

---

## LA FUNCIÓN DEMOCRÁTICA DEL LOBBY

---

## DEMOCRATIC ROLE OF LOBBY

---

ÁLVARO PIEDRA GIMÉNEZ, Master student from Universidad Cardenal Herrera- CEU, Spain.  
Master student of IBERIAN MARPE, INP/CEU, Portugal / Spain.

---

### RESUMEN

En el sistema democrático actual, es necesaria la comunicación entre las instituciones políticas y la sociedad, para que los ciudadanos no se sientan desplazados del proceso democrático. Una de las herramientas que hace de puente entre estos dos grupos es el lobby, una herramienta de Relaciones Públicas con la que organizaciones, tanto privadas como públicas, intentan influir favorablemente a los poderes políticos y en el proceso legislativo. Por ello, el lobby se ha convertido en una forma de libertad de expresión que favorece la democracia. A pesar de eso, sigue teniendo mala fama entre la sociedad europea, que suele relacionarlo con el tráfico de influencias y la corrupción. Para mejorar su imagen es necesario que esta actividad esté regulada. Estados Unidos, a diferencia de la mayoría de países europeos, tiene una legislación sobre el lobbying que hace que esté mejor vista. Por su parte, la Unión Europea publicó en 2006 el Libro Verde, en el que daba unas indicaciones para favorecer a la transparencia de esta actividad. Para regular esta actividad, la Comisión Europea estableció un registro de lobbistas y la aceptación de un código de conducta sobre qué actividades eran o no adecuadas. De esta manera, se asegura la transparencia del lobby.

**PALABRAS CLAVE:** Lobby, comunicación política, transparencia, Libro Verde, democracia.

### ABSTRACT

In the current democratic system, communication is needed between political institutions and society, so that citizens do not feel displaced of the democratic process. One tool that makes connections between these two groups is the lobby, a public relations tool with which organizations, private or public, try to make positively influence to the political power and the legislative process. Therefore, the lobby has become a form of freedom of speech that promotes democracy. Even so, it still has a bad reputation among European society, which often relate to the influence peddling and corruption. To improve its image is necessary to regulate this activity. USA, unlike most European countries, has legislation about lobby activity. Meanwhile, the European Union published in 2005 the Green Paper, which gave some indications to support the transparency of this activity. To regulate lobby, the European Commission established a register of lobbyists and acceptance of a code of conduct on which activities were appropriate or not. Thus, ensuring the transparency of the lobby.

**KEYWORDS:** Lobby, political communication, transparency, Green Paper, democracy

## 1. INTRODUCTION

La comunicación y la política siempre han estado relacionadas, ya en la Antigua Grecia, Aristóteles en *La Retórica* hablaba de la importancia de saber comunicar por parte de los gobernantes, o durante el Renacimiento, Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, daba consejos sobre apariencia y lenguaje para mantenerse en el poder. A lo largo de la historia, las personas que han ostentado el poder han utilizado la comunicación para dirigirse a sus súbditos, pero no es a raíz del surgimiento de las democracias en Occidente tras las revoluciones burguesas y la aparición de los primeros medios de comunicación de masas, en el siglo XIX, que se puede hablar de una comunicación política como se la conoce en nuestros días.

Hasta la llegada de las democracias liberales en el siglo XIX no se puede hablar de un interés de los ciudadanos por la política. Antes el poder residía en un monarca absoluto, pero con el nacimiento de los parlamentos, se requería un electorado informado y crítico (Sá, 2002). El medio de comunicación predominante durante esta etapa histórica era el diario. Debido a sus limitaciones espacio-temporales, la principal comunicación la realizaban los voluntarios de los partidos a nivel local, con una comunicación directa e interpersonal entre los candidatos y los electores. Este tipo de estrategias de comunicación requería un electorado con una actitud activa hacia las ideologías políticas, y que estuviese dispuesto a ejercer de voluntario para transmitir las ideas (Figueiras, 2008). Por lo que podría decirse que los media han ayudado a la consolidación de la democracia en Occidente, haciendo que haya un interés en fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones. Con el asentamiento de la democracia se crea el ambiente ideal para la aparición del lobbying, como se explicará más adelante.

## 2. EL CONCEPTO DE LOBBY

Antes de entrar a desarrollar el tema, es importante que quede definido el concepto de lobby.

Los profesores Pascual y de Uribe-Salazar (2012, p. 10) definen lobby como “un instrumento que tienen las empresas para explicar y defender sus legítimos intereses”. Esta defensa se hace ante las instituciones políticas.

El autor Julio Feo precisa de una forma más profunda lobby definiéndolo como (2001, p. 80):

“una organización o colectivo de personas físicas o jurídicas, que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, directa o a través de la opinión pública, para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación”

Por otro lado, el profesor peruano Aníbal Sierralta (2005) añade a la definición una función comunicativa resumiendo la actividad del lobbista como un flujo de comunicación, en el que primero busca e intenta poseer información, y después difundirla para promover o motivar entre los poderes políticos o la opinión pública una actitud favorable hacia su organización. Estas organizaciones no pretenden convencer para alcanzar el poder, sino participar en el proceso de creación de leyes.

Para este autor, el objetivo del lobby es trabajar junto con los actores que forman parte del proceso de toma de decisiones políticas y legislativas “con el fin de ayudar a una institución, empresa o Estado” (2005, p. 360).

Iñigo y Cabrera resumen los 3 tipos de actividades que llevan a cabo los lobbistas (2002, p. 31):

**Acciones preventivas:** Suelen ser reuniones con miembros de grupos parlamentarios antes de que se apruebe una ley para compartir con ellos la posición de su grupo de interés sobre ella.

**Acciones reactivas:** Las más frecuentes son las reuniones con los responsables de las instituciones públicas para debatir sobre legislaciones ya aprobadas.

**Acciones relacionadas con la regulación:** Encuentros con los representantes de las instituciones o comparencias ante las comisiones parlamentarias en los momentos previos a los trámites de proyectos.

Por lo que, en resumen, podemos definir lobbying como una herramienta de comunicación de una organización, orientada hacia los poderes gubernamentales, con el objetivo de crear una actitud favorable hacia ella, promoviendo que estos poderes aprueben o eliminen una legislación que afecte a la organización.

### 3. DIMENSIONES DE LOBBY

Pero el lobbying tiene, sobre todo, una dimensión comunicativa. Es una herramienta más de la estrategia de comunicación de las organizaciones, desarrollada con la intención de crear una relación positiva entre las agrupaciones con las instituciones del Estado. (Correa Ríos & Álvarez Vallejos, 2005).

#### 3.1. DIMENSIÓN COMUNICATIVA DE LOBBY

El lobbying, al formar parte de la estrategia global de comunicación, también sigue estrategias comunicativas. El profesor Castillo las clasifica en 8 grupos (2009, p. 198-199):

1. Función difusora: Difundir entre los ciudadanos sus intereses, sus propuestas y demandas.
2. Función de apoyo social: Presentarse ante las instituciones públicas como una entidad con soporte social, que permiten reflejar que el grupo dispone de gran presencia social.
3. Función educativa: Presentar la información, con sus propuestas y demandas correspondientes.
4. Función sensibilizadora: Actuar como elementos sensibilizadores de la sociedad sobre los asuntos que sean del interés de la organización.
5. Función restrictiva: Posibilidad de restringir el acceso de las propuestas de otros grupos, debido a la limitación temática de la agenda-setting.
6. Función de Relaciones Públicas: Mejorar su participación en el diálogo social con instancias gubernamentales y las relaciones de la organización con sus stakeholders.
7. Función monopolizadora: Mantener una actividad constante en los medios de comunicación. Se consigue así un clima que permite presentarse como la organización idónea sobre la cita cuestión.
8. Función legitimadora: Siempre que se mantenga una cierta presencia, de manera positiva, en los medios de comunicación, incrementa la legitimidad ante las instituciones públicas, los propios miembros, el resto de ciudadanos y los propios medios.

El lobbista se convierte en un perfecto comunicador, que tiene que trabajar con la información necesaria para poder influenciar de manera favorable a los agentes políticos. Tiene que conocer el proceso de aprobación de una legislación y las instituciones que participan, así como su funcionamiento, para saber sobre quien hay que dirigir la acción. Así,

el lobbista se convierte también en un puente entre los grupos sociales y las instituciones políticas (Feo, 2001).

Pero entre las estrategias de lobbying no se incluyen solamente las dirigidas a las relaciones entre las organizaciones y las autoridades públicas, sino que también presta mucha atención a los medios de comunicación (Correa Ríos & Álvarez Vallejos, 2005).

Blesa (2006) comenta que hay 5 razones por las que se argumenta que los medios de comunicación son un factor importante de las sociedades democráticas:

Los medios de comunicación crean una “cultura cívica” ya que generan las información y los contenidos.

Los medios actúan como un “gatekeeper” haciendo que a la sociedad le lleguen los mensajes importantes, haciendo la labor de “agenda setting”. De esta manera crean el espacio público.

Los medios hacen la función de “gatekeeper” buscando el interés de los ciudadanos.

Los medios de comunicación hacen posible la libertad de expresión, pilar fundamental de la democracia.

Los medios de comunicación hacen la información más accesible y atractiva a los ciudadanos.

A través de los medios de comunicación las organizaciones tienen la posibilidad de llegar a más gente, pudiendo tener mayor influencia social, creando un clima conveniente para que la estrategia de lobbying sea más efectiva (Castillo Esparcia, 2009).

Dentro del área de la comunicación, el lobby podría encuadrarse dentro de las Relaciones Públicas, ya que lo que intenta es mejorar las relaciones de una organización con sus grupos de interés, en este caso el poder ejecutivo y legislativo. Por eso, el lobbista no debe solo conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el proceso de puesta en marcha de una legislación, sino que debe conocer las técnicas de comunicación adecuadas para influir en el poder público.

El lobby ha ido unido a la comunicación política desde su aparición. Hay autores que sitúan el nacimiento de esta actividad ya en la Antigua Grecia, cuando individuos daban a conocer, de forma personal y directa, sus intereses a los miembros de la Asamblea de Atenas (Barquero Cabrero & Barquero Cabrero, 2005, p. 261). También identifican a los gremios de artesanos de la Edad Media con los actuales lobistas.

### 3.2. DIMENSIÓN POLITICA DE LOBBY

Pero el término lobby, tal y como lo conocemos actualmente, surge en Estados Unidos en el siglo XIX, cuando los políticos y los que buscaban favores políticos se reunían en los vestíbulos de los hoteles de Washington (Garrido, 2004).

Tal y como sucede con la comunicación política, el lobbying se desarrolla y empieza a cobrar importancia con el afianzamiento de las democracias liberales.

En la segunda mitad del siglo XX el mundo occidental vivió una transformación, debido al desarrollo de la economía y la tecnología, lo que llevó a que las estructuras sociales cambiasen. Se llegó a una sociedad de consumo en la que los medios de comunicación, sobretudo la televisión, tuvieron mucha importancia en la vida cotidiana. Esto también llevó a un cambio en los partidos políticos y su relación con los ciudadanos. Se vivió una desideologización de la sociedad, y la actitud de los ciudadanos/electores se hizo pasiva y distante. (Figueiras, 2008) Por esa razón, las instituciones políticas vieron la necesidad de buscar una forma de conectar sus decisiones con la sociedad. (Norris, 2000)

Los hermanos Barquero observan dos razones que han contribuido al establecimiento de la actividad de los lobbistas (2005, p. 261):

El crecimiento del poder de las instituciones. La falta de confianza de los ciudadanos en esas instituciones.

Al aumentar el poder de las instituciones, su relación con los ciudadanos fue disminuyendo, por lo que la sociedad empezó a sentirse alejada de sus representantes políticos y de sus decisiones, por lo que vieron necesario profesionalizar y afianzar el lobbying.

El lobbying es una forma de hacer al ciudadano más partícipe en la vida política en un sistema en el que “el elector toma su decisión cada cierto período para elegir a sus representantes en los poderes del Estado, y luego no tiene mayor participación en la administración del país ni en la conducción del Estado” (Sierralta Ríos, 2005).

Tal y como está organizado el actual sistema democrático, el individuo no puede participar de forma activa en la toma de decisiones de las instituciones, y por ello se agrupa creando asociaciones que le defiendan y que promuevan sus intereses, con la necesidad de crear vínculos entre estas asociaciones y los legisladores. El lobbying es una forma de libertad de expresión que construye estos vínculos, y por eso, es tan importante para el desarrollo de la democracia.

Pero a pesar de ser una actividad necesaria para la democracia, el lobbying goza de mala imagen para la mayor parte de la sociedad europea, relacionándolo con el tráfico de influencias o la corrupción (Ortega, 2010).

El lobbying ha sido criticado en Europa porque dicen que daña el sistema democrático, llevando a cabo actividades engañosas, poco transparentes e inmorales, yendo en contra de los principios democráticos sobre los que se fundaron las instituciones europeas (van Schendelen, 2002).

La Comisión Europea, en el Libro Verde (2006) asegura que el lobbying es una “actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático” otorgándole de esta manera legitimidad a la actividad. Cuando se habla de lobby se habla de participación ciudadana en la democracia y de demostración de los intereses sociales. El lobby es una actividad legítima que tiene unos objetivos claros:

- Que las instituciones políticas tengan la mejor información para poder legislar de forma positiva para la mayoría de la sociedad.
- Que las asociaciones ciudadanas puedan participar en las decisiones políticas.

Pero parte de la culpa de la mala reputación hacia los lobbistas es debido a la falta de una regulación de la actividad. Para Ortiz, el lobbying debe ser regulado para “diferenciarlo del tráfico de influencias y para transparentar la forma en que las autoridades toman sus decisiones” (2012, p. 12).

A diferencia de la mayoría de países de Europa, en Estados Unidos el lobbying está regulado desde 1946, cuando se aprobó el Acta de Regulación Federal de Lobby. Con esta normativa todos los lobbistas están registrados y regulados. Se les obliga a realizar informes periódicos sobre la actividad que están realizando en el momento y la cantidad de dinero que han cobrado o pagado para realizarla, para evitar los sobornos o los regalos a cambio de favores (Barquero Cabrero & Barquero Cabrero, 2005).

Pero la Unión Europea está trabajando para establecer una regulación del lobbying y que de esta manera pueda verse de una manera más transparente y democrática. En 2005 puso en marcha la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia con la idea de que las instituciones europeas debían rendir cuentas de sus actividades ante los ciudadanos (Ortega, 2010).

En 2006 se presentó el Libro Verde de la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia, con el objetivo de establecer “un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés” (p. 4). En el documento se recogen algunas recomendaciones sobre la actuación de los profesionales del lobbying.

Por su parte, en el Libro Verde, la Comisión Europea parte de la base de que el lobby es esencial en la democracia, pero que no se deberán ejercer formas de presión que sean indebidas, y que, para favorecer la transparencia, debe estar siempre claro a quién representan, cuál es su misión y cómo se financian los lobbistas.

En el documento se dan unas pautas sobre como regular el lobbying.

Por una parte está el control externo, para favorecer la transparencia, como la creación de un registro voluntario de profesionales y un sistema de control de este registro y de las actividades llevadas a cabo por los lobbistas.

Por otra parte, está el control interno, realizado por un código de conducta o unas normas de integridad, que se podría resumir de la siguiente manera (p. 9):

1. Los miembros de los grupos de presión deberán actuar de manera honesta y declarar siempre el interés que representan.
2. No deberán difundir información engañosa.
3. No deberán ofrecer ningún incentivo para obtener información o recibir un trato privilegiado.

En 2008 se llevó a cabo la creación del registro voluntario de profesionales del lobbying (Ortega, 2010).

El Libro Verde ha tenido gran importancia en el contexto porque ha legitimado el lobbying, y a su vez ha establecido unas normas de conducta que ayudan a su transparencia frente a los ciudadanos. Aún así, hay que seguir trabajando, ya que hay países de la Unión Europea, como España, que aún no tienen una legislación sobre esta herramienta.

En España ha habido varios intentos de regularizar el lobbying. El primero fue por parte de Manuel Fraga, que durante el proceso de creación de la Constitución, intentó incluir en ella que los grupos parlamentarios pudiesen recibir de forma pública a delegaciones de grupos legítimos de intereses, “y que una ley orgánica estableciese un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente” .

Han habido dos intentos más de regularizar el lobbying. Dos proposiciones no de ley presentadas en 1990 por PSOE y PP y en 1993 por CDS para legislar la actividad de los grupos de interés. Ambas iniciativas fueron aprobadas por la Cámara Baja, pero nunca llegaron a convertirse en ley (Ortega, 2010).

Para el lobbista Alfonso López, una buena regulación de la actividad de lobbying debe tener los siguientes principios básicos (López, 2008):

Transparencia: Tiene que crearse sistema de registro y de información para todos los lobbistas, con información sobre el cliente para el que trabaja y una referencia a los honorarios de sus contratos y las vías de financiación.

Accesibilidad: El lobbista tiene que tener fácil accesibilidad a los centros de decisión, Congreso, Senado y Parlamentos autonómicos.

Responsabilidad: El lobbista debe tener un código ético de conducta que prohíba de forma expresa ejercer presión indebida sobre los decisores políticos.

Limitaciones: El lobbista sólo realizará actividades que no supongan un perjuicio del interés general.

Para la creación una regulación del lobbying deben darse las dos circunstancias que proponía el Libro Verde, un control externo y otro interno.

Es necesaria la creación de un registro en el que todos los profesionales estén incluidos, para que todos los actores sociales puedan identificarlos y el trabajo que están realizando en cada momento. Pero a su vez deben darse también unos códigos de conducta (Revista de la comunicación, 2011).

Y por otro lado un código de conducta. López propone la creación de un código por parte de la Administración (2008), pero otros autores apuestan por el autocontrol. Creen que son los lobbistas quienes tienen que decidir qué actividades están permitidas y cuáles no. El autocontrol ha funcionado en otras ramas de la comunicación, como en la publicidad, por lo que sería posible que las normas integridad de los profesionales regulasen las acciones que pueden ser llevadas a cabo (Revista de la comunicación, 2011).

Hasta que en España no llegue el momento en que se plantee y se apruebe una verdadera regulación sobre el lobby, la población seguirá relacionando los grupos de presión con la corrupción y el amiguismo. Por eso, es necesario que exista una normativa que haga esta actividad más transparente. La Comisión Europea, con el Libro Verde, ha marcado una posible hoja de ruta.

## 4. CONCLUSIÓN

El lobby, definido como una herramienta de comunicación de una organización, orientada hacia los poderes gubernamentales, con el objetivo de crear una actitud favorable hacia ella, promoviendo que estos poderes aprueben o eliminen una legislación que afecte a la organización, está ligado al desarrollo de la comunicación política y de la democracia.

Como hemos visto, el lobbying ayuda a favorecer la democracia, ya que hace partícipe al ciudadano del proceso legislativo, lo que fomenta la participación política.

Pese a ser una actividad que puede llegar a tener mucha importancia, son pocos los Estados que tienen una legislación específica para esta actividad, haciendo de la falta de regulación un inconveniente, al hacer que la sociedad siga percibiendo el lobby como algo engañoso, turbio y relacionado con la corrupción. Por eso es importante que los países empiecen a regular esta actividad.

La Unión Europea publicó, en 2006, el Libro Verde, en el que dictamina como se va a regular el lobbying en las instituciones europeas, para favorecer la transparencia.

En España, posiblemente por la “juventud” democrática que tiene en comparación con otros países europeos, aún no ha establecido una legislación especial, haciendo que el lobby se vea como algo negativo. Por lo que creo que para que España tenga una democracia madura, como la de sus vecinos europeos, es necesario que sus instituciones trabajen en crear una regulación para el lobby. Los mayores beneficiados serían los lobbistas, por lo que, pienso yo, deberían hacer lobbying sobre el lobby.

## BIBLIOGRAFÍA

- [1] Barquero Cabrero, J. D., & Barquero Cabrero, M. (2005). Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, Planeta DeAgostini Profesional y Formación S.L.
- [2] Blesa Aledo, P. S. (2006). La crisis de credibilidad de los medios de comunicación en los medios occidentales: poder y globalización. Obtenido de BOCC - Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/blesa-aledo-pablo-crisis-de-credibilidad.pdf>
- [3] Castillo Esparcia, A. (2009). La comunicación de los lobbies en Internet. Icono 14, 193-206.
- [4] Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- [5] Correa Ríos, E., & Álvarez Vallejos, L. (2005). El lobby y la prensa en Chile. Relaciones positivas. (P. U. Chile, Ed.) Cuadernos de Información, 18, 72-79.
- [6] Feo, J. (2001). La legitimidad del Lobby. En M. T. Otero Alvarado, Relaciones públicas y protocolo: cinco años de reflexiones (págs. 79-89). Sevilla: EIRP.CP. Equipo de Investigación en Relaciones Públicas, Ceremonial y Protocolo.
- [7] Figueiras, R. (2008). O comentário político e a política do comentário. Lisboa: Paulus Editora.
- [8] Garrido, F. J. (2004). Comunicación Estratégica. Barcelona: Planeta DeAgostini Profesional y Formación S.L.
- [9] Iñigo, J., & Cabrera, D. (Julio de 2012). El Lobby en España. Una herramienta estratégica. Campaigns and Elections, 7, 27-31.
- [10] López, A. (11 de Mayo de 2008). De la necesidad de regular el lobby en España. Cin Días.
- [11] Norris, P. (2000). A Virtuous Circle. Political communications in Postindustrial societies. Cambridge: Cambridge University Press.
- [12] Ortega, S. (Julio de 2010). El estado del lobbying en el siglo XXI. Campaigns and Elections, 7, 32-36.
- [13] Ortiz, K. (Mayo de 2012). ¿Sin presión no hay política? (F. Ortega-Marañón, Ed.) Más poder local Magazine, 10, 12-13.

- [14] Pascual, J., & de Uribe-Salazar, C. (Mayo de 2012). El Lobby, una herramienta para la prevención de crisis. Más poder local Magazine, 10, 10-11.
- [15] Redacción de la Revista de Comunicación. (Febrero de 2011). Lobby, una actividad en busca de reconocimiento social. Revista de Comunicación, 18, 18-22.
- [16] Sá, A. (2002). Media, Mass media, Novos Media e a crise da cidadania. Obtenido de Biblioteca On-Line de ciências da comunicação: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/sa-alexandre-media-crise-cidadania.pdf>
- [17] Sierralta Ríos, A. (Julio de 2005). El Lobby y las relaciones comerciales internacionales. (P. U. Jurídicas, Ed.) International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, 6, 341-401.
- [18] van Schendelen, R. (2002). Machiavelli in Brussels. Amsterdam: Amsterdam University Press.