y referencias específicas del caso**

Data, Privacy & the Individual. Carissa Véliz. IE Center for the Government of Change y Digital Policy Lab de Telefónica. 2020.

SMITH, Brad: 'Tools and Weapons'; 2019.

FARRELL, Henry y L. NEWMAN, Abraham: 'Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security'; 2019.

GILDER, George: 'Life After Google: The Fall of Big Data and the Rise of the Blockchain Economy'; 2018.

WU, Tim: 'The Master Switch. The rise and fall of information empires'; A Knopf ebook. 2020.

BENNETT, Colin J y RAAB, Charles: 'The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective'; The MIT Press. 2006.

### Documentales:

[The Data Revolution: Privacy, Politics & Predicting Policing](#). The Economist.

El gran hackeo. 2019. Netflix.

[Citizenfour](#). 2019.

[Los gobiernos mienten](#). Oliver Stone. 2018.

[Inside Facebook](#). 2018.

[Privacidad en internet. Qué hacen las Redes Sociales con nuestros datos personales](#). 2016. La 2.

[Do not track](#). 2015



[Facebookistán](#). 2015.

[La revolución del virtual “El precio de lo gratuito”](#). 2012.

# Caso 2.

# Políticas contra el cambio climático

## 14. Caso 2.

# Políticas contra el cambio climático

### Índice

1. Introducción
2. De la irrelevancia pública al consenso con acción
3. La gobernanza de la lucha contra el cambio climático
  - a. Role del Estado nación
  - b. Gobernanza internacional y control democrático
4. Convergencia económica. Es la economía, estúpido
  - a. De política medioambiental a política energética
  - b. Negacionismo
  - c. Convergencia económica
  - d. Colaboración público-privada
  - e. De la colaboración a la privatización

5. Más allá de la legislación
6. ¿Y la opinión pública? ¿Y el movimiento ecologista?
7. Geopolítica del lobbying en las políticas contra el cambio climático (enfoque de las siete tendencias)
8. Bibliografía y referencias

Para la preparación de este caso he tomado como referencia la bibliografía básica que indico a la finalización del mismo, así como una revisión de hemeroteca de lo publicado en España estos últimos años. Además, en mi labor como consultora de asuntos públicos, para la realización del caso he contado también con tres entrevistas a personas que han vivido este proceso de cerca con muy distintas experiencias y aproximaciones, técnicas e ideológicas. Son:

1. Juan Antonio López de Uralde. Presidente de la Comisión de Transición Ecológica y Retos Demográfico desde febrero de 2020 y portavoz de la misma comisión por parte del Grupo Unidas Podemos desde enero de 2021. Fue Director de Greenpeace España durante 10 años y fundador de Equo. Entrevista telefónica realizada el 22 de octubre de 2020.
2. Pilar Ayuso. Miembro del Consejo de la OCU. Dr. Ingeniero Agrónomo. Ex Directora General de Alimentación y 20 años eurodiputada por el Partido Popular en las comisiones de Agricultura y Medio Ambiente. Entrevista telefónica realizada el 15 de diciembre de 2020.
3. Piluca Nuñez. Directora de Comunicación y Relaciones Institucionales de la Asociación Empresarial Eólica (AEE) desde septiembre de 2017. Previamente, había ejercido ese mismo cargo en el Foro de la Industria Nuclear Española durante 18 años. Entrevista telefónica realizada el 23 de octubre de 2020.

Existe una sobre-abundancia de información y documentación sobre la temática. El caso no pretende ser exhaustivo en el relato de los hechos, sino tan solo destacar aquellos aspectos que mejor ayuden a entender el caso desde la óptica de la tesis en marcha.

## **Introducción**

La lucha contra el cambio climático se ha convertido en un eje de actuación de buena parte de las democracias occidentales, con la Unión Europea a la cabeza, y, de potencias no democráticas como la República Popular China que, junto con Estados Unidos, serían los tres principales agentes de cambio en materia medioambiental. Y es una lucha a contrarreloj. En palabras del sociólogo y economista Jeremy Rifkin, autor en septiembre de 2019 de la obra 'El Green New Deal Global': "Hasta hace poco, la Unión Europea, con sus 508 millones de habitantes, ha liderado el cambio hacia una economía verde de cero emisiones. La República Popular China, con sus casi 1.400 millones de habitantes, ha irrumpido en los últimos años con su plan para efectuar la transición hacia una era postcarbono. Y, ahora, Estados Unidos, con sus 327 millones de ciudadanos, está preparado para unirse al grupo<sup>114</sup>. Sin que estos tres elefantes marchen al compás, compartan las mejores prácticas, establezcan códigos, regulaciones, estándares e incentivos comunes, y alcancen juntos nuevas fronteras para que el resto de la humanidad siga su ejemplo, la carrera hacia una civilización de carbono cero en menos de veinte años se habrá perdido"<sup>115</sup>.

La lucha contra el cambio climático es un ejemplo de política pública técnicamente compleja, que requiere, como señala el sociólogo inglés Anthony Giddens, de una "**gobernanza de múltiples capas**, que va desde los foros internacionales por arriba hasta los gobiernos regionales, municipales y locales por abajo"<sup>116</sup>, del **compromiso**

---

<sup>114</sup> Durante el mandato de Donald Trump la lucha de los EEUU de América contra el cambio climático se paralizó. Joe Biden, vencedor de las elecciones de noviembre de 2020, se ha comprometido a retomar la agenda y la lucha política.

<sup>115</sup> RIFKIN, Jeremy: 'El Green New Deal Global'; Editorial Paidós. 2019:201.

<sup>116</sup> GIDDENS, Anthony: 'La política del cambio climático'; Alianza Editorial. Madrid. 2009:16.

**público-privado** para su consecución y de un **equilibrio científico-político** en la toma de decisión. Y este último es un aspecto relevante. Como señala el politólogo Manuel Arias Maldonado en su libro 'Antropoceno'<sup>117</sup>, “es preciso diferenciar entre ciencia del clima y política del clima: entre aquellos hechos susceptibles de ser comprobados empíricamente y las conclusiones que puedan extraerse de ellos”<sup>118</sup>. Por eso, señala el autor, la clave está en la adopción de “decisiones políticas informadas por la ciencia, no convertir las recomendaciones científicas en decisiones políticas”<sup>119</sup>. Este es un elemento que lejos de facilitar la toma de decisión la hace más compleja, porque obliga a transformar el hecho científico en hecho político. “Que deba hacerse algo no indica automáticamente qué debe hacerse”<sup>120</sup>, concluye Arias Maldonado.

### **De la irrelevancia pública al consenso con acción**

Hasta llegar a la realidad de 2020 el camino ha sido largo desde la irrelevancia a la acción política, pasando por una fase de construcción de consenso -sin acción- sobre el impacto del ser humano en las condiciones climáticas y ambientales. Retomando las palabras de Manuel Arias Maldonado, que estemos en una fase de consenso con acción en la Unión Europea no presume optimismo en la lucha contra el cambio climático, sino que describe el status actual de los distintos actores involucrados en este proceso. Que las

---

<sup>117</sup> Arias Maldonado describe el Antropoceno, como “una época geológica caracterizada por la transformación humana de los sistemas planetarios, en la que el cambio climático sería la principal manifestación”. ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017.

<sup>118</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:13

<sup>119</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:14

<sup>120</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:14

medidas y los tiempos sean o no los adecuados, es materia de otro trabajo. El medio ambiente no tiene fronteras, pero la política medioambiental sí y, por eso, gran parte del trabajo desarrollado en lo que va de siglo XXI ha sido el de la **internacionalización del problema y de su gobernanza**, aunque con matices que después analizaremos. Actualmente existe un marco de acción política internacional definido. Así lo reconoce la propia Exposición de Motivos del Proyecto de Ley español de Cambio Climático y Transición Energética, que fue finalmente aprobado el 13 de mayo de 2021. Y es que en los últimos años también en España ha habido un proceso de inclusión de este tema en la agenda política, regulatoria, social y mediática<sup>121</sup>.

El 'Acuerdo de París'<sup>122</sup> de 2015 marca el punto de inflexión en ese recorrido desde la irrelevancia científica y activista de los años 70 del siglo XX hasta la internacionalización del problema y de su gobernanza del siglo XXI, cuando la lucha contra el cambio climático se convierte en un eje de decisión de la política europea, más allá de la legislación, y de la agenda social y mediática. Jeremy Rifkin sitúa los precedentes al consenso con acción del 'Acuerdo de París' en 2007 cuando "Europa

---

<sup>121</sup> Junto con la tramitación del proyecto de ley están los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima 2021-2030, la Estrategia de descarbonización a 2050, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). Además, "la política verde" impregna de manera transversal el resto de desarrollos legislativos (desde el energético al industrial, pasando por la movilidad o la edificación). El proyecto de ley de Cambio Climático y Transición Energética afectará de la manera directa a la Ley 24/2014 de Sector Eléctrico, la Ley 18/2004 de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia, la Ley 34/1998 de Sector Hidrocarburos y la Ley 3/2013 de Creación de la CNMC. A esto se suma la declinación autonómica y local de la regulación y de las políticas públicas contra el cambio climático. Desde el punto de vista mediático, es tanto el interés que ha despertado el asunto que ya en 2020 se celebraba el I Congreso de Comunicación sobre Cambio Climático, organizado por la Facultad de Ciencias de la Información de la UCM.

<sup>122</sup> El [Acuerdo de París](#) es, como señala la Comisión Europea, el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante sobre cambio climático, adoptado en la Conferencia sobre el Clima de París (COP21) en diciembre de 2015. La UE y sus Estados miembros se encuentran entre las cerca de 190 Partes del Acuerdo de París. La UE ratificó formalmente el Acuerdo el 5 de octubre de 2016, lo que permitió que entrara en vigor el 4 de noviembre de 2016. Para que el Acuerdo entrara en vigor, al menos 55 países que representasen al menos el 55% de las emisiones mundiales debían depositar sus instrumentos de ratificación.



superó a Estados Unidos y se convirtió en la 'fábrica de ideas' y en el motor para el despliegue de una sociedad descarbonizada. Ese año, la Unión Europea puso a punto la 'fórmula 20-20-20', que comprometía a los Estados miembros a un gran cambio que propiciaría una era ecológica. Estos nuevos protocolos exigían que los Estados miembros aumentaran su eficiencia energética en un 20% y redujeran las emisiones responsables del calentamiento global en otro 20% (en relación con los niveles de 1990) e incrementaran la producción de energías renovables en un 20% para el año 2020, lo que hizo de la Unión Europea el primer actor político relevante en establecer un compromiso formal y legalmente vinculante para afrontar el cambio climático y transformar la economía de cientos de millones de ciudadanos"<sup>123</sup>.

Desde el punto de vista de la tesis defendida el proceso desde 1/ la irrelevancia 2/ al consenso sin acción y 3/ al actual consenso con acción en la lucha contra el cambio climático convierte a este en un **ejemplo paradigmático de política pública marca siglo XXI: multicompetencial, agendas política, social y mediática convergentes, posibilista y pragmática, basada en el consentimiento y en un consenso exógeno** (que pivota entorno a la colaboración público-privada). La pregunta que nos hacemos es qué elementos han concurrido en ese proceso. El periodista e historiador David Wallace-Wells dedica buena parte de su ensayo 'El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento' a esta cuestión con una visión muy crítica sobre la política y su lentitud en comprender la dimensión del problema del cambio climático y empezar a actuar: "Los científicos pasaron décadas mostrando los datos inequívocos, explicando a

---

<sup>123</sup> RIFKIN, Jeremy: 'El Green New Deal Global'; Editorial Paidós. 2019:48.

quien quisiera escuchar en qué tipo de crisis se sumiría el planeta si no se actuaba, y luego veían, año tras año, que no se hacía nada al respecto”<sup>124</sup>.

## **La gobernanza de la lucha contra el cambio climático**

La convergencia -desde la óptica europea- de las agendas política, mediática y social contra el cambio climático es una realidad reciente, de hace apenas 2-3 años, y ha tenido a otras convergencias, la política y económica y a los desastres naturales cercanos, como principales palancas de cambio. Podríamos afirmar así que la inclusión en la agenda política europea y española de **la lucha contra el cambio climático es fruto de una convergencia política y económica, que va más allá de la regulación y trasciende al Estado nación pero no puede aplicarse sin él, como tampoco sin la concurrencia de la industria**. Y es que la gobernanza de la lucha contra el cambio climático requiere de todos los niveles competenciales trabajando al mismo tiempo, de forma coordinada y dirigida. Y aún así, sigue siendo necesaria una gobernanza suprarregional a través de un **sujeto político global** aún por definir.

### Role del Estado nación

De los autores analizados la mayoría coinciden en que, aunque la política medioambiental trascienda los límites del Estado, este sigue siendo un actor clave como compromisario y regulador de las decisiones acordadas entre sus homólogos. Anthony Giddens señala que “en lo concerniente al cambio climático, el Estado debe actuar como

---

<sup>124</sup> WALLACE-WELLS, David: ‘El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento’; Editorial Debate. Barcelona. 2019:179.



facilitador, contribuyendo a estimular y a respaldar a la diversidad de grupos sociales que sacarán los programas adelante”<sup>125</sup>. Y va más allá reivindicando para el Estado nación un papel protagónico en la lucha contra el cambio climático: “El Estado será un agente de vital importancia, ya que ostenta multitud de poderes, tanto en el ámbito de la política nacional como en el de la internacional. No existe ninguna manera de obligar a los estados a firmar los acuerdos internacionales; e incluso si deciden hacerlo, la puesta en práctica de lo acordado sigue siendo fundamentalmente responsabilidad de cada Estado individual. El mercado de comercio de emisiones sólo puede funcionar si se limita el precio del carbono y, por el lado de la demanda, hay que tomar y llevar a cabo una decisión política. El avance tecnológico será esencial para intentar reducir las emisiones de gas invernadero, pero se requerirá el apoyo del Estado para hacerlo despegar. La mayor entidad supranacional existente, la Unión Europea, depende sobremanera de las decisiones que toman sus estados miembros, sobre quienes ejercen un control muy limitado”<sup>126</sup>. Aunque matiza: “El énfasis en la importancia del Estado frente al cambio climático no significa la defensa de un retorno al gobierno impuesto desde arriba. Por el contrario, es probable que las iniciativas más espectaculares surjan de las acciones de individuos previsores y de la energía de la sociedad civil. Si pretender ser efectivos, los estados tendrán que trabajar con una gran variedad de otros agentes e instituciones, así como con los otros países y con organismos internacionales”<sup>127</sup>. He aquí la complejidad de la política *marca* siglo XXI.

---

<sup>125</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:19.

<sup>126</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:15.

<sup>127</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:16.

Para Rifkin el marco de gobierno ideal de lo que él llama la Tercera Revolución Industrial (aquella que enfrenta estructural e infraestructuralmente el cambio climático) tiene al Estado como “supervisor”<sup>128</sup>. “Por lo tanto, ¿qué papel le queda al Gobierno federal? Aunque desempeñará un papel clave en la construcción de algunas infraestructuras del país, su principal papel será establecer nuevos códigos, regulaciones, estándares, incentivos fiscales y otros incentivos financieros para la transición hacia una infraestructura de la Tercera Revolución Industrial y una economía de carbono cero. A su vez, las ciudades, los condados y los estados tendrá que encargarse de desarrollar sus propios objetivos y productos personalizados, y hojas de ruta hacia el Green New Deal, zonas de construcción y despliegue de iniciativas para efectuar la transición hacia el paradigma de la Tercera Revolución Industrial”<sup>129</sup>. Y finaliza: “El empoderamiento regional será el grito de guerra de la inminente era glocal”<sup>130</sup>.

Y de lo regional a lo local, las grandes ciudades reivindican su protagonismo en el desarrollo de la agenda verde aunque con muy diferente fortuna. Así lo cuenta Rifkin: “Unas nueve mil ciudades y Gobiernos locales se han unido en el Pacto Global de Alcaldes para el Clima y la Energía para crear comunidades sostenibles y afrontar el cambio climático. Estas ciudades pueden jactarse de haber introducido “proyectos piloto” verdes, como instalaciones solares y eólicas, vehículos eléctricos y autobuses con pilas de combustible de hidrógeno, edificios con certificación Leadership in Energy & Environmental Design (LEED), programas de reciclaje, etcétera. Pero a menudo estas

---

<sup>128</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:224.

<sup>129</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:38 y P46.

<sup>130</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:38.

comunidades acaban con iniciativas aisladas y poco más”<sup>131</sup>. El gran cambio opera cuando se ponen todos los niveles competenciales a trabajar juntos. Para Rifkin, la UE ya lo ha hecho y “ha pasado de tener una enorme lista de proyectos a articular una visión de las transformaciones económicas y sociales que impulsará una nueva era”<sup>132</sup>.

### Gobernanza internacional y control democrático

Arias Maldonado lleva el problema de la gobernanza a una reflexión más amplia que tiene como referente el **control democrático de ese sujeto político global**, un tema que cobra interés a medida que aceptamos que el Estado nación *per se* no es suficiente y que en la gobernanza internacional que se va gestando intervienen, cada vez con mayor protagonismo, actores como la República Popular China. La tesis que defiende Arias Maldonado es la de que “la gobernanza global resulta más útil para abordar el Antropoceno [donde el cambio climático es uno de sus principales problemas] que una democracia fuerte, irrealizable todavía -y tal vez nunca realizable- a escala planetaria”<sup>133</sup>. Y basa su tesis en los tres problemas más significativos que se plantean desde el ángulo de la gobernanza democrática del issue: el problema de la soberanía, el problema de la escala y el problema del demos. Los explica así:

#### **a) El problema de la soberanía**

Si la democracia toma decisiones, estas han de ser eficaces; si no, estaríamos ante una democracia inútil. (...) No se sigue de aquí que una democracia ecológica sea irrelevante, solo que sus poderes están limitados y, por eso,

---

<sup>131</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:27.

<sup>132</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:197.

<sup>133</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:151.

deberían limitarse asimismo nuestras expectativas. (...) Por eso, el sistema de gobernanza medioambiental ofrece más garantías de eficacia que una democracia ecológica; en el caso, por supuesto, de que la gobernanza sea también democrática y democráticos sean también los Gobiernos que participan en los correspondientes organismos regionales o internacionales encargados de articular la cooperación internacional necesaria para abordar problemas medioambientales transfronterizos: el debilitamiento de la capa de ozono, el cambio climático, la desertización, la deforestación, la contaminación atmosférica, la caza de la ballena o el protocolo sobre bioseguridad.

#### **b) El problema de la escala**

El Antropoceno constituye un fenómeno planetario que demanda soluciones globales. (...) La escala condiciona la eficacia de la deliberación y reduce las oportunidades para la participación individual. De ahí el predominio de los regímenes representativos en el mundo moderno.

Fenómenos como el cambio climático son los que pueden contribuir a la paulatina constitución de un sujeto político global cuyos primeros contornos empiezan a adivinarse.

No obstante, la política del Antropoceno no tiene por qué operar exclusivamente bajo la lógica del globalismo. Sus manifestaciones locales divergen a menudo entre sí y exigen respuestas también locales. Es una cuestión de equilibrio: las prácticas democráticas locales pueden servir para reconocer y abordar problemas locales, pero la ausencia de coordinación con otras instancias provoca una pérdida de eficacia. Algo que el problema antropocénico por antonomasia, el cambio climático, ejemplifica mejor que ningún otro: sus efectos son

desiguales y, por tanto, las estrategias de adaptación también han de ser capaces de diferenciar entre contextos distintos.

**c) El problema del demos**

(...) la aceptación general del principio que establece “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas” en los acuerdos internacionales sobre cambio climático. Se trata así de reconocer la mayor contribución histórica de los países ricos y la legítima aspiración de los demás a completar su desarrollo socioeconómico.

(...) Se ha hablado de representar -por delegación- a los animales y a las futuras generaciones, pero ¿qué hay del cambio climático, los virus o las tecnologías? Incorporar actores no humanos al demos presenta dificultades insuperables. Aunque su relevancia en el mundo material resulta indudable y, en algunos casos -animales o ecosistemas-, sus intereses deben ser sopesados e incluso podrían ser representados, no pueden convertirse en participantes activos en el proceso democrático. Los actantes no tienen conciencia ni intencionalidad; no podemos pedir cuentas a un virus o aun terremoto. Y solo un actor dotado de subjetividad es democráticamente significativo.

(...) Al no existir una democracia global, pues ni siquiera puede considerarse democrático un país tan decisivo como China, la construcción de un geo-demos se antoja aún más improbable<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:P151-154.

De alguna manera, el del cambio climático sería un buen ejemplo de los límites de la soberanía territorial (del Estado) sobre un asunto de interés general que trasciende dichas fronteras y exige un consenso internacional, para el que no hay estructuras institucionales creadas.

### **Convergencia económica. “Es la economía, estúpido”**

#### De política medioambiental a política energética

Analizada la gobernanza “pública” de la lucha contra el cambio climático, una primera palanca de gobernanza que hemos identificado es la de un actor político global. La segunda palanca de gobernanza tiene que ver con el reconocimiento del role del sector privado en la lucha contra el cambio climático; sin el concurso de los sectores industriales la lucha contra el cambio climático tendrá otro ritmo y otra suerte (de un consenso endógeno a uno exógeno). La ex eurodiputada del Partido Popular, quien acompañó en su labor hasta 2019 al Comisario de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete, Pilar Ayuso, lo resume así durante la entrevista mantenida para la realización de este trabajo: “el cambio climático es un problema político e industrial”.

Es un problema político y de gobernanza como señalábamos antes: “En la Unión Europea, señala Ayuso en la entrevista mantenida, se ha hecho un esfuerzo tremendo, pero somos responsables solo del 10% de las emisiones totales y con eso no arreglamos el mundo. Sin EEUU y sin China, no hay nada que hacer”. Y es un problema industrial y de competitividad, porque **sin una armonización de medidas, la Unión Europea será ejemplar pero no competitiva**. “La industria ha hecho un gran esfuerzo también hasta

donde ha podido. Por eso se produce mucho fuera de las fronteras europeas y eso vuelve a colocar la pelota en el tejado de la política: evitar la huida de la industria y hacer que sus inversiones sean competitivas y, al mismo tiempo, sostenibles”.

Durante la entrevista Pilar Ayuso coloca el punto de inflexión en la política contra el cambio climático en el impulso de la política energética e industrial y no de la política medioambiental. “El ecologismo ha estado muy despegado de la realidad”, concluye la ex eurodiputada, para quien los departamentos de medio ambiente, tanto de la Comisión Europea como de los gobiernos, han tenido tradicionalmente una influencia y unos recursos muy limitados. Ese viraje desde la política medioambiental a la política energética se puede observar también en la propia organización del Colegio de Comisarios de la Comisión Europea (donde coexisten un comisario de Pacto Verde, encargado de gestionar el Pacto Verde Europeo<sup>135</sup>, y un comisario de Medio Ambiente) o del Consejo de Ministros español (donde transición energética eclipsa medio ambiente).

### Negacionismo

Hay visiones más pesimistas de lo que está ocurriendo actualmente con la lucha contra el cambio climático y del papel de la propia industria. Así, en la entrevista mantenida para la elaboración de este trabajo, el diputado y activista Juanxo López de Uralde Garmendia, considera que “la política actual de cambio climático no está siendo

---

<sup>135</sup> El Pacto Verde Europeo o European Green Deal es un plan presentado por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en diciembre de 2019, por el que se busca que Europa “tenga una economía limpia, con cero emisiones, y proteger nuestro hábitat natural para mejorar el bienestar de las personas, de las empresas y que tome el liderazgo en la acción climática en todo el planeta”. El plan incluye cincuenta medidas para la lucha contra el cambio climático y tiene el objetivo de hacer de Europa “el primer continente climáticamente neutro en el año 2050”.

efectiva. Y tiene que ver no tanto con la capacidad del Estado cuanto con las capacidades de las empresas privadas de impedir que la regulación avance”. En esa misma línea se expresa Wallace-Wells: “Los villanos naturales son las compañías petroleras; de hecho, según un estudio reciente de las películas que representan el apocalipsis climático, la mayoría trataban sobre la codicia corporativa. Pero el impulso de atribuirles toda la responsabilidad se refuerza por el hecho de que el transporte y la industria suponen el 40 por ciento de las emisiones globales. Las campañas de desinformación y negacionismo patrocinadas por las petroleras probablemente sean un argumento de mayor peso para asignarles el papel de villanos; cuesta mucho imaginar un ejemplo más grotesco de maldad corporativa, y, dentro de una generación, es probable que ese negacionismo se vea como una de las conspiraciones más abyectas contra la salud y el bienestar humanos que se hayan perpetrado en el mundo moderno”<sup>136</sup>. Sin embargo, López de Uralde reconoce también durante la entrevista mantenida un cambio en las actitudes de las empresas por el que participan más activamente en la transición verde que se justifica en que “el cambio climático ya no es discutible y empiezan a existir factores económicos que lo benefician”. “Por ejemplo, señala, las energías renovables se han ido convirtiendo en un negocio”. Algo en lo que coinciden el resto de entrevistados y autores analizados y que se podría resumir en esa convergencia económica que “trata de que las innovaciones económicas y tecnológicas que se llevan a cabo para combatir el calentamiento global generen a su vez ventajas competitivas para quienes las emplean”<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> WALLACE-WELLS, David: ‘El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento’; Editorial Debate. Barcelona. 2019:169-170.

<sup>137</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:20.

### Convergencia económica

En esa línea, se expresa también Rifkin para quien la transición de una sociedad fósil a otra descarbonizada ya es tangible y se evidencia en el propio análisis de lo que él denomina los “activos obsoletos”. “Los ‘activos obsoletos’ son todos los combustibles fósiles que no se extraerán debido a la caída de la demanda, así como al abandono de oleoductos, plataformas oceánicas, instalaciones de almacenamiento, plantas de generación de energía, centrales térmicas de apoyo, instalaciones de procesamiento petroquímico e industrias estrechamente vinculadas a la cultura de los combustibles fósiles.

Entre bastidores tiene lugar una lucha titánica: cuatro de los principales sectores responsables del calentamiento global – las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o el sector de las telecomunicaciones, el sector eléctrico y de la energía, el sector de la movilidad y la logística, y el sector de la construcción- están empezando a desvincularse de la industria de los combustibles fósiles y a adoptar las nuevas y más económicas energías verdes. El resultado es que, en el seno de la industria de los combustibles fósiles, “el total de ‘activos obsoletos de carbono’ podría ascender a 100 billones de dólares”<sup>138</sup>. Y remata: “El Green New Deal tiene tanto que ver con un cambio de conciencia como con un cambio de infraestructuras”<sup>139</sup>. Es de ahí de donde surge la Tercera Revolución Industrial de la que habla en su ensayo y que tiene que ver

---

<sup>138</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:13-14 y P51.

<sup>139</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:96.

con transformación necesaria para convertirnos en economías digitalizadas y verdes.

Esa transformación pasa por una necesaria transformación de las infraestructuras.

### Colaboración público-privada

La clave de esa mayor implicación de la industria en la lucha contra el cambio climático estaría, por tanto, en que el retorno de la inversión sostenible empiece a ser más cuantioso y cercano en el tiempo. Eso ha puesto a trabajar la agenda pública y la agenda privada. Y, como señala Jeremy Rifkin, no es algo novedoso: “Las revoluciones en infraestructuras siempre son colaboraciones entre lo público y lo privado, y requieren una saludable economía de mercado social que reúna al Gobierno, la industria y la sociedad civil en todos los niveles con una apropiada mezcla de capital público, capital privado y capital social. En Estados Unidos, tanto la Primera Revolución Industrial del siglo XIX como la Segunda Revolución Industrial en el siglo XX se apoyaron en una robusta colaboración entre lo público y lo privado en la construcción y en la ampliación de las nuevas infraestructuras que transformaron la vida del país”<sup>140</sup>.

### De la colaboración a la privatización

El riesgo es siempre que de la necesaria colaboración público-privada se pase a una privatización más o menos encubierta, en este caso, de esferas públicas de decisión o de las propias infraestructuras públicas. “Un número creciente de empresas [de EEUU] esperan utilizar el actual debate sobre las deterioradas infraestructuras del país para privatizar buena parte de ellas de una sola vez a lo largo de las próximas décadas”,

---

<sup>140</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:34-35.

advierde Rifkin. Y continúa: “El espectro de la privatización de todas las infraestructuras públicas de las que todo estadounidense depende para sobrevivir y prosperar parece equivocado y políticamente imprudente. Poner la vida cotidiana de todos los ciudadanos en manos de un conjunto dispar de intereses comerciales irresponsables sobre los que no se tiene ningún control, y menos aún la capacidad de acceso e influencia en relación con los servicios que permiten la vida en el día a día, es poco menos que una capitulación de la supervisión y el gobierno democráticos. Sin embargo, esto está sucediendo ya, por desgracia no solo en Estados Unidos, sino también, aunque en menor grado, en otros países”<sup>141</sup>.

Y pone como ejemplo extremo el de Google en Toronto en el año 2017 que paso a reproducir a continuación. Aun siendo una cita excesivamente larga, creo que merece la pena, al objeto de este capítulo, el extracto íntegro: “En octubre de 2017, el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, dio una conferencia de prensa de gran repercusión mediática en Toronto. Junto a él estaban Eric Schmidt, entonces presidente ejecutivo de Alphabet Inc., la empresa matriz de Google; Kathleen Wynne, presidenta de la provincia de Ontario, y John Tory, el alcalde de Toronto. Juntos anunciaron una colaboración público-privada entre Sidewalk Labs, una empresa de diseño y desarrollo urbano propiedad de Alphabet, y la ciudad de Toronto para crear vecindarios de uso mixto en el paseo marítimo.

El plan es construir el primer vecindario urbano inteligente y digitalmente conectado de Canadá, colmado de sensores de tecnología punto en un fluido sistema neural del

---

<sup>141</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:39.

internet de las cosas. Los sensores omnipresentes ofrecerán vigilancia y reunirán datos de toda la actividad que tiene lugar en los hogares, tiendas y calles, con el objetivo de agilizar la eficiencia y los servicios en el comercio, la vida social y el gobierno. Si el barrio piloto tiene éxito, el siguiente paso es expandirse hacia fuera y transformar toda la infraestructura del área metropolitana de Toronto en una ciudad inteligente. El truco es que el experimento de ciudad inteligente de Google confiere al gigante de internet su primera injerencia en el gobierno algorítmico de ciudades enteras.

(...)

En la conferencia de prensa en la que se anunció la colaboración entre Sidewalk Labs y Toronto, Schmidt agradeció a Canadá la confianza en Google y dijo que así se consumaba el sueño largamente anhelado por la compañía: que “alguien nos entregue una ciudad y nos ponga al mando”.

Un año más tarde, en *The Globe and Mail*, Jim Balsillie, expresidente y codirector de Research in Motion, una empresa que comercializa la propiedad intelectual de más de 150 países, resumió el significado de este primer ensayo de creación de una ciudad inteligente privatizada que tanto emocionaba a Schmidt. Balsillie señaló que las “ciudades inteligentes son el nuevo frente de batalla de la alta tecnología, porque suponen el caldo de cultivo más prometedor de activos intangibles adicionales que representan los siguientes 3 billones de dólares que añadir a su capitalización del mercado”. El verdadero valor comercial, según Balsillie, reside en que las “ciudades inteligentes dependen de datos e IP para que el vasto conjunto de sensores sea funcionalmente valioso, y al caer bajo el control de intereses privados, suponen una nueva e inmensa reserva de beneficios”.

En el año transcurrido desde el anuncio oficial, se ha evidenciado aún más que Sidewalk Labs quiere la bendición de Toronto, pero que no le entusiasma la implicación activa de la ciudad ni la supervisión en la creación y la gestión del barrio inteligente en el paseo marítimo.

Mientras tanto, las negociaciones entre Sidewalk Labs y Waterfront Toronto, la entidad encargada del desarrollo del proyecto, se han llevado a cabo en secreto. Como señala Basillie, Waterfront Toronto es una “corporación no electa y financiada públicamente, sin experiencia en IP, datos o incluso derechos digitales básico [...], a cargo de la gestión de fuerzas de privatización urbano, control algorítmico y regida por un contrato corporativo”. A finales de 2018, la perspectiva para el proyecto de ciudad inteligente de Sidewalk Labs parecía cada vez más sombría, al menos en su presente articulación. La gran fanfarria que rodeó el anuncio inicial un año antes se ha desvanecido en cuanto han empezado a acumularse las dudas entre los funcionarios del Gobierno y el público en general.

Lo que empezó siendo un golpe de relaciones públicas del primer ministro Trudeau, Canadá y Toronto ha acabado siendo una pesadilla pública que expone a Waterfront Toronto al ridículo. La visión de una ciudad inteligente y futurista inspirada en Google se ha disuelto en el creciente temor a que el “Gran Hermano” – Alphabet- se apodere de una pequeña parte del paseo marítimo de Toronto y lo transforme, gracias a la tecnología inteligente, en una nube de vigilancia con el propósito de recopilar datos de la actividad diaria de sus ciudadanos, que Sidewalk Labs podrá explotar vendiéndolos a terceros para uso comercial.

En julio de 2018, el director ejecutivo de Waterfront Toronto, que en principio había apoyado a Sidewalk Labs, dimitió repentinamente. Poco después, Julie di Lorenzo, una relevante promotora inmobiliaria local, abandonó el comité de dirección de Waterfront Toronto alegando sentirse incómoda con la presencia de Alphabet. Se preguntó qué pasaría si los futuros residentes del vecindario inteligente no quisieran compartir sus datos y preguntó: “¿Los segregareis y les diréis “No podéis vivir aquí”?”.

Bianca Wylie, asesora de política tecnológica y cofundadora de Tech Reset Canada, expresó el sentir de muchos ciudadanos de Toronto al decir: “Necesitamos que estas cuestiones sean decididas por organizaciones que puedan rendir cuentas, no por vendedores privados”. Wylie aclaró que no se oponía a una infraestructura inteligente que incorporara “una vigilancia plausible” para uso de residentes, empresas y la comunidad, pero, añadió, “hemos de decir claramente y sin ambigüedades que esta infraestructura ha de ser pública”. En octubre, Ann Cavoukian, la excomisionada de Información y Privacidad de Ontario, dimitió. Lo que hizo de esta dimisión algo especialmente significativo fue que Sidewalk Labs le encargó establecer un protocolo de “privacidad por diseño”, solo para descubrir más tarde que terceros podían acceder a “datos identificables”. En su carta de dimisión, Cavoukian escribía: “Creí que íbamos a crear una ciudad de la privacidad y no una ciudad de la vigilancia”.

(...)

La forma de garantizar el compromiso público en cada una de las fases de la transición hacia una ciudad o región verde e inteligente es incorporar “una profunda participación

pública” en cada fase de desarrollo, desde la concepción a la materialización. Esta es la moraleja de la debacle de la ciudad inteligente de Google Toronto<sup>142</sup>.

### **Más allá de la legislación**

Dentro de las palancas de gobernanza identificadas en la lucha contra el cambio climático (sujeto global, sector industrial), podríamos añadir una tercera, la del consentimiento, que obliga a ir más allá de la legislación a los Estados porque la coerción por si sola no sirve. De ahí que más allá del cuerpo legislativo que se va creando entorno a la lucha contra el cambio climático, las políticas públicas (o público-privadas o integrales) y la narrativa social adquieran una importancia fundamental. Nuevamente, de la coerción al consentimiento. Como señalaba en su entrevista Pilar Ayuso, “todo el mundo está muy concienciado, sí, pero pensando en que el sacrificio lo hagan otros”.

El Pacto Verde Europeo de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, significa una apuesta de marketing político, económico y social más importante que el propio contenido legislativo de que se dote al concepto porque ha logrado impregnar todo el desarrollo europeo (transporte, industria, construcción, transición energética, pero también consumo) de un sentido y propósito verde. Y no es baladí, porque el corpus legislativo medioambiental es el más ambicioso por volumen legislativo implicado y porque está sometido también a una rápida obsolescencia: “Según el Instituto para la Política Ambiental Europea, el conjunto de la legislación ambiental de la UE asciende a

---

<sup>142</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:40-44.

más de 1.100 directivas, reglamentos y decisiones”, señala la profesora de Derecho de la Universidad de Columbia, Anu Bradford, quien se ha hecho conocida por su tesis sobre la influencia más allá de la Unión Europea de los estándares de regulación europeos<sup>143</sup>. Sin embargo, más allá de la regulación, podría decirse que **ha sido la consideración de política pública integral la que ha resultado clave en el avance en la lucha contra el cambio climático**. Para Anthony Giddens: “Tras la crisis de los mercados financieros en 2008, el Estado ha recuperado su peso de alguna manera. El período de desregulación irresponsable ha llegado a su fin. Sin embargo, un retorno del Estado no debe significar en absoluto una reversión al pasado, porque no encontraremos la respuesta de ese modo; tenemos que encontrar un nuevo papel para los gobiernos, así como para los mecanismos basados en el mercado”<sup>144</sup>.

**Para garantizar el éxito será necesario incluir también incentivos y sanciones y convertir a la política en guía y referente.** Algo que se empieza a hacer de muy distintos modos. “En un artículo de opinión conjunto publicado en *The Guardian*, los dos alcaldes (Nueva York y Londres) dijeron: “Creemos que poner fin a las inversiones institucionales en las empresas que extraen combustibles fósiles y contribuyen directamente al cambio climático puede ayudar a enviar el poderoso mensaje de que las renovables y las opciones bajas en carbono son el futuro”<sup>145</sup>. La orientación de las inversiones públicas será clave en este proceso, como recoge Jeremy Rifkin con el caso también de los fondos de pensiones, la mayor reserva de capital del mundo. “Muchos

---

<sup>143</sup> BRADFORD, Anu: ‘The Brussels Effect. How the European Union rules the World’; Editorial Oxford. 2020:207.

<sup>144</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:26.

<sup>145</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:146.

inversores institucionales, inspirados por los fondos de pensiones globales, han empezado a retirar dinero de los combustibles fósiles y a invertir en energías renovables en lo que está siendo la mayor campaña de desinversión/inversión en la historia capitalista. Hasta ahora, más de 1.000 inversores institucionales en 37 naciones, incluyendo algunas de las ciudades y los sindicatos más grandes, han desinvertido 8 billones de dólares en fondos de la industria de los combustibles fósiles y los han reinvertido en energías verdes, tecnologías limpias y modelos de negocio que nos llevarán hacia un futuro de carbono cero”<sup>146</sup>.

De la 23 iniciativas clave hacia la transición verde que describe Jeremy Rifkin<sup>147</sup> en su ensayo tan solo tres tienen que ver con la regulación. El resto son políticas públicas vinculadas a un régimen de incentivos y desincentivos que buscan hacer de la apuesta por un crecimiento sostenible algo sostenible también económica y socialmente.

### **¿Y la opinión pública? ¿Y el movimiento ecologista?**

En el análisis de aceleradores hay un cuarto elemento clave: la opinión pública que, como hemos visto en el caso de la política y la industria, también habrá de hacer su propia transición desde la irrelevancia, a la concienciación y de ahí al compromiso. Como activador de esas fases podríamos mencionar al movimiento ecologista: “No se puede hablar de la política del cambio climático sin mencionar al movimiento verde o ecologista, que ha tenido una influencia destacada en la política medioambiental durante muchos años, forzando la inclusión del cambio climático en la agenda

---

<sup>146</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:14-15.

<sup>147</sup> RIFKIN, Jeremy: ‘El Green New Deal Global’; Editorial Paidós. 2019:211.

política”<sup>148</sup>. Si bien el movimiento ecologista ha sido fundamental, como señala Giddens, para que emergiera una conciencia de problema en torno al cambio climático, el movimiento ecologista no fue capaz de penetrar en la agenda de los medios generalistas ni en la corriente mayoritaria de opinión (el cambio climático no era parte del *mainstream*). La razón, para el sociólogo inglés residía en 2009 en aquello que llamada “la paradoja Giddens”: “Según ésta, como los peligros que representa el calentamiento global no son tangibles, inmediatos ni visibles en el curso de la vida cotidiana, por muy formidables que puedan parecer, muchos se cruzarán de brazos y no harán nada concreto al respecto. A pesar de ello, si esperamos hasta que se hagan visibles y se agudicen antes de pasar a la acción, será demasiado tarde”<sup>149</sup>. “La paradoja de Giddens -continúa- aún se ve más acentuada por lo que los psicólogos sociales denominan “rebajas de futuro”. (...) A la gente le cuesta más trabajo conceder al futuro el mismo nivel de realidad que al presente”<sup>150</sup>.

Y, sin embargo, en estos momentos se puede afirmar que el cambio climático se ha convertido en un problema compartido por un amplio espectro de las sociedades occidentales (fase de la concienciación). Si ponemos el foco en la Unión Europea, en el último Eurobarómetro<sup>151</sup> publicado por la Unión Europea en diciembre de 2019, el cambio climático aparecía ya como la principal inquietud de los europeos, por encima de la pobreza o el terrorismo (ver gráfico más abajo).

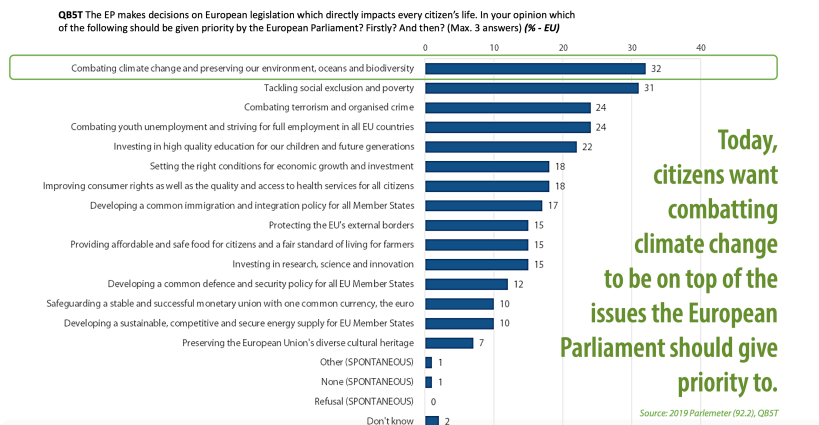
---

<sup>148</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:16.

<sup>149</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:12.

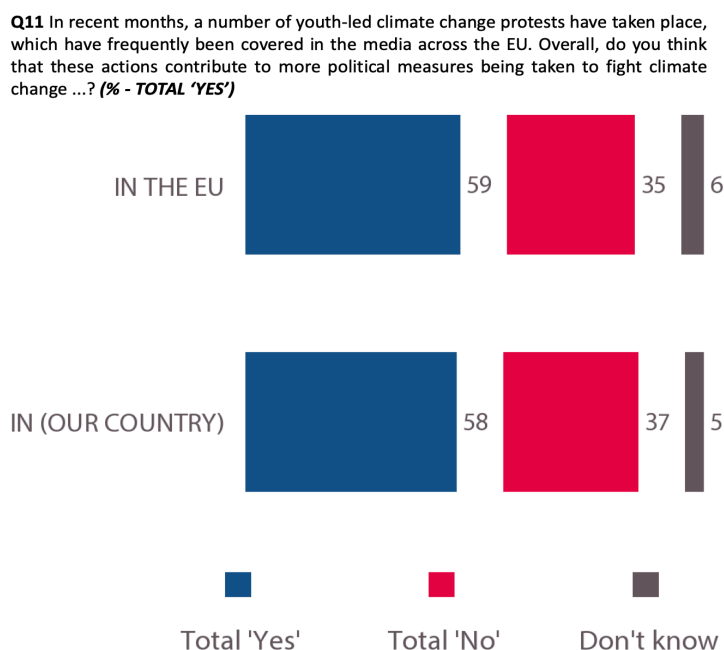
<sup>150</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:13.

<sup>151</sup> DG COMM: Eurobarómetro Especial de la UE sobre cambio climático; noviembre 2019.



Cuadro 6. Eurobarómetro Especial de la UE sobre cambio climático. Noviembre 2019. Se observa cómo el combate contra el cambio climático ocupa la primera posición en las prioridades identificadas por los ciudadanos europeos a las que el Parlamento Europeo debería dedicarse.

Pero, ¿qué factores han influido para este viraje desde la irrelevancia social hasta la concienciación? De los autores analizados y de las entrevistas realizadas se destacan dos elementos principales: la cercanía del desastre (ahora somos más conscientes en Europa y en España de la magnitud del problema porque se dan más circunstancias climáticas extremas de las que se daban tradicionalmente) y el rol de los líderes carismáticos que han servido de arrastre, sobre todo, para las generaciones más jóvenes (en su día, Al Gore, Leonardo di Caprio o, más recientemente, Greta Thunberg). (ver gráfico de más abajo).



Cuadro 7. Eurobarómetro Especial de la UE sobre cambio climático. Noviembre 2019.  
 Casi seis de cada diez encuestados creen que las protestas contra el cambio climático lideradas por los jóvenes han tenido un impacto en las medidas políticas que se están tomando, tanto a nivel de la UE (59%) como a nivel nacional (58%).

El informe de ECODES sobre la comunicación mediática del cambio climático, de noviembre de 2019, lo interpreta así: “Muchos de los estudios realizados sobre la cobertura informativa del cambio climático coincidían en el hecho de que, mientras las causas y las consecuencias de este fenómeno formaban parte del consenso científico, los relatos que llegaban a través de los medios de comunicación a la opinión pública no eran fieles a esos consensos. En gran medida, estos relatos alimentaban un disenso mediático con discursos que atendían a otros intereses en lugar de crear conciencia y movilización ciudadanas necesarias para la resiliencia ante el cambio climático. (Teso et al., 2018).

Si algo podemos comprobar fácilmente es que este escenario ha cambiado y lo ha hecho rápidamente. La movilización social estudiantil del movimiento *Fridays For Future* encabezado por la activista Greta Thunberg, ha logrado dar la vuelta al mundo en todas las pantallas. Grupos de activistas de *Extinction Rebellion*, organizaciones ecologistas y una gran pluralidad de colectivos sociales (profesores, madres, investigadores por el clima), se han unido para elevar la voz de la ciencia ante la crisis climática y amplificar su mensaje de emergencia en las calles. Los medios de comunicación y las redes sociales han sido también colaboradores necesarios en la difusión de este estado de emergencia climática<sup>152</sup>. Así, podría afirmarse que la movilización en las calles se han convertido en los principales hitos informativos en torno al cambio climático.

Como decíamos, también desde la perspectiva individual hay que recorrer el camino de la concienciación al compromiso y ahora podríamos decir que **nos aproximamos a una fase de concienciación social sin compromiso individual**, lo que hace aun endeble el consentimiento social. Arias Maldonado señala a este respecto: “las percepciones sociales del riesgo, las mediaciones culturales y las ideologías políticas cuentan. De modo que resulta probable que nos encontremos con una brecha creciente entre la capacidad humana para producir soluciones tecnológicas y la disposición del público a aceptarlas”<sup>153</sup>.

Y lo conecta con la cultura NIMBY (*Not In My Back Yard*, no en mi patio trasero), que Pilar Ayuso resumía previamente en la entrevista mantenida: “que el sacrificio lo hagan

---

152 VVAA: ‘Diseño del Observatorio de la Comunicación Mediática del Cambio Climático’; Noviembre 2019. ECODES.

153 ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:22.

otros”. “La mayoría de los ciudadanos -dice Arias Maldonado- están de acuerdo en que la naturaleza debe ser protegida, aunque los datos muestren la bien conocida brecha entre valores y conductas típicas de la esfera medioambiental”. (...) “Solo expresamos un deseo abstracto de protección que, cuando entra en conflicto con otras preferencias, se ve debilitado. Por eso no existe acuerdo sobre el trade-off o equilibrio correspondiente entre protección y desarrollo, y tampoco acerca de las especies que merecen una atención especial (aunque los animales carismáticos, del oso panda al koala, son muchos más populares que las ratas o las serpientes)”<sup>154</sup>. En esa misma línea se expresa la directora de comunicación y relaciones institucionales de la Asociación Empresarial Eólica, Piluca Nuñez, durante la entrevista mantenida para la realización de este trabajo al señalar que “está de moda contribuir al medio ambiente, está de moda reciclar o consumir productos sostenibles, siempre y cuando no afecta al precio. En cuanto afecta al precio, perdemos la sensibilidad”.

Y eso hace que el reto desde el punto de vista de opinión pública sea el de lograr un compromiso en el tiempo. Arias Maldonado lo dice así: “la tarea inmediata consiste en convertir una sociedad llena de individuos indiferentes hacia el medio ambiente en otra en donde abunden los ciudadanos ecológicos”<sup>155</sup>.

Por eso, durante la entrevista mantenida, para Piluca Nuñez el cambio que se ha producido es más producto de la evolución que de un punto de inflexión concreto. “Para mi -señala, las tragedias naturales que hemos vivido en los últimos años son las que han

---

<sup>154</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:66.

<sup>155</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:163.



hecho que nos sensibilicemos poco a poco”. “Por primera vez en su historia, el ser humano se ve condicionado por el clima del planeta; o, mejor dicho, es consciente de la presión que ejerce sobre la humanidad un clima desestabilizado por él mismo”<sup>156</sup>.

Y, sin embargo, estamos necesitamos de una épica que apele a lo posible, a un futuro no necesariamente distópico, a un desarrollo ético, sostenible y a lo que el filósofo estadounidense Richard Rorty denominó una “esperanza social”, la creencia en que podemos mejorar la situación existente<sup>157</sup>. Actualmente, carecemos de ese relato universal y en el imaginario colectivo pueda activarse un planteamiento: “si no posible, ¿para qué intentarlo?”. Ese es quizá el principal reto desde la óptica de la política pública integral: comunitarizar la lucha (apelando a la conciencia y a la acción de todos), con carácter permanente (transformando la estructura, la infraestructura y el consumo), anticipando una mayor brecha de desigualdad (dentro y fuera de las fronteras europeas), e inspirando para que, aunque difícil, el reto no parezca imposible.

\*\*\*\*\*

---

<sup>156</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:117.

<sup>157</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:158.

## **Conclusión del caso.**

### **Geopolítica del lobbying en las políticas contra el cambio climático (conclusiones desde las siete tendencias)**

Si lo observáramos desde las siete variables de transición que hemos identificado, vinculadas a tres hitos fundamentales (inestabilidad política / incomprensible 'nuevo' / obsolescencia legislativa), veríamos que:

#### **1. Institucionalización**

El propio Giddens señalaba en 2009: “no existen políticas sobre el cambio climático. (...) Son muchos los que dicen que el cambio climático es un problema demasiado complicado para ser abordado dentro de los límites de la política ortodoxa”<sup>158</sup>. A esa realidad no ortodoxa también apela una de las palancas de gobernanza analizadas en este trabajo: la inexistencia de un sujeto político global. Una de las paradojas de la lucha contra el cambio climático es que tiende a la institucionalización del problema, desde una resolución por ahora desinstitucionalizada y basada en la voluntariedad. A pesar de sus esfuerzos, que son muchos, la Organización de las Naciones Unidas no es vista como el actor global que gobernanza contra el cambio climático requiere. Como hemos visto, el Estado nación y las instituciones multinivel (supranacionales, regionales y locales) son clave en la lucha contra el cambio climático, pero insuficientes y buena parte de los avances hechos en los últimos años del siglo XXI están fuera del marco de gobernanza que conocemos.

---

<sup>158</sup> GIDDENS, Anthony: ‘La política del cambio climático’; Alianza Editorial. Madrid. 2009:15

## 2. Emocionalidad

Más allá de la alarma social sobre el efecto del cambio climático en nuestras vidas, se ha ido construyendo otra derivada en positivo, alejada del miedo como factor de decisión y apegada a las tendencias de consumo. **El cambio climático es un ejemplo claro de la transmutación del ciudadano en consumidor.** Se ha generado todo un movimiento de marketing de consumo que, de alguna forma, quiere sustituir la conciencia ciudadana por una conciencia de consumo. Wallace-Wells lo explica con cierto cinismo: “Pero tanto el consumo responsable como el bienestar son dos maneras de escurrir el bulto que se derivan de esa promesa básica extendida por el neoliberalismo, y según la cual las opciones para el consumidor pueden ser un sustituto de la acción política, que pregonan no solo identidad política sino también virtud política; que el objetivo final mutuo de las fuerzas políticas y las del mercado debería ser acabar en la práctica con la política conflictiva a través del consenso del mercado; y que, entretanto, en el pasillo del supermercado y de los grandes almacenes, uno puede hacer el bien en el mundo tan solo comprando correctamente”<sup>159</sup>.

## 3. Consentimiento

Como hemos señalado páginas atrás, el del consentimiento es una de las palancas de gobernanza clave en la lucha contra el cambio climático y lo es desde una perspectiva industrial (estructura e infraestructura) y desde una perspectiva ciudadana (o de consumidor, como veíamos antes). Arias Maldonado analiza

---

<sup>159</sup> WALLACE-WELLS, David: ‘El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento’; Editorial Debate. Barcelona. 2019:213.

bien el riesgo de una ausencia de consentimiento por parte de la opinión pública. Pone como ejemplo la energía nuclear<sup>160</sup> o el uso de transgénicos<sup>161</sup>, como casos paradigmáticos en los que, al margen de la evidencia científica y el interés político mayoritario, no se produjo consentimiento social, lo que ha obligado a un abandono de la tecnología.

#### **4. De la agenda social a la agenda política**

El principal mérito de incluir en la agenda social y mediática los temas ligados al cambio climático es que, a comienzos de siglo, se trataba de un problema no visible. La evidencia científica y las perspectivas catastrofistas se podían ver en las superproducciones de Hollywood, pero no al asomarnos por la ventana. Esta realidad ha ido cambiando y ha tenido al empeño y la perseverancia de los movimientos ecologistas como articuladores clave.

Puede afirmarse que la agenda social ha influido en la agenda política (que ha sido influida también, y fundamentalmente, por la convergencia económica) y que la agenda mediática tan solo se ha hecho eco de ese mayor interés social, político y económico por la causa.

Hay una evolución paralela entre el interés de la opinión pública por este tema y el interés político. El informe de ECODES lo explica así: “La comunicación mediática del cambio climático y de la sostenibilidad ha estado condicionada por los acontecimientos protagonizados por la comunidad científica y por la esfera

---

<sup>160</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:137.

<sup>161</sup> ARIAS MALDONADO, Manuel: ‘Antropoceno. La política en la era humana’; Editorial Taurus. 2017:134.

política” (Teso et al., 2018, p. 25). Sin embargo, los protagonistas en el escenario actual son, en gran medida, los movimientos sociales.

Los científicos fueron la principal fuente de información sobre el cambio climático en la década de los años ochenta. Tras la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los políticos fueron convirtiéndose progresivamente en la fuente predominante y en los protagonistas del relato informativo del cambio climático, apareciendo en la escena del mundo anglosajón también aquellos que defendían los intereses de los grupos de presión o lobbies norteamericanos (Trumbo, 1996). En 1992 se celebró la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y comenzó su andadura la CMNUCC. En 1997, tuvo lugar la Cumbre de Kioto y se negoció el protocolo del mismo nombre. En 2001, se presentó el tercer informe del IPCC y acontecieron las cumbres de Bonn y Marrakech<sup>162</sup>.

## 5. Desideologización

Atendiendo a todo lo analizado, ¿podríamos considerar que la lucha contra el cambio climático tiene ideología? En 2020 el cambio climático se ha convertido en un problema técnico a resolver. Hasta llegar a este punto, podríamos considerar que el tema ha estado fuertemente ideologizado, pero toda vez que se ha generado un consenso europeo acerca de la emergencia climática y que se han dado avances para que el cambio climático ocupe un lugar en los medios

---

162 VVAA: 'Diseño del Observatorio de la Comunicación Mediática del Cambio Climático'; Noviembre 2019. ECODES.

generales y exista una conciencia, aunque sin compromiso, se puede afirmar que la lucha contra el cambio climático se ha vaciado de ideología, lo que no significa que no siga siendo un instrumento politizado.

## 6. Consenso exógeno

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, ha sido necesario el concurso de la industria para que la agenda política gozara de cierta credibilidad en cuanto a los objetivos identificados y la propia hoja de ruta. En la generación del consenso han participado activamente generando estudios, ideas, compromisos, las empresas y la sociedad civil en su conjunto.

## 7. Multi-competencial

Muy ligado al punto 1, la política de la lucha contra el cambio climática es esencialmente multinivel, trasciende una visión regional supranacional (UE), estatal (España) y regional (Comunidades Autónomas) y local (ayuntamientos) y requiere de una gobernanza multinivel, coordinada y planificada, para asegurar un avance real en los objetivos marcados.

Geopolítica del lobbying: lucha contra el cambio climático		
1. Inestabilidad política 2. Incomprensible 'nuevo' 3. Obsolescencia legislativa	<b>Variables del proceso de decisión</b>	
	<b>Tendencia identificada</b>	<b>Check-point</b>
	No institucionalizada	👍
	Emocional	👍
	Consentimiento	👍
	De agenda social a política	👍
	No ideologizada	👍
	Consenso exógeno	👍
	Multicompetencial	👍

Cuadro 8. Elaboración propia.

## **Bibliografía y referencias**

GIDDENS, Anthony: La política del cambio climático; Editorial Alianza Ensayo. 2010.

WALLACE-WELLS, David: 'El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento'; Editorial Debate. 2019.

RIFKIN, Jeremy: 'El Green New Deal Global'; Editorial Planeta. Barcelona. 2019

ARIAS MALDONADO, Manuel: 'Antropoceno'; Editorial Taurus; Barcelona. 2018.

L. FRIEDMAN, Thomas: 'Gracias por llegar tarde'; Editorial Planeta. Barcelona. 2018.

BRADFORD, Anu: The Brussels Effect. How the European Union rules the world'; Oxford University Press. 2020. Chapter 7.

VVAA: 'Diseño del Observatorio de la Comunicación Mediática del Cambio Climático'; Noviembre 2019. ECODES.

DG COMM: 'Eurobarómetro Especial de la UE sobre cambio climático'; noviembre 2019.

## **Documentales**

'Una verdad incómoda' (2006)

Nuestro planeta. 2019. Netflix

Esto lo cambia todo. 2019. Naomi Klein

Antes de que sea tarde. 2016. Leonardo DiCaprio

Documental sobre los objetivos del desarrollo sostenible. 2019.

I Congreso de Comunicación sobre Cambio Climático. 6 y 7 de octubre de 2020. Facultad de Ciencias de la Información de la UCM.

# Caso 3.

# Conflicto Uber

# vs. Taxi

## 15.Caso 3.

# Conflicto Uber vs. Taxi

### Índice

1. De Uber (lo nuevo) a la VTC (lo conocido)
  - a. *Plaformización* de la economía
  - b. Ruptura del status quo productivo y legislativo
  - c. ¿Era posible una respuesta legislativa integral?
  - d. De UberPOP a UberX, entrada en el negocio VTC
2. Qué es la VTC
  - a. Dualidad normativa asimétrica
3. El peso de los intangibles, la reputación
  - a. La batalla por la opinión pública, el usuario
  - b. Rédito electoral
4. Geopolítica del lobbying en el conflicto Uber vs. Taxi (conclusiones desde las siete tendencias)
5. Bibliografía y referencias

Para la preparación de este caso he tomado como referencia la bibliografía básica que indico a la finalización del mismo, así como una revisión de hemeroteca de lo publicado en España estos últimos siete años. Además, en mi labor como consultora de asuntos públicos, tuve la oportunidad de trabajar para Uber desde finales de 2014, cuando un [juzgado de lo mercantil prohibía su actividad](#)<sup>163</sup>, hasta 2016 cuando [vuelven a operar con UberX](#)<sup>164</sup> (conductores VTC), y tiempo después para FreeNow (2019-2020). Para la realización del caso he contado también con entrevistas a personas que han vivido este proceso de cerca desde distintos puntos vistas. Aunque se intentó también entrevistar a otros actores, como algún diputado de la Comisión de Transporte, finalmente, las entrevistas realizadas son las siguientes:

- Elia Ferrer, actual senior manager Public Affairs de FreeNow para el sur de Europa (que ha pasado también por Uber y Blablacar, entre otras). Entrevista presencial realizada el 26 de marzo de 2021.
- Ildefonso Pastor, Public Policy Manager de Uber España (que fue ex senador). Entrevista telefónica realizada el 26 de marzo de 2021.
- Carlos Balmisa, ex director del departamento de control interno de la CNMC. Entrevista realizada por Google Meet el 13 de abril de 2021.

Existe una sobre-abundancia de información y documentación sobre la temática. El caso no pretende ser exhaustivo en el relato de los hechos, sino tan solo destacar aquellos aspectos que mejor ayuden a entender el caso desde la óptica de la tesis en marcha.

---

<sup>163</sup> Un juez ordena el cierre inmediato de la página web de Uber:  
<https://www.xataka.com/aplicaciones/un-juez-de-madrid-ordena-el-cierre-inmediato-de-la-pagina-web-de-uber> (diciembre 2014).

<sup>164</sup> Uber vuelve a España, pero con el servicio de UberX:  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/29/empresas/1459286547\\_627518.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/29/empresas/1459286547_627518.html) (marzo 2016)

## De Uber (lo nuevo) a la VTC (lo conocido)

En este conflicto se ha producido una suerte de migración pragmática desde un marco desconocido e indómito (Uber -plataforma tecnológica- vs. taxi) a uno conocido y aprehensible (VTC vs. taxi). Después de la parálisis inicial<sup>165</sup> por parte de los poderes públicos, este cambio de marco es lo que ha permitido la elaboración y revisión de normativas parciales, aun en marcha, que han dado una sensación de avance, aunque parcial y meramente táctico (o administrativo). El fenómeno de Uber enseña que España, como cualquier otro país del entorno, no está preparada ni tiene los instrumentos para el reto de integrar lo digital a la estructura económica y productiva del país. No lo está, no ya desde el marco legislativo -lo que es normal-, sino que no lo está desde el marco onmicomprensivo y estratégico. Como señala Gabriel Doménech Pascual, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, “lo normal es que el legislador vaya por detrás de la realidad”<sup>166</sup>. Como señala Carlos Balmisa, ex director del departamento de control interno de la CNMC, es que en muchos

---

<sup>165</sup> La llegada de Uber provocó confusión entre los distintos estamentos competenciales involucrados. De alguna manera, todos miraron a la Unión Europea buscando, al menos, unas guías con las que enfrentar un fenómeno que incendiaba las calles de las principales ciudades europeas y colocaba en una difícil situación a los ayuntamientos, que sufrían directamente el conflicto en la calle y la presión electoral, pero carecían de las competencias para resolverlo. Competencias repartidas entre el Gobierno central y, en el caso español, las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Aparentemente, todos ellos (Unión Europea, Gobierno de España, comunidades autónomas y ayuntamientos) tenían a su alcance respuestas parciales, pero ninguno tenía la capacidad de elaborar una respuesta integral por varios motivos, unos de índole técnico-jurídica, otros de índole electoral y otros de índole cognitiva (Uber planteaba preguntas distintas que no podían ser resueltas con lo que ya se sabía o con una visión normativa elaborada en los años ochenta del siglo XX, cuando Internet no formaba parte de nuestras vidas). Eso generó años de indecisión o de decisiones parciales que han llegado a fecha de hoy (abril de 2021) sin solución y pasando, casi a segundo plano, por la llegada de una micromovilidad (bicicletas, motocicletas, pero, sobre todo, patinetes eléctricos) que ha ampliado la casuística y problemática (social, económica, política, jurídica y legislativa) de la movilidad urbana.

<sup>166</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015. Primer premio Estudios Financieros 2015 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo.

casos va tan por detrás, que la realidad sigue mutando. En este caso en concreto, “la pregunta que deberíamos habernos hecho como país, señala, es si España se modernizaba o no”. Y es que, más allá de lo obvio (ordenamiento del transporte), las plataformas rompen el ordenamiento vigente en materia también laboral, de competencia, de privacidad, de fiscalidad, de consumo, de sostenibilidad y el ordenamiento que fija los requisitos que separan un profesional de un amateur. A pesar de la fuerte presión de la innovación, nada de esto forma parte de la actual hoja de ruta de los principales gobiernos democráticos. De alguna forma, Uber, lo que significa Uber, sigue siendo una asignatura pendiente.

### Plataformización de la economía

“La economía física se contrae”<sup>167</sup>. Así lo expresaba en el año 2000 el sociólogo Jeremy Rifkin y todo lo que ocurrió después de la publicación de *The Age of Access* no hizo más que confirmar su tesis inicial: “En la nueva era, los mercados están dejando paso a las redes y la propiedad está siendo sustituida por el acceso. Las empresas y los consumidores empiezan a abandonar la realidad central de la vida económica moderna: el intercambio de propiedad en el mercado entre vendedores y compradores. Esto no significa que la propiedad desaparezca en la Era del Acceso. Todo lo contrario. La propiedad sigue existiendo, pero es mucho menos probable que se intercambie en los mercados. En su lugar, los proveedores conservan la propiedad en la nueva economía y la arriendan, alquilan o cobran una cuota de admisión, una suscripción o una cuota de socio por su uso a corto plazo”<sup>168</sup>. En ese contexto, y con la llegada de los Smartphones

---

<sup>167</sup> RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000:30.

<sup>168</sup> RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000:4.

en 2007, se produjo la eclosión de lo que entonces conocimos como economía colaborativa<sup>169</sup>, que no era más que una amalgama difusa de todo lo nuevo. El concepto fue evolucionando y hoy todos esos fenómenos caen bajo el paraguas de la economía de plataforma<sup>170</sup>.

Es ahí donde se ubica Uber, que nace en el año 2010 en San Francisco, California. El filósofo y escritor Éric Sadin lo relata en su ensayo de 2018 *La siliconización del mundo*: “Travis Kalanick, el fundador de Uber, contó muchas veces que estaba una noche en una calle de París buscando en vano un taxi y ante la dificultad de encontrar uno disponible, súbitamente se dijo: “A ver, se podría armar una plataforma que pusiera en contacto a algunas personas con otras que quieran ofrecer un servicio de traslado en automóvil. En este horario no hay suficientes taxis en esta zona y esa falta podría ser corregida”<sup>171</sup>. Y así surge una de las disrupciones clave de este inicio de siglo XXI, que aspiraba a convertirse en el principal operador de movilidad del mundo. En el libro *La batalla por Uber* del periodista del New York Times Mike Isaac señala: “Para Kalanick, llevar personas de un lugar a otro era solo el comienzo del potencial de Uber. Uber combinaría

---

<sup>169</sup> Según el diccionario de Oxford es un sistema económico en el que los bienes o servicios se comparten entre particulares, de forma gratuita o a cambio de una cuota, normalmente por medio de Internet.

<sup>170</sup> El de ‘Economía de plataforma’ es un concepto igualmente difuso pues acoge a una diversidad de actores, propuestas y desarrollos con un solo denominador común, la plataforma tecnológica. La Comisión Europea ha definido las plataformas digitales como “empresas que operan en mercados de dos o múltiples partes, que utilizan Internet para facilitar las interacciones entre dos o más grupos de usuarios distintos pero interdependientes, a fin de crear valor al menos para uno de esos grupos”: [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-7/efads\\_13917.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-7/efads_13917.pdf)  
Se espera que para 2025 la economía de plataforma alcance un volumen de ingresos cercanos a los 60 billones de euros: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Digital\\_Platforms\\_and\\_Ecosystems\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Digital_Platforms_and_Ecosystems_2019.pdf)  
Actualmente, más de un millón de empresas de la Unión Europea desarrollan su actividad comercial mediante plataformas digitales: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/02/20/increased-transparency-in-doing-business-through-online-platforms/>

La tendencia es a la *plataformización* de la economía, en la que todos los sectores se vean afectados por este fenómeno. Ya es una realidad en hostelería y restauración, en el sector financiero, en el transporte y la logística, en la industria cultura y el entretenimiento, en el turismo y el alojamiento, en los cuidados o en la búsqueda de empleo y contratación.

<sup>171</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018. P155.

un día a los conductores con paquetes, alimentos y mercancías, y resolvería innumerables problemas logísticos. Se imaginó que algún día se convertiría en un competidor directo de Bezos, moldeando la forma en que las personas y los bienes se moverían por los principales centros urbanos. Uber quería ser el Amazon del siglo XXI”<sup>172</sup>.

### Ruptura del status quo productivo y legislativo

Las plataformas irrumpieron con un potencial de desarrollo técnico y tecnológico que el status quo existente (productivo y legislativo) no pudo encajar. Así lo expresaba Rifkin cuando aún no se contaban con ejemplos palmarios de lo que estaba por llegar: La economía del acceso "plantea una serie de inquietantes cuestiones económicas y sociales. Para empezar, las leyes antimonopolio están diseñadas, por su propia naturaleza, para proteger los mercados de la destrucción, y los mercados, recordemos, son lugares donde los vendedores y los compradores se reúnen para vender y comprar bienes y servicios. Las redes, sin embargo, están diseñadas por su propia naturaleza para eliminar los mercados formados por vendedores y compradores y sustituirlos por cadenas de proveedores y usuarios. Si las redes siguen eliminando mercados, ¿violan intrínsecamente las leyes antimonopolio cuyo único objetivo es proteger los mercados convencionales? Si no es así, ¿cómo pueden los países establecer nuevas restricciones legales para evitar que las empresas utilicen su poder sobre las ideas y el capital intelectual para monopolizar y controlar las redes?"<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020. P27. Mike Isaac es periodista del New York Times, especializado en tecnología. Gracias a su cobertura de las noticias relacionadas con Uber, fue galardonado con el Gerald Loeb Award, un premio que reconoce la excelencia del periodismo en campos de la economías, las finanzas y los negocios.

<sup>173</sup> RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000:72.



Uber y las plataformas retaban el régimen normativo y evidenciaban cuánto de caduco era para responder y ordenar esas nuevas realidades. Doménech lo expresa así: “muchas de las reglas jurídicas que han venido limitando la libertad de acometer determinadas actividades empresariales, y contra las que aparentemente chocan ciertos sistemas de economía colaborativa, se han vuelto inútiles, innecesarias o excesivas como consecuencia de un cambio sobrevenido de las circunstancias. El progreso ha convertido en desproporcionadas muchas de esas restricciones, si es que no lo eran ya”.

De un lado, las nuevas tecnologías reducen considerablemente los costes de transacción que entorpecían el funcionamiento de determinados mercados y que justificaban ciertas regulaciones, lo que hace que estas dejen de ser necesarias.

De otro lado, los dispositivos telemáticos que permiten a los interesados intercambiar información sobre los servicios y bienes en juego reducen las asimetrías informativas existentes de una manera probablemente más eficaz que el mecanismo tradicional, consistente en que la Administración controla, antes de que dichos servicios se presten efectivamente, si los oferentes cumplen determinados requisitos. La explicación es bien simple: la información generada por los participantes en el mercado es a veces mucho más robusta y fiable que la producida en el procedimiento de autorización. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque dichos sujetos, a diferencia de la Administración, poseen información real de primera mano; evalúan, por ejemplo, la calidad de los servicios que han recibido efectivamente, y no la de los que hipotéticamente, en un futuro, podrían recibir otros. En segundo lugar, porque decenas, cientos o incluso miles de ojos ven más que solo dos; los usuarios efectúan múltiples y constantes observaciones, mientras que el control administrativo es inevitablemente

puntual y esporádico. En tercer lugar, para los usuarios (o empresarios) pueden ser más valiosas las opiniones de otros usuarios (o empresarios) que las de los agentes públicos, por la razón de sus respectivos puntos de vista e intereses son más próximos en el primer caso que en el segundo”<sup>174</sup>. Uber irrumpía en un sector, el del transporte de pasajeros, monopolizado en su oferta privada por el taxi que, más allá de la estructura de mercado primario (con fuertes barreras de entrada normativas que luego veremos y que, como señala más arriba Doménech podrían someterse a revisión), había desarrollado un mercado secundario en torno a las licencias que hacía cautivo al sistema.

#### ¿Era posible una respuesta legislativa integral?

Como decíamos, la llegada de las plataformas, en general, y de Uber, en particular, obligaban a los poderes públicos a dar una “respuesta integral -ante el choque de modelos económicos y de culturas jurídicas” y esa respuesta, según el catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Huelva, Javier Barnés, no era “judicial, sino legislativa”<sup>175</sup>. A priori, podría considerarse que la innovación tecnológica llama a la innovación jurídica. Sin embargo, no fue esa la reacción de los poderes públicos, ni en el ámbito comunitario, ni en el estatal, autonómico o local. Barnés lo expresaba así en 2017: “A la innovación tecnológica con efectos multiplicadores le ha de seguir la innovación jurídica, sin dejarse atrapar en viejos conceptos y regulaciones. Así, por ejemplo, asimilar sin más los servicios de la sociedad de la información (desde una plataforma online que vende billetes de avión como Expedia, pasando por los alojamientos que facilita Airbnb, el uso compartido de vehículos entre iguales de Uber,

---

<sup>174</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015. Primer premio Estudios Financieros 2015 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo.

<sup>175</sup> BARNÉS, Javier: *Un falso dilema: Taxis vs. Uber*; [Diario La Ley](#), ISSN 1989-6913, N° 8942, 2017.

hasta las de eBay) a una aerolínea, a un hotel, al taxi y a un gran almacén, respectivamente, representaría una evidente deformación.<sup>176</sup> Este es uno de los aspectos en los que más abunda durante su entrevista Carlos Balmisa, en la necesidad de incorporar innovación en la política legislativa y, más allá, una regulación dinámica, capaz de dotarse de mecanismos que garanticen agilidad y seguridad jurídica. “Estamos muy lejos de esa realidad”, concluye.

Las plataformas son una realidad compleja y de dimensiones desconocidas. El problema no era tanto el de ofrecer una aproximación legislativa al fenómeno, cuanto con qué información, experiencia y conocimiento se podía ofrecer dicha aproximación. Había cierto consenso en que Uber era solo la punta del iceberg de lo que se venía y cualquier intento de regulación transversal hubiera estado obsoleta desde su propio nacimiento. Gabriel Doménech lo explica así: “no suele ser evidente cómo conviene regular *ex novo* los sistemas de economía colaborativa, principalmente porque todavía no se conocen bien cuáles han sido o pueden ser las repercusiones sobre el bienestar social, bajo las condiciones jurídicas actuales o bajo otras distintas que eventualmente se puedan establecer”<sup>177</sup>.

Uber quería ser el principal operador de movilidad del mundo y para ello necesitaba que se produjera un proceso de liberalización o desregulación, al menos, en el sector del transporte. “El objetivo final de Uber en todas las ciudades era la liberalización -lograr un mercado puro y libre que no estuviera manchado por las manos corruptas de los

---

<sup>176</sup> BARNÉS, Javier: *Un falso dilema: Taxis vs. Uber*; *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, N° 8942, 2017.

<sup>177</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015. Primer premio Estudios Financieros 2015 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo.

Gobiernos y la industria del taxi-.<sup>178</sup>” Una pretensión que, con el tiempo, tuvo que rebajar, como veremos. Consciente de los obstáculos que ese proceso podía generar, Travis Kalanick emprendió un camino muy similar en casi todas las ciudades a las que llegaba Uber. Mike Issac resume así el reto de Uber: “Kalanick sabía que Uber tenía que crecer rápidamente en cientos de ciudades antes de que los competidores y los reguladores pudieran detenerlos. Y sabía también qué necesitaba para lograrlo: un fondo de financiación”<sup>179</sup>. Y continúa: “Kalanick no creía en la estrategia de ir de chicos buenos cuando se trataba de lidiar con las ciudades. Pensaba en los políticos, en el fondo, siempre acabarían actuando de la misma manera: protegerían el orden establecido”<sup>180</sup>.

Y es que, como continúa el autor, “la mayoría de las startups cogían un negocio que ya existía y trataban de hacerlo un poco mejor o más eficiente. Uber se propuso desbancar toda una industria, una que apenas había innovado en las últimas décadas. El enorme tamaño del mercado del negocio del taxi podría hacer que Uber valiera miles de millones si la compañía continuaba su trayectoria de crecimiento”<sup>181</sup>. Esa sería la innovación de ruptura de la que habla Sadin y que experimentaron las ciudades de todo el mundo durante la última década. Para el otoño de 2015, Uber empleaba a más de 5.000 personas en todo el mundo<sup>182</sup> y en 2021 está presente en más de 10.000 ciudades, según sus

---

<sup>178</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:122.

<sup>179</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:102.

<sup>180</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:14.

<sup>181</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:78.

<sup>182</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:21.

propios datos. De ahí hacia la “uberización de la economía” de la que hablan tantos autores, incluido Éric Sadin. Y es que, “a fines de la primera década del siglo, y a la inversa de lo que ocurría en la precedente, quedaron definidos con claridad tres modelos industriales estructurantes: 1) la constitución de bases de datos respecto de los comportamientos; 2) la organización algorítmica de la vida colectiva; 3) la concepción de aplicaciones destinadas a los individuos. De cada uno de estos modelos se derivaban perspectivas virtualmente ilimitadas”<sup>183</sup> y Uber quiso explorarlas todas.

Ante esa innovación de ruptura pocos quisieron mover ficha. “Nadie tomó decisiones - dice Ildefonso Pastor, Policy Manager de Uber. Las Administraciones públicas eran rehenes de quien más ruido hacía y no miraban el interés general”. Y eso a pesar de que había una cierta sensación en los estamentos políticos, sobre todo en el ámbito europeo pero también estatal, de que no se podía frenar la innovación. El propio Luis de Guindos, por aquel entonces ministro de Economía de España, declaró<sup>184</sup> que los taxis tenían que adaptarse a la nueva era tecnológica. Pero ninguno de los pocos pronunciamientos se concretó en una propuesta regulatoria. Más al contrario<sup>185</sup>. Si algo ha caracterizado al lobby del taxi ha sido el filibusterismo con el que ha logrado ganarle tiempo, años, a la

---

<sup>183</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:85.

<sup>184</sup> Artículo publicado en El Confidencial: <http://www.elconfidencial.com/espana/2014-06-17/guindos-llama-a-los-taxistas-a-adaptarse-a-los-nuevos-medios-> [http://www.locierto.es/show\\_story/el-ministro-de-economia-apoya-a-uber-y-senala-que-los-taxistas-deben-13.htmltecnologicos\\_147935/](http://www.locierto.es/show_story/el-ministro-de-economia-apoya-a-uber-y-senala-que-los-taxistas-deben-13.htmltecnologicos_147935/)

<sup>185</sup> El propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuvo que posicionarse sobre una cuestión prejudicial que trataba de dirimir si los servicios de Uber caían dentro de los servicios de la sociedad de la información (cuya competencia legislativa ostenta Bruselas) o dentro de los servicios del transporte (cuya competencia legislativa ostentan los Estados miembros). La respuesta llegó en 2017: “...debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información»” ni le son de aplicación las directivas a esta vinculadas. De forma que la pelota regresaba a los Estados miembros, mal que les pesara. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

nueva regulación. Algo que se fue repicando en cada uno de los lugares a lo que llegaba Uber. Incluso en EEUU. Así lo cuenta Mike Issac: Kalanick, el fundador de Uber, “había crecido frustrado por personas conservadoras que querían mantener viejos sistemas, viejas estructuras y formas de pensar. Pensaba que las instituciones corruptas que controlaban y mantenían la industria del taxi se habían construido en los siglos XIX y XX. Uber había llegado para cambiar esas ideas pasadas de moda y marcar el comienzo del siglo XXI. Sin embargo, los funcionarios de transporte estaban en deuda con los legisladores y estos con los donantes y patrocinadores, y esos donantes a menudo incluían sindicatos de conductores y a la industria del taxi, los grupos que querían que Uber fracasara”<sup>186</sup>.

#### De UberPOP a UberX, entrada en el negocio VTC

El desembarco de Uber en Europa estuvo acompañado de dos críticas principales: de un lado, que prefirieron pedir perdón antes que permiso para el lanzamiento de operaciones en las distintas ciudades a las que llegaron; de otro lado, que obviaron la idiosincrasia europea con mayor tradición reguladora que la norteamericana. Aunque ambas críticas sean ciertas cabe preguntarse qué habría ocurrido si la estrategia hubiera sido la de pedir permiso y tratar de acomodar la regulación a las nuevas posibilidades tecnológicas. Ante la enorme contestación surgida en las calles por parte de los taxistas y en los juzgados entre 2014 y 2015, con la suspensión cautelar del servicio de Uber, se produjo un repliegue. Y en la primavera de 2016 Uber pidió perdón y cambió su estrategia de aproximación al mercado europeo. Uber quería seguir cambiando las cosas, pero ya no quería hacerlo desde fuera del sistema y ya no quería hacerlo solo desde la

---

<sup>186</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:10-11.

desregulación. Es así como lanza UberX, un servicio que sustituye al conductor y coche particular (peer-to-peer, de UberPOP) por un conductor profesional y un coche con licencia VTC. De lo desconocido al viejo conocido. “El conflicto se llamó Uber vs. taxi cuando en realidad, de lo que se trataba era de mundo nuevo vs. mundo antiguo, pero el cambio era demasiado grande y no se pudo afrontar”, concluye en la entrevista Elia Ferrer, senior manager Public Affairs de FreeNow. Como explica Éric Sadin, “lo trágico es que la razón y la acción están siempre rezagadas en comparación con la velocidad de las cosas”<sup>187</sup>. Y esa tensión se ha mantenido hasta fecha de hoy.

### **Qué es la VTC**

“El director de Uber en el sur de Europa [en ese momento, Carles Lloret] quiere dejar atrás «las malas actitudes del pasado». «Pedimos perdón por haber hecho cosas mal», afirma. Se refiere a su entrada en España en 2014. «Fue un error replicar el modelo americano -más liberal- sin tener en consideración el contexto español y su evaluación tan conservadora y restrictiva», asegura Lloret. Esto les obligó a reinventarse con su actual modelo de licencias VTC, que «cumple con la regulación», insiste. También lamenta no haber sabido transmitir «que la existencia de Uber no implica que el taxi desaparezca sino que puede ser un complemento y una oportunidad para la transformación digital del sector»<sup>188</sup>. De esta forma, Uber regresaba al mercado español en 2016. Abandonaba el modelo UberPOP, basado en conductores y vehículos particulares, y regresaba de la mano de conductores y flotas que contaban con licencias

---

<sup>187</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:105.

<sup>188</sup> Artículo publicado en El Mundo el 20 de abril de 2016:

<https://www.elmundo.es/economia/empresas/2017/04/20/58f7aca346163f1d3b8b4615.html>

de VTC (Vehículos de Turismo con Conductor), que son autorizaciones emitidas por las comunidades autónomas para ejercer la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. Frente a la liberalización del sector del transporte de la fase inicial, en esta fase, Uber reclamaba “la flexibilización de las restricciones sobre el número de licencias VTC”. Aunque esta siguiente fase metía a Uber en un campo de juego “conocido”, el de las licencias VTC, no fue menos complejo ni menos polarizador.

Al cambio de marco (de Uber vs. taxi a VTC vs. taxi), le siguió también un cambio de foco. Al menos, un intento de cambio de foco. En esta nueva fase, Uber se integró en la patronal UNAUTO, la asociación mayoritaria en el sector de alquiler de vehículos con conductor en España, que pasó a ser un actor principal en el debate, cambiando así el foco y permitiendo a Uber dejar de ser la diana principal de todos los ataques. Como señala durante la entrevista el Policy Manager de Uber, Ildfonso Pastor, “es importante que la gente entienda que esto no va solo de Uber, que aquí hay otras muchas compañías, que son españolas, que hacen una actividad perfectamente legal. Esto no va solo de la plataforma americana, sino que hay toda una industria alrededor, que cumple con las normas y que se ve sujeta a una arbitrariedad exagerada, con multitud de normativas *ad hoc* hechas en función de la presión del taxi. Apoyarse en la industria era algo relevante, porque si tu vas solo como Uber el discurso es distinto y al final, a nivel de opinión pública se ve solo la multinacional americana y no, la multinacional americana es parte de una industria en la que hay muchos otros actores que son perfectamente legítimos y que, además, son empresas españolas”.

### Dualidad normativa asimétrica

“Quizá por la propia relevancia del sector para dar coherencia a las ciudades, la regulación de los servicios de transporte urbano de pasajeros conforma uno de los bloques normativos más complejos de la legislación española. En este ámbito coexisten normas de carácter nacional, con disposiciones autonómicas y reglamentaciones locales que -al menos ontológicamente- se justifican por la necesidad de ir concretando el contenido de las disposiciones, a los fines de ofrecer una regulación de proximidad”, así lo resume el doctor Eugenio Olmedo Peralta, de la Universidad de Málaga<sup>189</sup>. Esa complejidad se puede condensar en el concepto que utiliza el profesor Gabriel Doménech: dualidad regulatoria asimétrica.

Muy resumidamente, la actividad VTC está sujeta a autorización expedida por la comunidad autónoma, y regulada por el Gobierno central, y la del taxi a la obtención de licencias de carácter municipal, y regulada por la comunidad autónoma. El número de licencias de taxi en España es aproximadamente seis veces más alto que el de VTC: a finales de 2018 había 65.973 licencias de taxi y 15.306 de VTC<sup>190</sup>. La CNMC resume esa dualidad regulatoria asimétrica: “Existen importantes diferencias regulatorias entre el servicio de taxi y VTC que afectan especialmente a la fijación de precios y la disponibilidad de vehículos: las tarifas de taxis están, salvo excepciones, fijadas por las normas y son de obligado cumplimiento (se calculan en función de kilometraje y el tiempo de recorrido, por lo que difícilmente se puede anticipar al pasajero el precio

---

<sup>189</sup> OLMEDO PERALTA, Eugenio: *Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: Una cuestión de política de la competencia*; *Revista de Estudios Europeos*. Número 70, julio-diciembre, 2017-261-294. *Monográfico-Economía colaborativa*. ISSN: 2530-9854.

<sup>190</sup> Dato del Observatorio transporte.fomento.es

exacto del trayecto); en el caso de los VTC existe mayor libertad tarifaria y, por lo tanto, la aplicación puede fijar el precio exacto por el servicio demandado”<sup>191</sup>.

La actividad económica para la prestación de servicios de transporte de vehículos de turismo (VTC) se desarrolla en un marco normativo integrado básicamente por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT) -modificada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, y por el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre; el reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y modificado por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre) y su normativa de desarrollo. Al margen de otros muchos considerandos, el ratio 1/30 (1 licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi) será uno de los aspectos que mayor controversia provoquen en estos años y es aquí donde aparece regulado.

Además, la modificación de septiembre de 2018 cedió la competencia para concretar, desarrollar o modificar la reglamentación estatal del servicio de VTC del ministerio, en aquel momento, Fomento, a las comunidades autónomas. El Real Decreto-Ley lo expresaba así: “La solución de los problemas de movilidad o medioambientales que se están planteando en nuestros principales núcleos urbanos exige precisar y definir las condiciones de prestación del arrendamiento de vehículos con conductor teniendo en cuenta las circunstancias demográficas, la dotación de infraestructuras y la economía estacional que presentan aquellas ciudades en las que el crecimiento de la oferta de transporte en vehículos de turismo está teniendo un mayor impacto. Por ello, se estima que las comunidades autónomas son las Administraciones que, teniendo en cuenta las

---

<sup>191</sup> Resolución de la CNMC. Expte. S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO.

concretas circunstancias del transporte y movilidad en su ámbito territorial, pueden precisar de forma más eficiente las condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor. A tal fin, se las habilita para concretar, desarrollar, o modificar, de forma temporal o definitiva, determinados aspectos de la reglamentación estatal para dicho servicio, cuando su recorrido no exceda de su propio territorio. Todo ello, sin perjuicio de las competencias municipales en el ámbito de la movilidad urbana.<sup>192</sup>” Más allá de esta explicación, la decisión fue fuertemente contestada por parte del entorno VTC y de las propias comunidades autónomas, que sentían que el ministerio de Fomento se desentendía del problema y trasladaba la presión a las autonomías en un contexto político de enorme dificultad, con un Gobierno central surgido tras la moción de censura contra el Gobierno del Partido Popular y meses antes de las elecciones autonómicas y locales de 2019. “Con esta decisión, Ábalos [en aquel momento ministro de Fomento] en lugar de solucionar un problema lo que hizo fue crear uno nuevo”, explica Ildefonso Pastor, porque al ceder la decisión a las comunidades autónomas se estaba multiplicando por 17 la casuística.

En el caso del taxi son las comunidades autónomas las que “ostentan competencia en materia de taxis y han dictado sus propias normas sobre la materia como, por ejemplo, la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 5/2018, de 19 de abril, del taxi de Aragón, o la Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte

---

192 Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo del País Vasco, que han venido a sustituir y a modernizar la regulación previa estatal”<sup>193</sup>.

Gabriel Doménech resume en su artículo las principales restricciones normativas del taxi, que serían cuatro: necesidad de obtención de una autorización administrativa previa (licencia), limitación del número total de autorizaciones (*numerus clausus*), limitación del número de vehículos que una persona puede dedicar a la prestación de los servicios de taxi y, finalmente, precio del servicio regulado administrativamente. Todas estas restricciones vienen justificadas en la asimetría de la información, los costes de transacción y externalidades negativas que se originaban en el servicio y que, con los nuevos instrumentos tecnológicos, se someten a un análisis mínimo de proporcionalidad. “De acuerdo con la formulación canónica del principio de proporcionalidad, cualquier medida restrictiva de la libertad ha de ser útil para satisfacer un fin constitucionalmente legítimo; necesaria, de modo que se trate, de entre las medidas igualmente útiles, la menos restrictiva; y ponderada o proporcionada en sentido estricto, de manera que los beneficios sociales que de ella se derivan excedan de sus costes para la comunidad y, muy especialmente, para los derechos individuales restringidos”<sup>194</sup>.

Esa asimetría normativa se acentúa tras el análisis de los servicios ofertados por uno y otro actor (taxi-VTC). En su Resolución de 28 de mayo de 2020, la CNMC señala a este

---

193 Artículo publicado por Wolters Kluwer:  
[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTYyMDtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAllm8oTUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTYyMDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAllm8oTUAAAA=WKE)

<sup>194</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015.

respecto: “El servicio de transporte de pasajeros que proporcionan los VTC es, a día de hoy, prácticamente idéntico al que prestan los taxis. Las diferencias entre ambos son de tipo normativo y se refieren a la exigencia de distintos requisitos de acceso o de ejercicio de la actividad”. Una corriente a la que también se suma el doctor Olmedo Peralta, lo que le lleva a dudar de la necesidad de una distinta regulación para un servicio que termina siendo el mismo<sup>195</sup>.

En un análisis más profundo, se podría señalar que, en verdad, “taxis y VTC compiten directamente en la contratación previa o anticipada de transporte discrecional de viajeros en turismo realizada vía APP”<sup>196</sup>. Y esa ha sido la evolución del debate, de Uber vs. taxi, a VTC vs. taxi, a pre-contratación VTC vs. pre-contratación taxi, el único segmento en el que verdaderamente compiten. Entendiendo que, en el resto de segmentos (vehículos circulando libremente por las vías urbanas o estacionamiento de vehículos en paradas especialmente destinadas a ello y ubicadas normalmente en lugares estratégicos de la ciudad (aeropuertos, estaciones, centros comerciales, estadios, etc.), el taxi mantiene su monopolio<sup>197</sup>. Y es que como plantea el doctor Eugenio Olmedo Peralta, “el principal problema no es que los conductores que operan en estas plataformas no quieran cumplir con la normativa, sino que el gremio de los taxistas tiene capturado al regulador de los transportes terrestres”<sup>198</sup>. A más a más,

---

<sup>195</sup> OLMEDO PERALTA, Eugenio: *Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: Una cuestión de política de la competencia*; *Revista de Estudios Europeos*. Número 70, julio-diciembre, 2017-261-294. *Monográfico-Economía colaborativa*. ISSN: 2530-9854.

<sup>196</sup> Resolución de la CNMC. Expte. S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO.

<sup>197</sup> OLMEDO PERALTA, Eugenio: *Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: Una cuestión de política de la competencia*; *Revista de Estudios Europeos*. Número 70, julio-diciembre, 2017-261-294. *Monográfico-Economía colaborativa*. ISSN: 2530-9854.

<sup>198</sup> OLMEDO PERALTA, Eugenio: *Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: Una cuestión de política de la competencia*; *Revista de Estudios*

señala, “no se puede acusar a las plataformas electrónicas organizadoras de estos transportes de competencia desleal por infracción de normas si, ni siquiera, tienen la opción de cumplir dichas normas”. Esto es lo que ha conducido estos últimos años a un lobby centrado en una equiparación normativa entre taxi y VTC, pidiendo la flexibilización de ambas regulaciones y acercándolas entre sí, al menos en aquello en lo que compiten.

A la relevancia del cambio de marco analizado, le ha seguido la relevancia en la gestión de intangibles, como la reputación, que veremos a continuación.

### **El peso de los intangibles, la reputación**

Si en la evolución del conflicto fue importante el cambio de marco (de Uber vs. taxi a VTC vs. taxi), no menos lo ha sido el papel que intangibles como la reputación han tenido a lo largo de todo el proceso desde dos puntos de vista principales: el de opinión pública y el de rédito electoral, con un punto de inflexión radical en España, 2018.

Hasta 2018 podríamos asegurar que la batalla de la reputación la ganaba el sector del taxi frente al de la VTC y, más claramente, frente (contra) a Uber. Lo que implicaba que el posicionamiento general de la opinión pública estuviera manifiestamente del lado del taxi, como también le ocurría a los medios de comunicación que tardaron tiempo en cuestionar el modelo del taxi y la calidad de su servicio<sup>199</sup>. Esto tuvo un efecto también

---

*Europeos. Número 70, julio-diciembre, 2017-261-294. Monográfico-Economía colaborativa. ISSN: 2530-9854.*

<sup>199</sup> Como señala Mike Isaac para el caso norteamericano: “El sistema de taxis estaba anticuado, la flota era un catálogo de antiguallas amarillas que a menudo se caían a pedazos. Los propietarios de las flotas de taxis no invertían en el mantenimiento de los coches. El sistema de recogida estaba desfasado. Los operadores respondían las llamadas de los clientes desde la centralita y enviaban por radio las solicitudes a los taxistas que circulaban por las calles, pero los clientes no tenían forma de saber si el taxi iba realmente a aparecer o no” (P58).

en la clase política, que se dividía entre aquellos que explícitamente apoyaban al taxi en su batalla (fundamentalmente, el bloque de izquierdas y, muy concretamente, Podemos) y aquellos más favorables a la liberalización, pero con un perfil bajo, evitando en lo posible convertirlo en materia electoral (fundamentalmente, bloque conservador), porque, tradicionalmente, el taxista se había situado sociológicamente en el espectro de votante conservador<sup>200</sup>.

En términos generales, en la reputación de Uber tuvo mucho que ver la reputación de su fundador, Travis Kalanick, hasta el punto de que muchos autores consideran que su empeño en seguir al frente de la compañía socavó sus posibilidades, con el punto más álgido en 2017, con la campaña de #DeleteUber<sup>201</sup>. “A pesar de los muchos talentos de Kalanick, no supo ver que aquello no era una lucha por el territorio, sino un concurso de popularidad. Aquí ese punto ciego se estaba convirtiendo en un lastre.”<sup>202</sup>

#### La batalla por la opinión pública, el usuario

La batalla de la opinión pública o, por mejor decir, del usuario fue clave. Y, es que, como explica Jeremy Rifkin: "en la era del acceso, controlar al cliente es mucho más importante que controlar el producto. El producto, al fin y al cabo, es sólo una parte de los servicios que conforman la relación con el cliente"<sup>203</sup>. Y ese fue el objetivo de Uber: el usuario.

---

<sup>200</sup> No se ha podido acceder a encuestas públicas que validen este presupuesto, aunque los partidos políticos sí las encargan para uso interno y electoral y es en ese material en el que se pueden haber apoyado para definir sus estrategias electorales.

<sup>201</sup> Campaña orquestada en enero de 2017: <https://www.theguardian.com/technology/2017/jan/30/deleteuber-how-social-media-turned-on-uber>

<sup>202</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020. P137.

<sup>203</sup> RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000. P104.

En 2018 tuvieron lugar distintas decisiones políticas (tanto en el Ayuntamiento de Barcelona como en el ministerio de Fomento) que condujeron a una fuerte contestación en las calles de Madrid y Barcelona, principalmente<sup>204</sup>. Las imágenes de las principales calles de la ciudad colapsadas, fueron la puntilla en un proceso de deterioro de imagen que venía arrastrándose desde meses atrás y que empezaba a provocar la desunión entre las distintas asociaciones de taxistas. Los propios taxistas empezaron entonces a romper esa suerte de “espiral de silencio” y muchos empezaron a mostrar serias distancias con algunos de los dirigentes del taxi más radicales. “Lo que ocurrió en la opinión pública, más que acierto nuestro, es demérito del contrario. El mejor aliado que ha podido tener el sector [de la VTC] es que los portavoces del taxi han sido muy agresivos frente a conductores de VTC educados que lo que hacían era recibir palos”, afirma Ildefonso Pastor.

Como decimos, la opinión pública estuvo posicionada desde el principio sobre este asunto aunque a lo largo de los años se produjo una evolución en dicha posición desde el apoyo mayoritario al sector de taxi<sup>205</sup> (vs. Uber o Cabify) a un rechazo (ver gráfico más abajo) y cierto hartazgo<sup>206</sup>, que llevó a afirmar a más de un 81% de los ciudadanos que creía que las autoridades deberían liberalizar el sector, igualando las condiciones para que tanto el taxi como los VTC puedan prestar servicio en las mismas condiciones. Y es que, aunque con el tiempo, además del hartazgo por el conflicto en la calle, fueron evidenciándose además algunas de las carencias del sector del taxi (precio, limpieza,

---

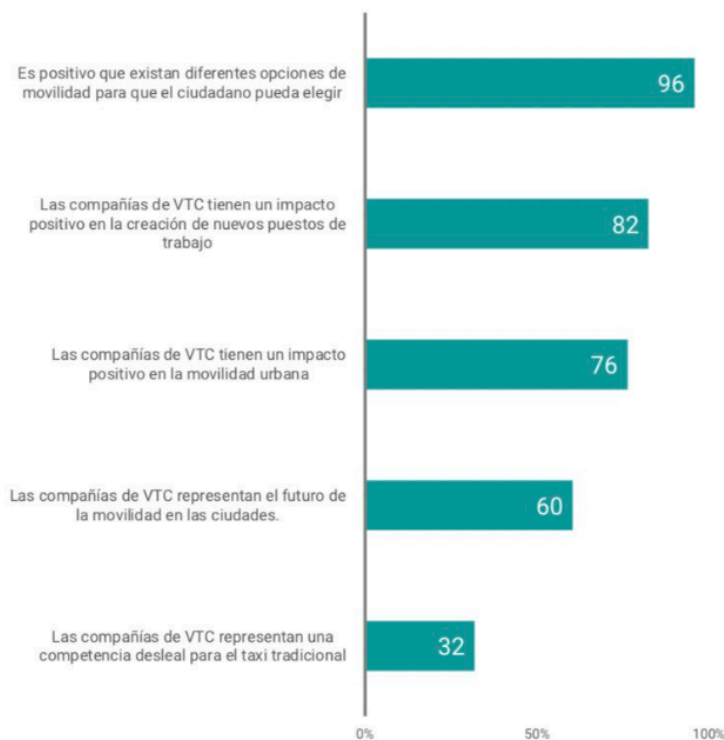
<sup>204</sup> Los medios siguieron aquella huelga con especial atención, en tanto que se producía en un día de especial movimiento por las vacaciones de verano, 30 de julio: [https://elpais.com/economia/2018/08/01/actualidad/1533107333\\_963263.html](https://elpais.com/economia/2018/08/01/actualidad/1533107333_963263.html)

<sup>205</sup> Aunque no existen encuestas de los primeros años de Uber en España, esta de El País, puede servir para ilustrar cómo en los inicios del conflicto los usuarios estaban del lado del taxi: [https://elpais.com/elpais/2017/05/10/opinion/1494440274\\_897405.html](https://elpais.com/elpais/2017/05/10/opinion/1494440274_897405.html)

<sup>206</sup> Encuesta Metroscopia y UNAUTO. Marzo de 2019.

trato al público, etc.). A la llegada de Uber nada de todo eso era evidente en la opinión pública. De alguna forma, Uber traía una solución a un problema que nadie creía tener.

**Porcentaje de españoles que está de acuerdo con las siguientes afirmaciones**



Cuadro 9. Fuente: Encuesta Metroscopia-UNAUTO. Marzo de 2019.

No hay que obviar la intensiva inversión de Uber para influir en las decisiones políticas y en el clima de la calle. Aunque el relato se ciñe a la experiencia en Estados Unidos, resulta interesante detenerse en el texto de Mike Isaac al respecto: “Uber no escatimó en gastos a la hora de financiar campañas de presión. En estados como Nueva York, Texas y Colorado, así como en muchos otros en los que encontraban oposición legislativa, la compañía figuraba siempre en el puesto más alto de la lista de empresas que más dinero gastaban en campañas para influir en las decisiones de los legisladores, objetivo al que cada año destinaban decenas de millones de dólares. David Plouffe, un

antiguo responsable político de la Administración Obama, era un importante empleado que sabía cómo influir en la política a nivel nacional y urbano. En Portland, Uber contrató a Mark Weiner, uno de los conductores políticos más poderosos del lugar. En Austin, Uber y Lyft pagaron 50.000 dólares al exalcalde demócrata para liderar su campaña contra la regulación. Más tarde, cuando Uber se fue asentando, llegó a tener a sueldo a casi 400 lobistas distribuidos por 44 estados, más que Amazon, Microsoft y Walmart juntos<sup>207</sup>. Y, más allá del lobby directo, Uber invirtió dinero y esfuerzo en el lobby indirecto, a través de la gestión de alianzas (que en España tuvieron la concreción más visible en Unauto) o de la movilización de usuarios (a través de técnicas de grassroots y marketing comercial). “Kalanick había diseñado Uber para la batalla. Si el Gobierno de una ciudad decidía hacerlos retroceder, él utilizaría rápidamente a sus usuarios como arma contra el Ayuntamiento. Uber bombardearía a sus pasajeros con correos electrónicos para pedirles que se pusieran en contacto con sus representantes locales y les expresasen su malestar por las medidas represivas contra la compañía. Los equipos de Uber de las ciudades enviarían circulares a los conductores, instándolos a permanecer operativos aunque fueran multados o incluso si la policía les inmovilizaba el vehículo.

Las tácticas de guerrilla de Uber se ajustaban a los recursos y la perspicacia técnica de los funcionarios del Gobierno y de los operadores del taxi. (...) Para cuando llegaban los reguladores, Uber ya era demasiado conocida entre los ciudadanos como para prohibirla. Una vez que alcanzaba la masa crítica, las autoridades de transporte carecían de los recursos humanos necesarios para detener la flota”. (...) A medida que la huella de Uber

---

<sup>207</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:123.

se extendía por Estados Unidos -Seattle, Nueva York, Los Ángeles, Chicago-, se hacía más conocida y, por lo tanto, era más difícil para las ciudades ponerle freno”<sup>208</sup>.

El caso de Nueva York es ampliamente conocido. “En Nueva York, en 2015, cuando el alcalde Bill de Blasio amenazó con limitar el número de coches en la carretera, Uber modificó el software dentro de su aplicación para los conductores con sede en Nueva York con la idea de mostrar lo que llamó el “Uber de De Blasio”. Esa opción mostraba menos coches circulando por el minimapa de la aplicación e informaba de tiempos de espera aproximados de hasta media hora, de cinco a seis veces más de lo que la gente tenía que esperar normalmente para viajar. “Así será Uber en Nueva York si se aprueba el limitador proyecto de ley del alcalde De Blasio”, decía el texto en una pequeña notificación emergente. Se animó a los usuarios a “tomar medidas” y se les facilitó un botón dentro de la aplicación que directamente enviaba un correo electrónico al alcalde y al Ayuntamiento con una carta escrita previamente por Uber. Al final de la campaña, la oficina del alcalde había recibido miles de cartas de usuarios que protestaban ante la posible prohibición. De Blasio terminó por archivar la propuesta.

La estrategia era extremadamente efectiva. Tan eficaz, de hecho, que Uber decidió sistematizarla y convertirla en un arma en toda la empresa. Para ello, Uber contrató a Ben Metcalfe, un ingeniero británico combativo y sin pelos en la lengua que describía su trabajo en LinkedIn como la construcción de “herramientas personalizadas para apoyar la participación ciudadana en asuntos legislativos” para impulsar el “bien y el cambio social”. Metcalfe y su equipo diseñaron herramientas automatizadas que la

---

<sup>208</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:95.

compañía usaba para bombardear los correos electrónicos de los legisladores y aglutinar a los usuarios”<sup>209</sup>.

En la secuencia de tácticas utilizadas también está el astroturfing, campañas de movilización artificiales, como la descubierta en St. Louis. “Después de que la Comisión Metropolitana de Taxi (MTC) impidiera que Uber operara en St. Louis, Sagar Shah, director general local de Uber, llamó a los canales de noticias de televisión local y a reporteros de la prensa para que acudiesen a las oficinas de la MTC, donde una fila de empleados de Uber marchaba con nueve cajas blancas enormes con la etiqueta “1.000 peticiones”. Tras apilar las cajas una encima de otra contra la puerta principal del MTC, Shah pronunció un breve y elevado discurso sobre los ideales democráticos y la necesidad de “escuchar las voces” de la gente que apoyaba a Uber.

Cuando ya se habían apagado las cámaras y los responsables de Uber habían abandonado la escena, un periodista decidió mirar dentro de una de la cajas que la compañía había dejado. Había seis paquetes de botellines de agua de 33 cl, al igual que en las ocho cajas restantes”<sup>210</sup>.

En paralelo, en el lado del taxi lucharon por defenderse y lo hicieron con todas las herramientas a su alcance, pero una especialmente poderosa, su capacidad para bloquear las ciudades y mantener el foco en el taxista (eliminando de la escena al inversor y a los empresarios de flotas). Y es que su supervivencia estaba en juego. El taxi ha llevado a cabo una fuerte inversión en lobby directo, sobre todo en los principales

---

<sup>209</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:124-125.

<sup>210</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:125.

ayuntamientos, y de lobby judicial, acudiendo a los tribunales en busca de amparo, aprovechando los espacios de alegalidad o ilegalidad con respecto a la actividad de Uber y Cabify, o en busca de tiempo, alargando procesos y logrando en varias ocasiones paralizar decisiones o, incluso, la actividad de sus competidores. “Algunos intentaron vencer a Uber a su manera, formando alianzas de taxis y creando sus propias aplicaciones como iRide, Arro, Curb y otras. Pero los operadores del sector del taxi pronto descubrieron que la mejor manera de defenderse no era competir con una aplicación, sino proteger el territorio que ya tenían.

Cuando Uber llegaba a una ciudad, los operadores de taxi a menudo se apoyaban en la Administración local de transporte, que solía enviar a un funcionario a la sede local de Uber. Armados con un grueso manual de reglas y el ceño fruncido, los funcionarios de Nueva York, Nevada, Oregon, Illinois, Pensilvania y otros estados eran los encargados de señalar las leyes que la compañía estaba violando. Así, recordaban que era el libro de “Pesos y medidas”, y no un complicado algoritmo dentro de la aplicación de Uber, el que establecía el precio de los viajes. Cuando eso no funcionaba, lo habitual era que los legisladores locales enviaran a organismos municipales y estatales para tratar de cerrar Uber.

Si nada de eso era suficiente, siempre había un último recurso: pegar alguna que otra paliza. En áreas como Las Vegas los cárteles del taxi tenían una estrecha relación con el crimen organizado, lo que se traducía en represalias en ocasiones violentas. A veces

robaban los coches; otras, los propietarios de los taxis atacaban a los conductores de Uber y le prendían fuego a sus vehículos”<sup>211</sup>.

La reacción del taxi se explicaba por la necesidad de proteger su ámbito de negocio, pero, sobre todo, por proteger las inversiones de los miles de taxistas que se habían sobre-endeudado en la compra de una licencia de taxi con la que garantizaban su futuro. El mercado secundario creado, con la connivencia de las Administraciones Públicas, en torno a las licencias del taxi ha sido, quizá, el principal bloqueo a cualquier decisión política. “[Los taxistas] En algunas ciudades importantes habían pagado cientos de miles de dólares para comprar licencias, los permisos de servicio de taxi requeridos por la Administración local. Las licencias podían ser increíblemente caras, pudiendo llegar a valer más de un millón de dólares en mercados clave como la ciudad de Nueva York. Los conductores y los dueños de flotas se metían en hipotecas tremendas para comprarlas. El número limitado de licencias generó un mercado restringido artificialmente, lo que significaba que los taxistas independientes y los propietarios de las flotas podían cobrar a sus clientes lo suficiente para tener una vida desahogada (y pagar la licencia).

Entonces apareció Uber. (...) Ese simple concepto destruyó la barrera de entrada al sistema que había construido la gran industria del taxi, haciendo que el precio de las licencias cayera en picado. En 2011, las licencias en Manhattan valían un millón de dólares cada una y, seis años después, una subasta de 46 licencias en Queens alcanzó un

---

<sup>211</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:121.

precio promedio de 186.000 dólares cada una. De la noche a la mañana, el negocio de los taxistas -que se dejaban la vida para pagar su licencia- se hundió completamente<sup>212</sup>.”

Pero, ¿cómo gestionar desde los poderes públicos ese mercado secundario una vez consolidado? ¿Cómo podría regularse y ordenarse el servicio de transporte de pasajeros obviando los cientos de miles de euros que representaban las licencias? “Es posible que una nueva regulación acorde con las particularidades de la economía colaborativa sea netamente beneficiosa para el conjunto de los ciudadanos, pero perjudicial para algunos de ellos, lo que plantea la cuestión de si estos merecen o incluso tienen derecho a que los perjuicios sufridos sean de alguna manera neutralizados. Dos instrumentos de mitigación: limitar, siquiera temporalmente, todos o algunos efectos jurídicos de la nueva regulación; otorgar a los afectados algún tipo de compensación, en dinero o en especie, por los perjuicios sufridos”<sup>213</sup>. Y es ahí donde aparece el concepto de Transición Justa, un concepto acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el caso de las industrias contaminantes y fósiles, y que servía de referencia a la hora de transitar hacia un nuevo escenario. Suponía el reconocimiento de que una regulación actualizada del transporte de pasajeros supondría un impacto negativo en el taxista y que ese impacto habría que medirlo y aplicarle medidas correctoras para que fuera menos perjudicial. Este concepto de Transición Justa ha sido hasta la fecha un mero enunciado.

---

<sup>212</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:120.

<sup>213</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015. Primer premio Estudios Financieros 2015 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo.

## Rédito electoral

En el conflicto Uber vs. Taxi o VTC vs. Taxi ha habido ideología o, de mínimos, partidismo político. Aunque alguno de los autores niegan que se pueda dar una secuencia izquierda-derecha a estos fenómenos, la realidad es que este conflicto en concreto ha estado ideologizado desde el inicio. Si el punto de inflexión desde la óptica de la reputación fue 2018, el punto de inflexión desde la óptica del rédito electoral llegó en las elecciones generales de abril de 2019 y autonómicas y locales de mayo de 2019. Esas fueron las primeras elecciones en las que este conflicto entró en campaña en tanto que todos los partidos, con la excepción del Partido Socialista, hicieron bandera electoral sobre él e incorporaron el debate en sus programas electorales<sup>214</sup>.

Podemos ya lo había hecho años atrás, siempre en defensa del sector del taxi y muy contrario a la entrada de lo que denominaban “operadores extractivos”, que precarizaban las condiciones laborales y utilizaban posiciones de fuerza, toda vez se hacían con el sector, para aprovecharse de los usuarios a través del precio y de las condiciones.

Por su parte, en el Congreso de los Diputados la primera vez que se hace una mención a Uber es en el año 2014 a través de una pregunta del diputado Gaspar Llamazares, del Grupo Izquierda Plural, sobre la “Tardanza del Gobierno en prohibir cautelarmente plataformas como Uber, que vulneran normas laborales, fiscales y otras, poniendo en

---

<sup>214</sup> Artículo de Lidia Montes publicado en Business Insider, abril de 2019: *Qué proponen exactamente para la guerra entre la VTC y el taxi PP, PSOE, Podemos, Ciudadanos y Vox.*  
<https://www.businessinsider.es/proponen-taxi-vtc-pp-psoe-podemos-ciudadanosvox-410795>

riesgo la seguridad de los viajeros con el pretexto de fomentar el 'transporte compartido'<sup>215</sup>.

Antes de la campaña electoral de 2019, solo un partido político, distinto a Podemos, se había posicionado explícitamente en el debate, Ciudadanos. Aunque no fue hasta mayo de 2018. Fue también en sede parlamentaria, en la intervención del entonces diputado

---

<sup>215</sup> Pregunta publicada en el Boletín Oficial de las Cortes el 15 de septiembre de 2014: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-515.PDF#page=399](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-515.PDF#page=399) La respuesta del Gobierno fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes el 18 de noviembre de 2014 bajo estos parámetros: “En primer lugar, debe destacarse que la suspensión de la actividad de Uber en diversas ciudades europeas ha sido impuesta por tribunales y no por gobiernos. Sobre la actividad de estas plataformas, el Gobierno, a través del Ministerio de Fomento, ha destacado siempre la necesidad de que cumplan con lo establecido en la normativa estatal de transporte, y ha iniciado las actuaciones de inspección correspondientes en su ámbito competencial. En el ámbito urbano, las competencias de inspección y, en su caso, sanción, corresponden a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Además, el Ministerio de Fomento ha adoptado diversas actuaciones muy relevantes para afrontar las particularidades de estas plataformas, en especial para que exista una adecuada colaboración y coordinación entre las distintas instancias e instituciones implicadas.

— La Ministra de Fomento ha remitido una carta y se ha reunido con el Comisario de Transportes y Vicepresidente de la Comisión Europea, Sr. Kallas, para plantear la necesidad de que se adopte un enfoque común en el ámbito europeo ante la aparición de estas plataformas, que englobe los aspectos relativos a la seguridad, protección al consumidor y responsabilidad civil.

— Se han mantenido reuniones con otros Ministerios (Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas; Empleo y Seguridad Social; Industria, Energía y Turismo; Economía y Competitividad) con objeto de analizar las bases de la regulación de estas plataformas, al considerar que dicha regulación debe tener un enfoque homogéneo en todos los sectores.

— En el marco de la Comisión de Directores Generales de Transporte Terrestre, en el que están representadas, además del Ministerio de Fomento, todas las Comunidades Autónomas, se están adoptando medidas para coordinar las actuaciones de inspección. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre), establece que las obligaciones tributarias se exigirán con arreglo a la naturaleza jurídica del hecho, acto o negocio realizado, cualquiera que sea la forma o denominación que los interesados le hubieran dado, y prescindiendo de los defectos que pudieran afectar a su validez. Las Directrices del Plan de Control Tributario para 2014, aprobadas por Resolución de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de 10 de marzo de 2014 (BOE 31 de marzo) hacen una referencia general dentro del apartado I «Comprobación e investigación del fraude tributario y aduanero» a este tipo de actividades de consumo colaborativo entre personas dentro de los capítulos 1 «Economía sumergida» y 3 «Economía digital». En este último capítulo, se señala en concreto que se pondrá el foco de actuación en la utilización de información disponible por Internet y en que se desarrollarán «Actuaciones de control sobre aquellos fabricantes o prestadores de servicios que comercialicen sus bienes o servicios a través de Internet para garantizar la adecuada tributación en España de las rentas generadas en la actividad económica.» En cumplimiento de tales Directrices generales, los órganos de la Administración tributaria han iniciado actuaciones de captación de información para la detección de actividades irregulares o sumergidas, incluidas las de las plataformas de transporte compartido. Así pues, y en la medida en que se detecte un incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las personas que puedan generar rentas o prestar servicios o por parte de las plataformas que intermedien para la realización de los mismos, se realizarán las correspondientes actuaciones de comprobación e investigación y, en su caso, se procederá a su regularización”. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-561.PDF#page=367](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-561.PDF#page=367)

Toni Roldán (ver imagen más abajo). “El primero que se posicionó de forma clara fue Ciudadanos”, explica en la entrevista Ildefonso Pastor. “El PP se suma más tarde y tiene que ver con el cambio de liderazgo en el partido, con la entrada de Pablo Casado, con que el servicio [VTC] estaba implantado, la gente lo utilizaba y era sólido. Y tiene que ver, finalmente, con la necesidad de mantener una diferencia ideológica con el Gobierno Central del Partido Socialista, tras la publicación del Real Decreto-Ley de Ábalos. Hasta entonces, el Partido Popular había sido pro-taxi”<sup>216</sup>.



Lo que ocurrió para que hacia 2018-2019 los partidos políticos cambiaran su estrategia electoral tiene mucho que ver con el análisis previo de la evolución del conflicto en la opinión pública y por la propia reputación del sector del taxi. Tras la publicación del

---

<sup>216</sup> Artículo de David Fernández de abril de 2019 en El Confidencial: “He roto el carné del PP”: El taxi castiga a la derecha tras su guerra contra las VTC; [https://www.elconfidencial.com/elecciones-generales/2019-04-20/vtc-taxi-elecciones-voto-castigo-derecha-pp\\_1948954/](https://www.elconfidencial.com/elecciones-generales/2019-04-20/vtc-taxi-elecciones-voto-castigo-derecha-pp_1948954/)

Real Decreto-Ley de septiembre de 2018, las comunidades autónomas actuaron con la mirada puesta en las elecciones del siguiente año, con el objetivo de definir el territorio de juego electoral. De un lado, Cataluña y, de otro lado, Madrid, protagonizaron la jugada, como si de una partida de ajedrez se tratara.

La Generalitat de Cataluña regulaba en enero 2019 y establecía un requisito de pre-contratación de las VTC de 15 minutos<sup>217</sup>, lo que provocó la salida de operadores como Uber, que entendían que esta decisión les sacaba del mercado<sup>218</sup>, y el fin de la hostilidad por parte del taxi, que amenaza con huelga aprovechando la celebración del Mobile World Congress. Desde el Ayuntamiento de Barcelona, con Ada Colau (Catalunya en Comú) a la cabeza, se calificaba de insuficiente el decreto y se exigía al Govern mayor protección al taxi (ver imagen de más abajo).

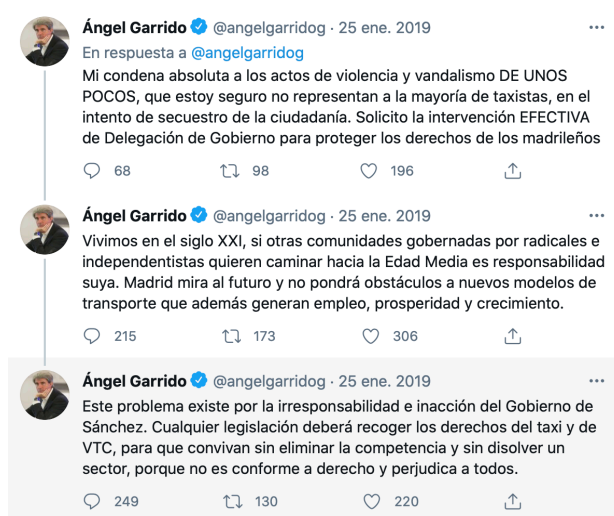


En el Gobierno de Madrid, por su parte, la estrategia fue distinta y abrazaron el concepto de libertad de elección para el usuario como mantra de cara a marcar una diferenciación

<sup>217</sup> Artículo publicado el 19 de enero de 2019 en Público: <https://www.publico.es/politica/taxi-generalitat-dice-precontratacion-vtc-15-minutos-antelacion-suficiente-diferenciarlos-taxi.html>

<sup>218</sup> En marzo de 2021 Uber regresó a Barcelona.

con el Gobierno central y el Gobierno de Cataluña, en un momento de especial distancia política entre ambas instituciones, y ante las elecciones que llegaban. Además, el entonces presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Ángel Garrido, ex consejero de Transportes, no tenía asegurada su plaza como candidato, por lo que el Partido Popular pudo dejarle mayor margen de maniobra (ver imagen). En aquel momento, además, se había publicado la encuesta de Metroscopia, financiada por la patronal Unauto, que evidenciaba un cambio de postura en la opinión pública con respecto al conflicto. “Nos dio tiempo a convencerles de que la opinión pública no estaba de acuerdo con el taxi. Ceder a la presión del taxi no tenía rendimiento político y, sin embargo, decir que los ciudadanos tenían derecho a elegir cómo querían moverse era algo que tenía más simpatía. La encuesta demostraba que el taxi no tenía la simpatía de la opinión pública. Madrid resistió la presión y la figura política de Garrido salió muy reforzada de aquello”, recuerda Ildelfonso Pastor, Policy Manager de Uber. “Les convencimos entonces -continúa- de que Madrid tenía que dar una respuesta distinta y mostrar un modelo diferente y la apuesta que tiene más sentido es flexibilizar el taxi para que sea más competitivo. Y en el que creo que fue el último Consejo de Gobierno previo a las elecciones se aprobó el Reglamento que flexibilizaba mínimamente el taxi. Fue un cambio pequeño, pero decisivo. En política pública muchas veces no se trata de hacer una reforma espectacular”. El reglamento planteaba que en el segmento de la precontratación el taxi podría ofrecer un precio cerrado y la tarifa sería máxima.



La campaña de 2019 tuvo como campo de juego Twitter y allí se sucedieron candidatos a la alcaldía de las principales ciudades, a las comunidades autónomas y al Gobierno Central, con la excepción del Partido Socialista, haciendo campaña a favor del taxi o a favor de “la libertad de elección del usuario”, que era estar a favor de la VTC (ver ejemplos más abajo).

**Tweet**

Ciudadanos liked

**Albert Rivera** @Albert\_Rivera

El populismo y el nacionalismo expulsan a las VTC de #Barcelona. Ir contra el derecho a elegir de los usuarios, la libertad, la competencia leal, la evolución y la tecnología es ir contra el signo de los tiempos.

[Translate Tweet](#)



Tweet your reply

movistar 4G 14:43 96%

**Tweet**

Ciudadanos Madrid Ciudad @CsMadridCiudad

@begonavillacis sobre el taxi "Ábalos tendría que asumir su responsabilidad en lugar de derivarla a las CCAA, y el Ayto y la CAM, haber actuado antes de que se generara el problema esta mañana en Castellana" #ActualidadCs

[Translate Tweet](#)



Tweet your reply

**Tweet**

mjesus moro almaraz and 2 others liked

**Teodoro García Egea** @TeoGarciaEgea

El conflicto del taxi y los VTC anticipa otros en el marco de la transformación digital y ninguno se resolverá con menos libertad.

La libertad, más libertad, es y será siempre la respuesta.

Tribuna en @abc\_es

[Translate Tweet](#)



Tweet your reply

movistar 4G 19:09 27%

**Tweet**

Susana Burgos liked

**José Luis Martínez-Almeida** @AlmeidaPP

Los taxistas que están rodeando Génova y que tratan de conseguir sus reivindicaciones a través de la coacción, no representan al sector del taxi y no van a conseguir nada. La solución tiene que llegar por una negociación en positivo, donde conviva el taxi con las VTC.

[Translate Tweet](#)

14:25 · 28/01/2019 · Twitter for iPhone

173 Retweets 440 Likes

Tweet your reply

**Tweet**

Yolanda Díaz liked

**Irene Montero** @Irene\_Montero\_

Que quede claro: 🚗 @ahorapodemos está con el sector público del taxi y frente a los buitres que quieren precarizar el empleo y llevarse el dinero de los españoles a paraísos fiscales. La función de un buen gobernante es defender al sector público. Fuerza en esta pelea 🍊

[Translate Tweet](#)

23:54 · 19/01/2019 · Twitter for iPhone

1.164 Retweets 2.620 Likes

Tweet your reply

**Tweet**

**Rafa Mayoral** @MayoralRafa

La gente del sector del taxi en huelga de hambre y movilizada está luchando sus puestos de trabajo frente a los buitres de los paraísos fiscales que quieren imponer la precariedad. Gracias por vuestra pelea: nos estáis defendiendo a todas y a todos. #TaxiEnLucha

[Translate Tweet](#)



Tweet your reply

\*\*\*\*\*

## **Conclusión del caso.**

### **Geopolítica del lobbying del conflicto Uber vs. taxi (conclusiones desde las siete tendencias)**

Si lo observáramos desde las siete variables de transición que hemos identificado, vinculadas a tres hitos fundamentales (inestabilidad política / incomprensible 'nuevo' / obsolescencia legislativa), veríamos que:

#### **1. Institucionalización**

"Dado que nuestras instituciones políticas y leyes están impregnadas de relaciones de propiedad basadas en el mercado, el paso de la propiedad al acceso también presagia profundos cambios en la forma en que nos gobernaremos en el nuevo siglo"<sup>219</sup>. Así lo establecía en el año 2000 el sociólogo Jeremy Rifkin. Sin embargo, el análisis del caso pone en tela de juicio esta afirmación. De los tres casos analizados este es el que goza de mayores niveles de institucionalización, que han limitado la capacidad operativa de actores que, como Uber, quisieron aprovechar espacios de alegalidad para ganar una posición y dificultar así su prohibición. Se observa en esto una doble mirada defensiva por parte de las administraciones públicas: de un lado, hacia el pasado (monopolios existentes); de otro lado, hacia el futuro (monopolios por crearse).

---

<sup>219</sup> RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000:6.

Ese es quizá el problema del exceso de institucionalización, que se ha focalizado en aquellos aspectos conocidos, ignorando los grandes cambios que llaman a la puerta de Europa y para los que las soluciones parciales no sirven. La institucionalización de este *issue* ofrece la oportunidad de enfrentarlo como lo que es, un problema político y no como lo que ha terminado siendo, un problema administrativo.

## **2. Emocionalidad**

Como se ha relatado a lo largo del caso, el uso de lo emocional ha sido clave en el desarrollo de este conflicto. Como hemos visto, quien primero lo entendió fue el sector del taxi, quien encontró hasta 2018 en la ciudadanía y en los medios de comunicación empatía (basada en atributos como “quieren acabar con nuestro futuro”, “David contra Goliat, autónomos frente a la gran multinacional norteamericana” o “las licencias son el seguro de protección de nuestras familias”). En el otro lado, el sector de la VTC comprendió que esa estrategia podría terminar volviéndose en contra del propio sector del taxi, como así ocurrió, y optó por una estrategia que empatizara con lo que muchas personas empezaban ya a sentir y querer, utilizando el humor o la calidez en sus campañas<sup>220</sup> (con una idea como referencia constante: en el futuro cabemos todos). Las imágenes de coches VTC rotos y las escenas violentas que protagonizaron algunos taxistas contras conductores de VTC y usuarios,

---

<sup>220</sup> Artículo de Arturo Criado publicado en El Español de septiembre de 2018: [https://www.elspanol.com/invertia/empresas/20180906/videos-patronal-uber-cabify-quiere-defenderse-taxi/335966962\\_0.html](https://www.elspanol.com/invertia/empresas/20180906/videos-patronal-uber-cabify-quiere-defenderse-taxi/335966962_0.html)

sirvieron para que la opinión, más allá de los usuarios *early adopters*, fuera virando en su posición. La falta de solución y un conflicto alargado durante años hizo el resto para que los usuarios evidenciaran hartazgo y reclamaran una solución que les pusiera a ellos en el centro del debate.

### 3. Consentimiento

“El Espíritu de Silicon Valley engendra una colonización -una silicolonización-. Una colonización de un nuevo tipo, más compleja y menos unilateral que sus formas previas, porque una de sus características principales es que no se vive como una violencia a padecerse, sino como una aspiración ardientemente anhelada por quienes pretenden someterse a ella”<sup>221</sup>. Así enmarca Éric Sadin el proceso de consentimiento que se da entre los usuarios de las plataformas digitales en su conjunto. En el caso de Uber, el proceso de consentimiento tiene varias derivadas. Algunas de orden meramente narrativo y otros de orden jurídico. En el primer caso, Uber conecta con el anhelo de libertad e instantaneidad que las nuevas generaciones tienen. La idea de que desde tu móvil, en cualquier momento y lugar pudieran lograr que un coche te trasladara de un punto a otro, de forma geolocalizada y pudiendo pagar desde la propia aplicación, sin necesidad de llevar dinero encima o utilizar tarjeta de crédito, conectó muy bien con una parte de los usuarios (que podríamos ubicar dentro del concepto de *early adopters*). Además, Uber abrazó el discurso de la sostenibilidad, reclamando ciudades más modernas, limpias y accesibles. Esto

---

<sup>221</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:31.

ocurre en años en los que la calidad del aire de Madrid, Barcelona o Valencia<sup>222</sup> alcanza cifras de máxima preocupación, que obligan a imponer limitaciones al uso del coche privado, y que obligan a un análisis de eficiencia sobre el uso del coche privado (atascos). Uber se convertía así en parte de la solución, especialmente porque aspiraba al uso del coche compartido (UberPool), algo que ayudaría a reducir el volumen de coches privados que diariamente entran en las ciudades solo con el conductor.

Desde el orden jurídico, se produjo un consentimiento muy similar a lo analizado para el caso de la protección de datos. Son muchos los episodios oscuros a este respecto. Mike Isaac hace una mención detallada de cada uno de esos episodios, que fueron conocidos y publicados, pero que no produjeron un castigo del usuario a la aplicación. Uno de ellos supuso que la propia App Store rechazara alguna de las actualizaciones de la APP de Uber y que incluso Apple amenazara a Uber con sacarle de la App Store, lo que habría significado prácticamente el fin de Uber<sup>223</sup>.

#### **4. De la agenda social a la agenda política**

Aunque los avances que se han dado en la normativa a lo largo de estos años han sido meramente defensivos, parciales y, prácticamente, administrativos, ninguno de esos avances se hubiera dado si el clima social no lo hubiera favorecido. Las redes sociales han contribuido enormemente a ello, pero

---

<sup>222</sup> OCU: Estudio sobre calidad del aire en nuestras ciudades; septiembre de 2019.

<https://www.ocu.org/salud/bienestar-prevencion/informe/resultados-estudio-contaminacion-ciudades>

<sup>223</sup> ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfrenada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020:158-159.

también los medios de comunicación, que han seguido con enorme interés cada uno de los episodios, y la movilización de los afectados en la calle que han presionado a los poderes públicos para tomar decisiones. Como hemos visto en el desarrollo del caso, sin la presión social nada de lo ocurrido habría sido posible.

## **5. Desideologización**

Como hemos podido observar, este conflicto ha estado fuertemente ideologizado. En ello han contribuido, sin duda, partidos como Podemos que desde el principio hicieron de este asunto una bandera ideológica o Ciudadanos, que vieron en este asunto una clave de pensamiento liberal (que la normativa permita que sean los usuarios los que decidan qué servicio utilizar). Partidos tradicionales como el Partido Socialista o el Partido Popular tuvieron más problemas para posicionarse públicamente en este asunto y, Partido Socialista no lo llegó a hacer. En parte, por los compromisos de Gobierno central y/o autonómico y local.

El caso español, así, contraviene a buena parte de los autores que defiende la desideologización que la transformación digital de la sociedad trae consigo. Entre ellos, Éric Sadin que señala al respecto: “El núcleo de ese seguidismo, (...) es la clase política que lo alienta -y eso más allá del enfrentamiento derecha/izquierda, dentro de un consenso social-liberal mayoritariamente en acto en las democracias-, convencida de que “de ahora en más hay que ajustarse

a lo que haga Silicon Valley”<sup>224</sup>. Para este autor, todos los avances que llegan de Silicon Valley entran como acto político dentro del concepto tecnolibertario. “Su filosofía política se vale de una a-política o una tecno-política que procura liberarse de lo político entendido como la libre capacidad de los individuos y de los pueblos para decidir, en común y dentro de la contradicción, su destino singular”<sup>225</sup>. Sería la sustitución del bien común por el bien individual, de una ideología del individuo por el individuo que en el marco global -internacional- encuentra encaje, aunque no así en el estatal. Cuando la mirada se mueve del binomio VTC-Taxi al binomio nuevo mundo-mundo antiguo, como señalaba en la entrevista Elia Ferrer. Es ahí, es ese marco más amplio y transversal donde se pueden ver con mayor claridad esta no-ideología o esta ideología tecnolibertaria. Porque Uber, en su sentido global, buscaba darle aparentemente al individuo la libertad de elegir, al margen de las limitaciones que las regulaciones imponen. Por eso para Uber era más interesante que hablara Bruselas a que lo hicieron los ayuntamientos, porque la política de proximidad deja poco espacio para la disrupción y la innovación legislativa. Sin embargo, desde un enfoque más amplio y alejado del ciudadano de a pie, las decisiones pueden ser más ambiciosas, desdramatizadas y radicales. Además, ayuda que el individuo, ubicado en las nuevas generaciones, reclame ese ser cosmopolita y ser *sí mismo* en todos los territorios a los que viaja. Las calles peatonales y comerciales de las principales ciudades se parecen mucho entre sí, al igual que el corolario de

---

<sup>224</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:32-33.

<sup>225</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:126.

aplicaciones de los móviles de alta gama de los ciudadanos del mundo occidental. Así, afirma Sadin: “el individuo encarna la primera y la última finalidad. El Estado, cualquiera que sea la naturaleza de su régimen, en su fundamento mismo, presupone en un grado u otro la negación de una parte de nuestra libertad y esto se juzga inaceptable: “Nuestras principales conclusiones se resumen en lo siguiente: un Estado mínimo, que se limitara a funciones restringidas de protección contra la fuerza, el robo, el fraude, a la aplicación de contratos, y así sucesivamente, está justificado; todo Estado un tanto más extendido infringirá el derecho de las personas libres a negarse a cumplir con ciertas cosas, y por lo tanto no está justificado” [Textual de Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*. México, FCE. 1988]<sup>226</sup>. “El tecnolibertarismo - continúa- se inscribe como continuación del libertarismo histórico, el de Ludwig von Mises (1881-1973), de Ayn Rand (1905-1982), de Murray Rothbard (1926-1995), o de Robert Nozick (1938-2002). Pero lo hace transformarse, porque no se basa sobre la afirmación del primado de la libertad individual sino que la impone de facto al no sentir más la necesidad de reivindicarla explícitamente, lo cual se expresa hoy de modo emblemático en el espíritu “anarco-liberal” de las empresas start-up que liberan todas las “energías creativas” del planeta y provocan una disrupción de la vida”<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:124.

<sup>227</sup> SADIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018:126.

## **6. Consenso exógeno**

En este ámbito, el consenso exógeno se ha ido desarrollando a través de la aproximación entre opuestos. Más allá de las posiciones de las principales asociaciones del taxi, la realidad es que poco a poco los taxistas fueron rompiendo la unidad interior y aceptando que los tiempos cambiaban y que querían cambiar con ellos y aprovechar lo mejor de la tecnología para su crecimiento económico. Es ahí donde se entienden movimientos cruzados como la integración de taxistas en la aplicación de Uber (<https://www.uber.com/es-ES/blog/taximadrid/>). Y es ahí, a través de encuestas internas que permitieron conocer que el taxista no pensaba de un solo modo, como los poderes públicos se atrevieron a dar algún paso hacia una nueva realidad. Sin esa ruptura de la espiral del silencio del sector del taxi y de la opinión pública hacia el taxi, nada de eso habría sido posible y, de serlo, se habría tomado mucho más tiempo.

## **7. Multi-competencial**

Este ha sido uno de los principales caballos de batalla del conflicto. Toda vez aclarada la posición europea (ver nota a pie número 163), el foco de atención regresaba a los Estados miembros y, en el caso español, también a las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Cada uno tenía parte de las competencias, pero ninguno tenía todas las competencias. En un contexto de fuerte inestabilidad política con múltiples citas electorales (elecciones generales (4 desde 2015), autonómicas (2 ó 3 según la comunidad autónoma de que se trate desde 2015)) y gobiernos en minoría, no se han dado las circunstancias para enfrenar grandes transformaciones en la distribución competencial.



Geopolítica del lobbying: conflicto Uber vs. taxi		
1. Inestabilidad política 2. Incomprensible 'nuevo' 3. Obsolescencia legislativa	Variables del proceso de decisión	
	<u>Tendencia identificada</u>	<u>Check-point</u>
	No institucionalizada	👍
	Emocional	👍
	Consentimiento	👍
	De agenda social a política	👍
	No ideologizada	👍
	Consenso exógeno	👍
Multicompetencial	👍	

Cuadro 10. Elaboración propia.

## **Bibliografía y referencias**

RIFKIN, Jeremy: *The Age of Access. The new Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*; Ed. Tarcher Putnam; Nueva York. 2000.

SANDIN, Éric: *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*; Edit. Caja Negra; Argentina. 2018.

ISAAC, Mike: *La batalla por Uber. Una ambición desenfadada*; Los libros de la catarata. Madrid. 2020.

## **Artículos académicos**

World Conference on Transport Research – WCTR 2016 Shanghai. 10-15 julio de 2016.  
How cities use regulation for innovation: the case of Uber, Lyft and Sidecar in San Francisco. Onésimo Flores y Lisa Rayle.

OLMEDO PERALTA, Eugenio: Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: Una cuestión de política de la competencia; *Revista de Estudios Europeos*. Número 70, julio-diciembre, 2017-261-294.  
Monográfico-Economía colaborativa. ISSN: 2530-9854.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *La regulación de la economía colaborativa: El caso 'Uber contra el taxi'*; 2015. Primer premio Estudios Financieros 2015 en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo.

BARNÉS, Javier: *Un falso dilema: Taxis vs. Uber*; *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, Nº 8942, 2017.

# PARTE IV.

# CONCLUSIONES

## 16. Conclusiones

Este trabajo arrancaba de algunas preguntas de investigación y proposiciones teóricas con las que se trataba de validar la hipótesis de que **estamos ante un proceso de privatización del debate y del espacio público de decisión**, un proceso a través del que asistimos al **fin del monopolio de la decisión política por parte del Estado nación** (desinstitucionalización de la decisión sobre políticas públicas) y que arrincona al ciudadano, reduciendo su alcance al de mero consumidor (ver página 11).

Este escrito analiza cuáles son las transformaciones más sustantivas del proceso de decisión pública que ya por 2016, cuando se inicia este trabajo, eran aprehensibles. Es lo que hemos dado en llamar la **geopolítica del lobbying** (ver capítulo 11). Una actividad de lobbying a la que la inestabilidad política, la disrupción de todo tipo (no sólo tecnológica) y la creciente obsolescencia regulatoria<sup>228</sup> van poco a poco

---

<sup>228</sup> Hasta el punto de que pone en crisis por su creciente disfuncionalidad uno de los instrumentos clave de Derecho: la Ley. Para las democracias basadas en la tradición legal romano-germánica (vs. el *common law*) la fuente principal de Derecho era la Ley. En páginas anteriores analizamos los índices de producción normativa en nuestro país de los últimos años (ver capítulo 11, Geopolítica del lobbying). España, junto con buena parte de los países europeos, es usualmente calificada de democracia hiperregulada. La clave ahora será ver qué alternativas se abren a la ley, donde el Real Decreto-Ley ocupa un criticado lugar protagonista y asoman nuevas formas de relación entre dirigente y dirigido, como el sandbox o la corregulación, o al margen del dirigente, como la autorregulación o los contratos de consentimiento con el cliente final.

convirtiendo en desinstitucionalizado<sup>229</sup>, emocional, basado en el consentimiento<sup>230</sup>, con preeminencia de la agencia social, posibilista y pragmático, complejo y multicompetencial.

### Fin del metacampo Estado

Para ello hemos basado una parte sustancial del trabajo teórico en la obra de Pierre Bourdieu, 'Sobre el Estado'. Este autor es clave desde la perspectiva de este trabajo en tanto que su sociología del Estado sirve de referencia comparativa con las transformaciones, antes mencionadas, que se observan en este inicio de siglo XXI.

El autor francés define el Estado como monopolio de violencia legítima y simbólica<sup>231</sup> y centraliza en torno a él, con un carácter *universalizante e institucionalizador*, el resto de interacciones económicas y sociales, de 'juegos sociales', que él denominará 'campos' (administrativo, científico, cultural, económico, jurídico, religioso, etc.)<sup>232</sup>. El Estado se

---

<sup>229</sup> Pierre Bourdieu se pregunta en su ensayo 'Sobre el Estado': "¿Qué son las instituciones? Son lo fiduciario organizado, la confianza organizada, la creencia organizada y la ficción colectiva reconocida como real por la creencia y convertida por lo tanto en hecho real". 2014:59. Desde ese punto de vista, incluso, podríamos mantener que el fin del monopolio de la decisión política por parte del Estado-nación se produce dentro de los cauces de una nueva institucionalidad. Sin embargo, desde nuestra visión, al producirse al margen del Estado (que es quien organizaba y ordenaba la confianza, la creencia y la ficción colectiva), al margen de los cauces por él creados, abre un espacio de decisión política privado, innovador y post-estatal.

<sup>230</sup> Para Bourdieu, "el Estado es el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social, a los principios fundamentales del orden social, que es el fundamento necesario no sólo de un consenso sino de la existencia misma de las relaciones que conducen a un disenso" (2014:15-16). Incluso esto, el Estado perdido el monopolio.

<sup>231</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:14. Hace así una relectura de la definición clásica que formuló Max Weber sobre el Estado ("monopolio de la violencia legítima).

<sup>232</sup> Entendemos el concepto de campo "como un conjunto de relaciones de fuerza entre agentes o instituciones, en la lucha por formas específicas de dominio y monopolio de un tipo de capital eficiente en él (Gutiérrez, 1997)." Extraído del artículo de Rosalba Angélica Sánchez Dromundo, 'La teoría de los campos de Bourdieu, como esquema teórico de análisis del proceso de graduación en posgrado'. Revista electrónica de investigación educativa. Versión On-line ISSN 1607-4041. REDIE vol.9 no.1 Ensenada. Mayo 2007. "Éstos [los campos] han de analizarse como: a) espacios estructurados y jerarquizados de posiciones; b) donde se producen continuas luchas que redefinen la estructura del campo; c) donde funcionan capitales específicos, y d) un tipo de creencia (illusio) específica". Extracto del artículo del profesor Enrique Martín Criado, 'El concepto de campo como herramienta metodológica'. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis). N° 123, 2008, pp. 11-33.

erigiría así, según el autor, en un metacampo “contribuyendo a la constitución de los otros campos.”<sup>233</sup> Es más, el autor señala: “El Estado en sentido restringido, el Estado 1 (administración, forma de gobierno, conjunto de instituciones burocráticas, etc.) se hace haciendo el Estado en sentido amplio; el Estado 2 (territorio nacional, conjunto de ciudadanos unidos por relaciones de reconocimiento, que hablan la misma lengua, lo que situamos bajo noción de nación). Luego el Estado 1 se hace haciendo el Estado 2. (...) La construcción del Estado como campo relativamente autónomo que ejerce un poder de centralización de la fuerza física y de la fuerza simbólica -y que por ello se constituye como campo de luchas-, es inseparable de la construcción del espacio social unificado que es de su competencia”<sup>234</sup>.

“Estos campos -continúa el autor- están, por tanto, en competencia unos con otros, y es en dicha competencia donde se inventa en cierto modo el Estado, donde se inventa un tipo de poder “metacampo” que está encarnado por el rey mientras hay rey, pero que después lo estará por el Estado. Cada uno de los campos quiere actuar sobre este metacampo para triunfar a la vez sobre otros campos y en su propio campo” (...) “Así pues, lo que se constituye es un espacio de poder diferenciado, que yo llamo el campo del poder. En el fondo (...) creo que describo la génesis del campo del poder, es decir, un espacio diferenciado dentro del cual los poseedores de poderes diferentes luchan para que su poder sea un poder legítimo. Uno de los retos de las luchas dentro del campo del

---

<sup>233</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:278-279.

<sup>234</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:174.

poder es el poder sobre Estado como metapoder capaz de actuar en los diferentes campos.”<sup>235</sup>

Pues bien, lo que según la hipótesis presentada a lo largo de este trabajo estaría ocurriendo es que **el Estado estaría dejando de ser ese metacampo**, en tanto que al margen de él (como espacio público) se producen debates y decisiones políticas que buscan también ordenar la convivencia y las reglas del juego con las que nos dotamos, pero sin la garantía de neutralidad<sup>236</sup> que se tenía cuando el Estado ostentaba el monopolio de la decisión (un proceso de ruptura del Estado 2 con respecto del Estado 1). Además, el Estado 1 y 2 dejan de ser un espacio de competencia (de los grupos de interés entre sí y de estos con el Estado) en tanto que éste último (Estado 1) no participa activamente del proceso. En todo caso, pasivamente, “deja hacer”.

En cierta medida, **esta visión estaría chocando con la de autores que defienden un Estado que no deja de crecer**. El profesor Enrique Martín Criado en un artículo en el que analiza el concepto de campo como herramienta metodológica<sup>237</sup> lo cuenta así: “El Estado es una agrupación jerarquizada”. “La capacidad estatal de ejercer un poder

---

<sup>235</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:424.

<sup>236</sup> Bourdieu señala: “El Estado, tal como se entiende por lo común, es el fundamento de la integración lógica y de la integración moral del mundo social. La integración lógica, en el sentido de Durkheim, consiste en el hecho de que los agentes del mundo social tienen las mismas percepciones lógicas -el acuerdo inmediato que se establece entre personas que tienen las mismas categorías de pensamiento, de percepción, de construcción de la realidad-. La integración moral es el acuerdo sobre un determinado número de valores.” (2014:15) Y, continúa: “En cierta medida, el Estado sería el lugar neutro o, más exactamente -por emplear la analogía de Leibniz, quien decía que Dios es el lugar geométrico de todas las perspectivas antagonistas-, el punto de vista de los puntos de vista vistos desde arriba, que ya no es un punto de vista, puesto que es en relación con él como se organizan todos los puntos de vista: es capaz de destacar un punto de vista sobre todos los demás.” (2014:16).

<sup>237</sup> Enrique Martín Criado, ‘El concepto de campo como herramienta metodológica’. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis). Nº 123, 2008, pp. 11-33.

centralizado y la penetración del Estado por múltiples redes de poder externas no han de verse como hechos opuestos: es precisamente por ser una agrupación jerarquizada cuya acción se extiende por todo un territorio por lo que se ve penetrado por redes diversas y por lo que en su seno juegan dinámicas de autonomización”. Y, abundando más en esta visión, afirma: “Michael Mann ha analizado los procesos históricos que produjeron los Estados actuales. Podemos sintetizar su análisis en la siguiente proposición: el crecimiento de la intervención estatal en el resto de la sociedad ha intensificado la interdependencia entre ambas partes, provocando una creciente penetración del Estado por las distintas redes de poderes sociales. Ello se ha debido a dos dinámicas fundamentales. Por un lado, la extensión de los aparatos estatales ha requerido aumentar la fiscalidad, incrementando objetivamente su dependencia de los grupos — cada vez más numerosos— que aportaban la financiación. Por otro, esta creciente intervención estatal ha provocado que cualquier grupo u organización haya de lograr, para conseguir sus objetivos, poder presionar en las instituciones estatales —pues éstas actúan en todos los ámbitos—. Este aumento de las demandas organizadas dirigidas a las instituciones estatales ha obligado a éstas a crecer, diversificarse y especializarse para hacerles frente, generándose cuerpos especializados de funcionarios que, al tiempo que tienen intereses específicos y se relacionan con clientelas concretas, pueden gozar de cierta autonomía al tener un margen de juego entre las distintas presiones contradictorias. El aumento y diversificación del Estado disminuyen su cohesión y lo convierten en un lugar de confrontación de múltiples influencias internas y externas entrelazadas, divididas cada una de ellas en redes en conflicto y competencia: de ahí que Mann denomine a su teoría del Estado «teoría del embrollo». “El Estado “es a la vez actor y lugar; ese lugar tiene muchas mansiones y distintos grados de autonomía y cohesión, aunque también

responde a las presiones de los capitalistas, a las de otros grandes actores de poder y a las necesidades más generales que expresa la sociedad (...) Los Estados presentan una apariencia caótica, irracional, con múltiples autonomías ministeriales, presionadas de forma errática e intermitente por los capitalistas, pero también por otros grupos de poder. Al microscopio, se 'balcanizan', se disuelven en ministerios y facciones que compiten entre sí" (Mann, 1997:82)". Desde el punto de vista de esta tesis, esta 'balcanización' ha contribuido a hacer disfuncional al Estado y a que incluso puedan tomarse decisiones al margen de él.

Más allá del rol del Estado, cobra interés también la transmutación de los grupos de interés y del rol del ciudadano.

#### Transformación del rol de los grupos de interés

Si la característica predominante de los grupos de interés era que, como decíamos en el capítulo 2 (Sociedad corporativa y grupos de interés), no ejercían responsabilidades de gobierno, pero sí competían con éste a través de un ejercicio de influencia, nos encontramos ahora con que ejercen el poder desde fuera de los márgenes de la política institucionalizada, con el beneplácito y/o la impotencia<sup>238</sup> de esta. El ejemplo de Google en Toronto, que mencionábamos en la página 135, o de la plataforma Business 20 (B20), pueden servir para ilustrar esta afirmación. "El Business 20 (B20) es el foro oficial de diálogo del G20 con la comunidad empresarial mundial. Creado en 2010, reservado a las empresas y organizaciones empresariales, es uno de los grupos de compromiso más

---

<sup>238</sup> La impotencia no es nueva, es algo que Bourdieu ya detectaba justo por la relación de dependencia que se produce entre dirigente y dirigido: "...el dirigente está cada vez más dirigido por aquellos a quienes dirige, lo que produce estas paradojas de la impotencia del poder, incluso en los de la apariencia más absoluta" (2014:422).

destacados del G20. El B20 está compuesto por una media de más de 1.000 delegados de los países del G20, entre los que se encuentran altos ejecutivos de las principales empresas multinacionales.

El B20 ofrece recomendaciones políticas concretas sobre las prioridades establecidas por cada presidencia de turno para estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Su procedimiento de trabajo se basa en grupos de trabajo (TF) y consejos de acción (AC) encargados de elaborar propuestas políticas consensuadas para el G20 y para las organizaciones e instituciones internacionales.”<sup>239</sup>

### Ciudadano consumidor

Como decíamos, cabe una reflexión sobre el tipo de ciudadanía que toda esta transformación está configurando. Rodrigo Moulian, profesor e investigador del Instituto de Comunicación Social de la Universidad Austral de Chile, hace una mención al trabajo de Néstor García Canclini y su libro *'Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización'*, Editorial Grijalbo, 1995. En dicho libro, García Canclini afirmaba que la escena sociocultural del momento se definía a partir de cinco grandes procesos de transformación, uno de los cuales era “el pasaje del ciudadano como representante de la opinión pública al ciudadano como consumidor”. Moulian, lo explica así: “García Canclini propone que, hoy, las modalidades de consumo constituyen la carta de ciudadanía, es decir que el consumo es la principal forma de integración social, a diferentes grupos de pertenencia, y de figuración en el espacio público. Su hipótesis de base es que cuando seleccionamos los bienes y nos apropiamos de ellos definimos lo que consideramos públicamente valioso, las maneras como nos integramos

---

<sup>239</sup> Para más información sobre este aspecto ver: <https://www.b20italy2021.org/b20/>

y distinguimos en la sociedad”<sup>240</sup>. Esta reflexión de finales del siglo XX no ha hecho más que acrecentarse a través de la incorporación de la tecnología y del dato en nuestras vidas. Podríamos aquí conectar con la inquietud que provoca la falta de sentido crítico que domina la sociedad actual. Algo sobre lo que ha estudiado la filósofa Marina Garcés y que ha denominado “analfabetismo ilustrado”. Dice Garcés: “Hoy tenemos pocas restricciones de acceso al conocimiento, pero sí muchos mecanismos de neutralización de la crítica. Entre muchos otros, podemos destacar cuatro: la saturación de la atención, la segmentación de públicos, la estandarización de los lenguajes y la hegemonía del solucionismo”<sup>241</sup>. Todos estos procesos, junto con el desarrollo de las políticas de identidad y el reconocimiento (Mark Lille y Daniel Innerarity) o el fin de la clase media (Christophe Guilluy: *No Society. El fin de la clase media occidental*; Taurus. 2019), han confluído en **un ciudadano que sólo encuentra certidumbre, sentido e identidad, a través del consumo**. Un ejemplo, es el del nuevo ecologismo que ha llegado a la comida (ecológica), la ropa (ecológica) y los valores (en forma de hábitos de consumo ecológicos), que son más una marca que una ideología o un sistema cultural de creencias.

Este proceso estaría chocando nuevamente con el rol tradicional del Estado en tanto que su génesis, como señala Bourdieu, “es, en el fondo, inseparable de la constitución de un monopolio de lo universal, siendo la cultura el ejemplo por excelencia”. Y, continúa, “Esta cultura, que aparentemente une y en realidad divide, es uno de los principales

---

<sup>240</sup> MOULIAN, Rodrigo: ‘Consumidores y ciudadanos. O el consumo como hipérbole’; <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n2/art14.pdf> (1998).

<sup>241</sup> GARCÉS, Marina: Nueva ilustración radical; Editorial Nuevos Cuadernos Anagrama. Quinta edición. 2018. Barcelona. P49.

instrumentos de dominación.<sup>242</sup> Cabe preguntarse: ¿Quiénes son ahora los “monopolizadores de lo universal” de los que hablaba Bourdieu? Hemos pasado de alguna forma de una aspiración de universalización (del Estado) a una de uniformización (de los operadores privados), capaz de generar una gran economía en escala por la cual cada zona comercial de cualquier ciudad del mundo y cada cesta de la compra se parecen. Ese proceso, eminentemente simbólico<sup>243</sup>, tiene como ejemplo paradigmático a los contenidos de las plataformas audiovisuales y a la muerte de la excepción cultural.

### **Los casos como ejemplo de una geopolítica del lobbying dinámica**

Una parte muy sustancial de todo esto lo hemos podido ver en el análisis de los casos elegidos. En el test de las siete tendencias, cada uno de los casos cumplen como mínimo cinco de ellas. El caso sobre las políticas contra el cambio climático cumple, desde nuestro punto de vista, las siete tendencias identificadas.

#### Caso 1. Políticas de protección de datos personales

Se observan en este caso cinco de las siete tendencias identificadas. Se detecta cierta desinstitucionalización, ya que el Estado delega sus competencias en un doble nivel, territorial (porque necesita el concurso del resto de países para que las medidas que adopte sean eficientes y no un motivo de pérdida de competitividad) y técnico (porque, como decíamos, necesita del concurso de los operadores y de la sociedad civil

---

<sup>242</sup> BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014:143.

<sup>243</sup> “Por capital simbólico entiendo [Pierre Bourdieu] la forma de capital que nace de la relación entre una especie cualquiera de capital y los agentes socializadores de forma que conozcan y reconozcan esta clase de capital. El capital simbólico, como la propia palabra dice, se sitúa en el orden del conocimiento y del reconocimiento. (...) El capital social y el capital cultural implican lo simbólico” (2014:265).

organizada para anticipar los puntos muertos del retrovisor que una legislación unidireccional tiene, especialmente, en materias técnicamente complejas), y no parece haber logrado imponer un debate social sobre la necesidad de proteger los datos personales. El resultado es la expansión de cierto consentimiento social ante el uso de datos personales, pero no derivado de un debate serio y plural, sino de la percepción de falta de alternativas. De alguna forma, el usuario acepta que si quiere beneficiarse de los avances digitales tiene que hacer cesiones.

El Estado español no puede regular, porque la protección de datos personales, impregnada del hecho digital, escapa a los límites de la política de frontera y, por supuesto, rompe el monopolio público del acceso a la información. El Estado reitera la importancia de esta cuestión, pero no presenta soluciones ni tiene una disposición proactiva hacia ella, limitándose a desplazar la responsabilidad hacia arriba (la UE).

En definitiva, desde una óptica “geopolítica” del lobby, el caso de las políticas de protección de datos revela que el Estado se ha desplazado del centro de la toma de decisión política y comparte la tarea con entidades supranacionales y con las empresas del sector, que son las que, en última estancia, hacen posible cierto consenso, por ejemplo, como mencionábamos en el caso, con el programa voluntario de autocertificación por el cual se garantizaba el cumplimiento por parte de los operadores de los siete principios de privacidad que reclamaban las normas de la Unión Europea y respaldaba el Departamento de Comercio de Estados Unidos, siendo origen de los Principios Internacionales de Privacidad de Puerto Seguro.

Su complejidad técnica ha dejado el debate, principalmente, en el ámbito de lo técnico, como un problema a resolver y sin demasiadas expectativas al respecto. En cualquier

caso, no parece haber percepción ideológica sobre este tema. La opinión pública tampoco ha ocupado el papel tradicional de espacio de construcción de problemas políticos, en colaboración con el Estado, como era propio de las democracias liberales. El conflicto se constituye en los medios de comunicación desde un punto de vista más técnico que político, con el Estado y las empresas del sector en pie de igualdad, para llegar a una especie de consentimiento pusilánime.

### Caso 2. Políticas contra el cambio climático

El problema del cambio climático es el más genuinamente global que aborda la política de nuestro tiempo, y revela también las transformaciones en la actividad y la lógica del Estado, aunque en este caso lo que observamos es un intento de institucionalización de la solución, por el momento fallido, que nace desde un espacio desinstitucionalizado (con una participación voluntaria y arbitraria de Estados, regiones y operadores privados globales). Pero, aunque el Estado nación se ve aquejado de los mismos problemas que en el caso de las políticas de protección de datos (limitaciones geográficas y técnicas), las políticas contra el cambio climático no pueden aplicarse sin el concurso de éste.

Desde el punto de vista de la emocionalidad, la transformación del ciudadano en consumidor ha incidido aún más en un proceso orientado a la desideologización del problema. A pesar de ello, como vimos en el Eurobarómetro, se ha logrado que este tema forme parte de las principales inquietudes de los ciudadanos europeos. A ello pueden haber contribuido la cercanía de los desastres naturales (que ya no son un pronóstico de futuro, sino una realidad tangible) y la contribución de líderes carismáticos con amplia repercusión social y mediática. A medida que el interés mediático sobre este tema crecía también lo hacía el interés político, aunque la agenda mediática ha sido más reactiva

que proactiva a los avances que ocurrían en la agenda social y política del cambio climático. Además, de alguna manera, uno de los motores de esa convergencia entre agendas (social, política y mediática) es sin duda la convergencia entre política y economía. En las políticas contra el cambio climático se ha dado un curioso viraje desde lo ideológico (cuando era enfrentado como un reto medio ambiental) a lo técnico (ahora que es enfrentado como un reto de transición energética de la industria).

Lo que no ha ocurrido aún es que al interés ciudadano por esta cuestión le siga un compromiso individual en su lucha, más al contrario, los avances que se perciben en consumo tienen más que ver con maniobras de marketing que con una conciencia medioambiental sólida. En este tema encaja bien la denominada cultura NIMBY (*Not in my back yard*, no en mi patio trasero). Así, podríamos decir que el compromiso social contra el cambio climático parece superior al compromiso individual.

### Caso 3. Conflicto Uber vs taxi

El tercero de los casos aquí analizados es quizá el que mayor grado de institucionalización tenga de todos, aunque se trate de una institucionalización no eficaz. En este caso, el Estado no sólo se muestra impotente ante el *issue*, sino que se convierte en un freno de las decisiones en torno a él, dando entrada en el debate y la decisión a otras instancias competenciales, como las comunidades autónomas y/o los ayuntamientos (el regulador de competencia o los tribunales), mucho más temerosos a la presión de la calle (o al colapso de las ciudades por una huelga de taxis, por ejemplo). Todos ellos, Gobierno central, comunidades autónomas y ayuntamientos tenían, tienen y tendrán un rol en las decisiones en torno al conflicto, aunque ese rol, como la geopolítica del lobbying que hemos analizado en este trabajo, sea dinámico.

Aunque en este caso se ha producido una transformación de *issue* político en *issue* administrativo, este conflicto estuvo y sigue estando fuertemente ideologizado en tanto que activa dos marcos principales y enfrentados, el de la protección del 'vulnerable' (entendido este como el taxista autónomo y sus familias -David- frente a los operadores multinacionales -Goliat) y el de la libertad de elección (focalizada en el usuario del servicio). Sin embargo, no ha sido desde la ideología desde la que se han dado los pocos pasos que se han dado en las decisiones sobre el *issue*, sino justamente desde el aparente vaciamiento ideológico, toda vez que se dividió el conflicto político (nuevo vs. tradicional) en muchos pequeños conflictos administrativos (características de la precontratación, precio, coche compartido, etc.).

Este conflicto ha gozado de fuerte presión social, porque es en las calles en las que se ha dirimido buena parte del debate, primero teniendo como protagonista y víctima al taxi y después como protagonista y verdugo. Y es que ha sido la reputación de las partes enfrentadas el verdadero punto de inflexión desde la perspectiva de la agenda social y electoral. La principal batalla librada ha sido y sigue siendo la de la reputación, la de la percepción, en la que no importa tanto quien tenga razón cuanto quien parezca tenerla y quien convenza sobre la promesa de sociedad que ofrece. En ese empeño se han volcado las distintas partes involucradas a través de una gestión del lobby multinivel, involucrando también a las instituciones europeas, transversal (más allá del transporte) y directo e indirecto (involucrando a expertos, sociedad civil organizada, medios de comunicación y opinión pública).

## **Pandemia**

Este trabajo se inicia en el año 2016, mucho antes de la pandemia de la COVID-19 y su impacto sobre la política pública. La lectura general de la pandemia concluye el aparente regreso de las instituciones -muy concretamente, del Estado nación- a la vida política y a la decisión pública. Aunque este trabajo se ha mantenido al margen de la pandemia, todo lo analizado y estudiado nos lleva a pensar que el discurso asentado sobre el pretendido regreso de las instituciones públicas es un discurso falaz. Si en estos meses se ha evidenciado algo es la impotencia de las instituciones públicas para enfrentar los retos de la pandemia y los que ésta deja tras de sí. El verdadero protagonista de la sociedad pandémica y post pandémica será la colaboración pública-privada. Ni siquiera hablamos de la colaboración, debate y decisión que se dan en el entorno del diálogo social (enfoque corporativista, capítulo 3), sino justo de todo aquel que se da fuera de los cauces institucionalizados (lo que en este trabajo hemos denominado pluralismo elitista u oligopolista, ver página 30). No es la patronal, es el *hub* de empresas en contacto directo con los gobiernos quien marcará el rumbo de los próximos años.

## **Conclusiones finales**

Los casos expuestos en esta investigación, en la medida en que son representativos de una situación compartida por las democracias liberales, revelan cambios fundamentales en la lógica de funcionamiento del Estado contemporáneo.

Un largo proceso de desestatalización o desinstitucionalización, más agudo en los casos de las políticas contra el cambio climático y la protección de datos, y algo menos en el del conflicto Uber vs. taxi. Proceso inconcluso, por supuesto, y quizá interminable pues

la eliminación o el mero cierre político del Estado va en contra de todos los actores implicados. Un proceso también sujeto a las variables circunstanciales espaciales (un cambio en la estructura del Estado) y temporales (un cambio de dirección política) como muestra el tercero de los casos aquí analizados. Pero un proceso que, en general, daña la legitimidad del Estado y apunta hacia políticas tecnocráticas con menor control -y comprensión- ciudadana.

Uno de los mecanismos estratégicos donde la retirada del Estado se hace más evidente es la opinión pública. El Estado ya no es, como decía Bourdieu en "Sobre el Estado", propietario del monopolio de la definición de la realidad. Ahora tiene que compartir ese poder con actores poderosos del mundo de la empresa o las finanzas, e incluso asumir posiciones subsidiarias a éstos como muestra el caso de las políticas contra el cambio climático. En el ejemplo español, la debilidad del sector mediático hace aún más agudo este proceso de privatización de la opinión pública ya apuntado por Habermas en 'Historia y crítica de la opinión pública'<sup>244</sup>.

Y es que es, ha sido y será siempre, la ficción, lo simbólico (Pierre Bourdieu), el eje entorno al cual construimos y tejemos sociedades y convivencias. Y es ese eje, hoy desnortado, el único capaz de superar las tentaciones autodestructivas de un siglo XXI inesperado y fugaz al que la decisión basada en mero consentimiento individual (Edward Bernays) nos llena de impotencia y nos aleja de la ilusión de poder participar de la construcción de un futuro cualitativamente mejor. Se inaugura así un tiempo que compite contra la irrelevancia (Yuval Noah Harari) de todos los actores que en el siglo

---

<sup>244</sup> HABERMAS, Jürgen: 'Historia y crítica de la opinión pública'; Editorial Gustavo Gili. Barcelona. 1981.

previo contribuyeron a construir un ideal de Estado de Bienestar, principalmente, los Estados y las masas, hoy en decadencia.

\*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*    \*\*\*

## **Corolario**

Nada verdaderamente nuevo.

Aunque es cierto que durante todo este trabajo hemos hablado de un proceso de transformación, ese proceso de transformación no es enteramente nuevo y forma parte de la tradición competitiva que se ha dado entre campos y de los campos con el meta-campo Estado nación.

En la preparación de las clases que sobre lobbying imparto en un par de masters me topé hace unos años con una campaña que sintetizaba, a mi modo de ver, cierta aspiración política de los grupos de interés. Una de las imágenes de esa campaña (ver más abajo) acompaña desde entonces el final de mis clases, porque, de alguna manera, evidencia para mí un carácter cíclico en las relaciones entre grupos de interés y Estado en la historia de las democracias occidentales.

Esa imagen representa la de una de las primeras campañas de relaciones públicas de la Historia. Una campaña que lideró Edward Bernays, a quien hemos mencionado en este trabajo y que, en buena medida, ha inspirado estas páginas.

La campaña, llamada 'Antorchas de la Libertad', es de 1929 y fue contratada por American Tobacco Company (Lucky Strike), compañía que buscaba acercar su producto, el cigarrillo, a las mujeres que, por aquella época apenas consumían cigarrillos, en parte porque estaba mal visto y en parte porque fumar era considerado, fundamentalmente, algo de hombres. La compañía era consciente de que eso limitaba sus posibilidades de crecimiento y se puso en contacto con Edward Bernays para buscar soluciones. El consultor identificó las raíces psicológicas y perceptivas que explicaban el no consumo de cigarrillos por parte de las mujeres. Además de que en aquel momento estaba "mal

visto” que la mujer fumara (y aquella que lo hacía tenía mala reputación y una vida, a priori, poco respetable), las cajetillas de Lucky Strike tenían el color verde que era un color “poco femenino”.

La campaña, que recurrió a expertos en psicoanálisis, supo ver en el cigarrillo y en el acto de fumar una opción de liberación para la mujer en un momento histórico en el que las ansias de igualdad de las mujeres estaban concentradas en elementos como el sufragio universal. Y, muy concretamente, por la acción de las sufragistas, un grupo de mujer criticado y admirado al mismo tiempo, que aceptaron aprovechar el Easter Parade de aquel marzo previo al Crack de la Bolsa para pasear por la Quinta Avenida de Nueva York cigarrillo en mano. El interés que la campaña, y su provocación, supuso para los medios de comunicación del momento fue enorme.



Imagen publicada en The New York Times durante la Easter Parade de marzo de 1929. Las sufragistas se pasean por la Quinta Avenida de Nueva York fumando.

Daniel Bernabé rescata ese episodio en su ensayo ‘La trampa de la diversidad’: “Grupos de mujeres jóvenes, que a menudo utilizaban el desfile como presentación en sociedad, comienzan a fumar en público. El suceso llama la atención de los allí congregados y los

fotógrafos no pierden ocasión de inmortalizar una escena tan poco usual como esa. Al ser preguntadas por el motivo de su acción responden que Ruth Hale, una conocida feminista, las ha convocado bajo la consigna de “¡Mujeres! Encended otra antorcha de la libertad. Luchad contra otro tabú de género”. En pocos días la noticia recorre el país”<sup>245</sup>. Edward Bernays contó la campaña en sus memorias de 1965, ‘Biografía de una idea: memorias de un asesor de relaciones públicas’. Tom Kelleher, presidente del Departamento de Publicidad de la Facultad de Periodismo y Comunicación de la Universidad de Florida, lo cuenta en su blog: <https://www.oxfordpresents.com/ms/kelleher/edward-bernayss-torches-of-freedom/>

“Bernays llamó a sus amigos de la revista Vogue para conseguir una lista de debutantes. Luego hizo que su secretaria, Bertha Hunt, firmara y enviara un telegrama personalizado a cada una. Piensa en un mensaje directo, al estilo de los años 30:

*“En interés de la igualdad de sexos y para luchar contra otro tabú sexual, yo y otras jóvenes encenderemos otra antorcha de libertad fumando cigarrillos mientras paseamos por la Quinta Avenida el Domingo de Pascua. Lo hacemos para combatir el tonto prejuicio de que el cigarrillo es adecuado para el hogar, el restaurante, el taxi, el vestíbulo del teatro, pero nunca, nunca, para la acera. Las fumadoras y sus acompañantes se pasearán desde la calle cuarenta y ocho hasta la cincuenta y cuatro por la Quinta Avenida entre las once y media y la una”.*

Funcionó. Bernays informó que el evento fue noticia de primera plana tanto en fotos como en texto y abrió debates editoriales en las semanas siguientes en publicaciones de costa a costa. Como prueba de su éxito, citó informes de periódicos de Massachusetts,

---

<sup>245</sup> BERNABÉ, Daniel: ‘La trampa de la diversidad’; Editorial Akal A Fondo. 2018:10

Michigan, California y Virginia Occidental en los que se decía que las mujeres fumaban en la calle. "Costumbres ancestrales, aprendí, podían ser derribadas por un llamamiento dramático, difundido por la red de medios de comunicación".

Visto con los ojos de este 2021, la combinación de feminismo, tabaco y política no parece la idónea, pero hace un siglo alguien como Edward Bernays vio en esa combinación un elemento sin igual de ruptura y cambio. Sí, solo querían vender más cigarrillos.

# PARTE V.

# ANEXOS

# Bibliografía

## general

## 17. Bibliografía general

### **Bibliografía de referencia**

BAUMAN, Zygmunt: 'Tiempos líquidos. vivir en una época de incertidumbre'; Ensayo Tusquets. Segunda Edición. 2009.

BERNAYS, Edward L.: 'The Engineering of Consent'; Annals of the American Academy of Political and Social Science 250. 1947.

BOURDIEU, Pierre: Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Noviembre de 2014.

GODWIN, Ken; AINSWORTH, Scott H. y Godwin, Erik: 'Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interest'; Sage. California. 2013.

LAKOFF, George: 'Puntos de reflexión. Manual del progresista'; Editorial Península. 2008.

MOLINS, Joaquín M<sup>a</sup>, MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz y MEDINA, Iván (Directores): 'Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española'; Tecnos. 2016.

MONAGHAN, Paul y MONAGHAN, Philip: 'Lobbying for Good. How business advocacy can accelerate the delivery of a sustainable economy'; Dô Sustainability. Oxford. 2014.

MONZÓN, Cándido: 'Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público'; Editorial Tecnos. 1996.

NAÍM, Moisés: 'El fin del poder'; Libros El Nacional. 2014.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: 'La espiral del silencio'; Editorial Paidós. 1995.

STONE, Deborah: 'Policy Paradox. The Art of Political Decision Making'; Tercera Edición. Norton Ediciones. 2013.

WALKER, Edward T.: 'Grassroots for Hire. Public Affairs Consultants in American Democracy'; Cambridge University Press. 2014.

WESTEN, Drew: 'The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation'; 2008.

WINNER, Langdon: 'La ballena y el reactor'; Editorial Gedisa. Segunda edición 2008.

ZETTER, Lionel: 'Lobbying. The art of Political Persuasion'; All-New Third Edition. Harriman House LTD. Hampshire. 2014.



## **Bibliografía complementaria:**

### **Libros lobbying:**

ALONSO PELEGRÍN, Emiliano: 'El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas'; ESIC Editorial. Pozuelo de Alarcón. 1995.

CASTILLO ESPACIA, Antonio: 'Lobby y comunicación. El lobbying como estrategia comunicativa'; Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. Zamora. 2011.

CHARI, Raj; HOGAN, John and MURPHY, Gary: 'Regulating Lobbying: A Global Comparison'; European Policy Research Unit Serier MUP. 2010.

CIGLER, Allan J. and LOOMIS, Burdett A.: 'Interest Group Politics'; Seventh Edition. University of Kansas. 2007.

DEMETRIOUS, Kristin: 'Public Relations, Activism, and Social Change. Speaking Up'; Routledge. 2013.

FARHAT, Saïd: 'Lobby. O que é. Como se faz'; Editora Peirópolis. 2007.

FRANCÉS, Juan: '¡Que vienen los lobbies!'; Ediciones Destino. Barcelona. 2013.

GERBAUDO, Paolo: 'Tweets and the Streets. Social Media and Contemporary Activism'; Pluto Press. Nueva York. 2012.

HENISZ, Witold J.: 'Corporate Diplomacy. Building Reputation and Relationships with External Stakeholders'; Greenleaf Publishing. 2014.

MARTINS LAMPREIA, Joaquim: 'Lóbi. Ètica, Técnica e Aplicação'; Texto Editores. Lisboa. 2005.

SÁNCHEZ MEDERO, Rubén (director). VV.AA.: 'Comunicación política. Nuevas dinámicas y ciudadanía permanente'; Capítulo 8 (Joan Navarro) y Capítulo 9 (Alana Mocerí - Grassroot). Tecnos. 2016

SMITH, Adrian; FRESSOLI, Mariano; ABROL, Dinesh; AROUND, Elisa and ELY, Adrian: 'Grassroots Innovation Movements'. Editorial Routledge. 2017.

STEINER BRANDT, Us and TINGGAARD SVENDSEN, Gert: 'The Politics of Persuasion. Should Lobbying be Regulated in the EU?'; Elgar Publishing Limited. Cheltenham. 2016

'Effective Lobbying in Europe. The View of Policy-Makers'. Burson-Marsteller. 2013.

'Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas'. Transparency International España. 2014.

VV.AA.: 'El lobby en España. ¿Asignatura pendiente?'; Foro Empresarial APRI. Algon Editores. 2014.

### **Libros de Comunicación Política y relaciones públicas:**

AILES, Roger: 'You are the Message. Getting What You Want by Being Who You Are'; 1995.

- ARROYO, Luis y YUS, Magali: 'Los cien errores de la comunicación de las organizaciones'; ESIC. Madrid. 2003.
- ARROYO, Luis: 'El poder político en escena. Historia, estrategias y liturgias de la comunicación política'; RBA. 2012.
- ARROYO, Luis: 'Frasas como puños. El lenguaje y las ideas progresistas'; Edhasa. 2013.
- BARRANCO SAIZ, Francisco Javier: 'Marketing Político'; ESIC Pirámide. 2007.
- BERNAYS, Edward: 'Propaganda'; Editorial Melusina (SIC). Segunda edición. 2010.
- BERNAYS, Edward: 'Public Relations'; University of Oklahoma Press. 1952 (Edición de 1977).
- CAMPANY, Juan: 'El efecto ZP. 1.000 días de campaña para llegar a la Moncloa'; Planeta. Segunda edición. 2005.
- GOFFMAN, Erving: 'Frame Analysis. Los marcos de la experiencia'; Editorial CIS. 2006.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni y FREIRE, Juan: 'Manifiesto Crowd. La empresa y la inteligencia de las multitudes'; Laboratorio de ideas. Barcelona. 2013.
- HERRERO, Julio César y RODRÍGUEZ CHULIÁ, Amalio: 'El Candidato. Manual de relaciones con los medios para políticos y periodistas'; Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. 2008.
- KLEIN, Naomi: 'No Logo'; Paidós Bolsillo. 2000.
- LAKOFF, George: 'The Political Mind. Why You Can't Understand 21st-Century American Policies with an 18th-Century Brain'; Penguin Group. 2008.
- LUNTZ, Frank: 'La palabra es el poder. Lo importante no es lo que dices sino lo que la gente entiende'; La Esfera de los Libros. 2011.
- MAZARINO, Cardenal: 'Breviario para políticos'; DeBolsillo. 2007.
- MORRIS, Dick: 'The New Prince'; 1999.
- NATERA, Antonio y J. VANACLOCHA, Francisco (directores): 'Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública'; Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. 2005.
- NUÑEZ, Antonio: '¡Será mejor que lo cuentes! Los relatos como herramienta de comunicación. Storytelling'. Empresa Activa. Segunda edición. 2007.
- NUSSBAUM, Martha C.: 'Emociones Políticas. ¿Por qué el amor es importante para la justicia?'; Paidós Estado y Sociedad. 2014.
- PIZARROSO QUINTERO, Alejandro: 'Historia de la Propaganda'; Eudema Universidad. Textos de apoyo. 1993.
- RAMONET, Ignacio: 'La golosina visual. ¿Estamos manipulados por la comunicación?'; DeBolsillo. 2001.
- RÚAS ARAÚJO, José: 'Manual del candidato electoral'; Catarata. 2011.
- SALMON, Christian: 'Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes'; Península Editores. 2007.

SALMON, Christian: 'Kate Moss Machine'; Editorial Península. 2010.

SCOTT COOK, Jeff: 'The Elements of Speechwriting and Public Speaking'; 1991.

### **Libros Política:**

BOBBIO, Norberto: 'Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política'; Fondo de Cultura Económica. 2016.

CHÂTELET, François y PISIER-KOUCHNER, É.: 'Las concepciones políticas del siglo XX'; Espasa Universidad. 1986.

CHOMSKY, Noam y RAMONET, Ignacio: 'Cómo nos venden la moto'; Icaria Más Madera. 9ª Edición. 1999.

FAWCERR, Edmund: 'Liberalism: The Life of an Idea'; Editorial Princeton University Press. Barcelona. 2018.

GEORGE, Susan: 'The Lugano Report. On preserving Capitalism in the Twenty-first Century'; Pluto Press. 1999.

HAYEK, Friedrich A.: 'Camino de servidumbre'; Alianza Editorial. Tercera reimpresión. 2005.

INNERARITY, Daniel: 'Política en tiempos de indignación'; Galaxia Gutenberg. 2015.

KLEIN, Naomi: 'La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre'; Paidós. 2007.

LILLA, Mark: 'The Once and Future Liberal'; Harper Collins. Nueva York. 2017.

LEVITSKY, Steven and ZIBLATT, Daniel: 'How Democracies Die'; Edit. Crown; Nueva York. 2018.

MAQUIAVELO, Nicolás: 'El Príncipe'; Austral. 2012.

MILTON, John: 'Areopagítica'; Colección Popular. Argentina. 1976.

MUÑOZ MOLINA, Antonio: 'Todo lo que era sólido'; Seix Barral Biblioteca Breve. 2013.

ORTEGA, Andrés y PASCUAL-RAMSAY, Ángel: '¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país'; Galaxia Gutenberg.

ORTEGA, Andrés: 'Recomponer la democracia'; RBA Editores. 2014.

RAMONET, Ignacio: 'Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas'; Mondadori. Arena Abierta. 2002.

RAMONET, Ignacio: 'La crisis del siglo. El fin de una era del capitalismo financiero'; Icaria Más Madera. 2009.

RIFKIN, Jeremy: 'El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano'; Piadas Estado y Sociedad 123. Barcelona. 2004.

RUBIO, Rafael (VV.AA.): 'Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia'; Congreso de los Diputados. 2015.

VV.AA.: 'Geopolítica del caos'; Le Monde Diplomatique. Edición Española. Temas de Debate. 1999.

ZARZALEJOS, José Antonio: 'Mañana será tarde'; Planeta. 2015

### **Libros Sociología y Filosofía:**

BAUMAN, Zygmunt: '44 Cartas desde el mundo líquido'; Paidós Estado y Sociedad. 2011.

BAUMAN, Zygmunt: *Retrotopía*; Paidós Ibérica. 2017.

BERGER, Peter L. and LUCKMANN, Thomas: 'La construcción social de la realidad'; Editorial Amorrortu. Primera edición. 2013.

CAMPS, Victoria: *Elogio de la duda*; Editorial Arpa. Barcelona 2016.

CASTELLS, Manuel: 'La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad'; Alianza Editorial. 1998.

CASTELLS, Manuel: 'Comunicación y poder'; Alianza Editorial. 2009.

COHEN, Noam: *The Know-It-Alls. The Rise of Silicon Valley as a Political Powerhouse and Social Wrecking Ball*; Editorial The New Press. Nueva York. 2017.

De MORAGAS SPA, Miquel: 'Sociología de la comunicación de masas: nuevos problemas y transformación tecnológica'; Editorial Gustavo Gili. S.L. Tercera edición. 1986.

ECO, Umberto: 'Apocalípticos e integrados'; Editorial Lumen. 1984.

FESTINGER, Leon: 'Teoría de la disonancia cognoscitiva'; Centro de Estudios Constitucionales. 1975.

GARCÉS, Marina: *Nueva ilustración radical*; Nuevos cuadernos anagrama. 5ª Edición octubre de 2018. Barcelona.

GRACIÁN, Baltasar: 'Oráculo manual y arte de prudencia'; Ciro Ediciones. 2011.

GUILLUY, Christophe: *No Society. El fin de la clase media occidental*; Taurus. 2019.

HAN, Byung-Chul: *En el enjambre*; Editorial Herder. Barcelona. 2018.

HAN, Byung-Chul: 'La sociedad del cansancio'; Pensamiento Herder. Barcelona. 2012.

HAN, Byung-Chul: 'Psicopolítica'; Editorial Herder. Barcelona. 2014.

HESSEL, Stéphane: '¡Indignaos! Alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica'; Ediciones Destino. 2011.

LIPOVETSKY, Gilles: 'La felicidad paradójica. Ensayo sobre la sociedad de hiperconsumo'; Anagrama. Colección Argumentos. 2007.

MARINA, José Antonio: 'Las culturas fracasadas. El talento y la estupidez de las sociedades'. Anagrama Colección Compactos. 2011.

MARINA, José Antonio: 'La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez'; Anagrama Colección Argumentos. 2012.

MOROZOV, Evgeny: 'The Net Delusion'; Public Affairs. Nueva York. 2011.

- NOAH HARARI, Yuval: '21 Lessons for the 21<sup>st</sup> Century'; Penguin Random House. Londres. 2018.
- ORTEGA, Andrés: 'Horizontes cercanos. Guía para un mundo en cambio'; Taurus. 2000.
- ORTEGA Y GASSET, José: 'El hombre y la gente'; Alianza Editorial. 2010.
- ORTEGA, Félix: 'El mito de la modernización'; Anthropos Editorial del Hombre. 1993.
- ORTEGA, Félix; CASTILLO CASTILLO, José y BETTING LATTES, Gianfranco: 'Fundamentos de Sociología'; Editorial Síntesis. 1996.
- RACIONERO, Luis: 'Filosofías del underground'; Anagrama. Colección Compactos. Segunda Edición. 2010.
- RUSHKOFF, Douglas: 'The Present Shock. When Everything Happens Now'; Penguin Group. 2013.
- SARTORI, Giovanni: 'Homo videns. La sociedad teledirigida'; Santillana Ediciones. 2008.
- SENNETT, Richard: 'La cultura del nuevo capitalismo'; Anagrama. Cuarta edición. 2013.
- SHIRKY, Clay: 'Excedente cognitivo. Creatividad y generosidad en la era conectada'; Deusto. 2010.
- VERDÚ, Vicente: 'El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción'; Compactos Anagrama. 2006.
- VERDÚ, Vicente: 'Yo y tú, objetos de lujo. El personismo: la primera revolución cultural del siglo XXI'; DeBolsillo. 2007.
- VV.AA: 'El mundo en 2050. Todas las tendencias que cambiarán el planeta'. The Economist. 2013.
- WEBER, Max: 'Economía y Sociedad'; Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. 2014.

# Guión de las entrevistas

## 18. Guión de las entrevistas

Para llevar a cabo las entrevistas identificadas en este trabajo se ha partido de un cuestionario tipo basado en preguntas abiertas ligadas a la estructura del modelo de geopolítica del lobbying, muy en concreto las siete tendencias que lo definen.

Aunque las entrevistas contienen mucha información de contexto e histórico sobre el *issue*, el foco principal de las mismas se centraba en las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles considera que son los tres retos más importantes a los que se somete [*issue*] desde el punto de vista regulatorio?
- ¿Cuál considera que es el papel del Estado en la regulación y ordenación del fenómeno? ¿Qué variables considera que influyen en ello?
- ¿Qué rol considera que están teniendo los operadores privados o la industria en el desarrollo regulatorio [*issue*]?
- ¿Qué rol considera que tiene la opinión pública en el desarrollo y evolución del debate? ¿Considera la existencia de una influencia de la agenda social en la agenda política, una influencia de la agenda política en la social o un camino independiente entre ambas?
- ¿Y desde el punto de vista de los medios de comunicación?

- ¿Qué grado de ideologización observa en [issue]? ¿Considera que la evolución del [issue] es a una mayor ideologización?

Se mantuvo una estructura muy similar en todas las entrevistas, aunque cada entrevista resultó ser diferente entre sí dependiendo del formato en el que se produjo (presencial o virtual, videoconferencia o entrevista telefónica) y de las limitaciones del interlocutor para hablar de temas que estaban siendo debatidos en el momento.

Como se advierte en la nota al pie número 90, no todas las entrevistas pudieron ser grabadas. Tan sólo se grabaron cuatro, por lo que si así lo requiere el tribunal o cualquier interesado, se pueden aportar las fechas en las que tuvieron lugar, así como los datos públicos de contacto de las personas entrevistadas.