

## *Lobbies* y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica.

Antonio Pineda Cachero

Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas

Becario de Investigación del Departamento de Comunicación

Audiovisual, Publicidad y Literatura de la Universidad de Sevilla

**Resumen:** este artículo analiza los factores históricos y la filosofía política subyacentes al fenómeno de los grupos de presión, beneficiarios últimos de las acciones de *lobbying*. La puesta en cuestión del racionalismo y el concepto de interés general, la tradición pluralista o el fenómeno asociacionista son algunos de los factores que determinan la "democracia de grupos" donde el cabildeo político florece. También se señalan otras fuentes de fundamentación del *lobbying*, como los intentos de legitimación jurídica o su inclusión en el mundo de la comunicación y las relaciones públicas.

**Palabras clave:** *Lobbying*, grupos de presión.

Los estudios clásicos sobre los grupos de presión y las actividades de *lobbies* proceden generalmente de disciplinas como la sociología o las ciencias políticas. El desarrollo de las ciencias de la comunicación social y, en concreto, de las relaciones públicas, ha posibilitado que en las últimas décadas el *lobbying* o cabildeo político (es decir, la actividad de los grupos de presión y sus ramas operativas, los *lobbies*) se integre en los estudios de las "relaciones públicas políticas" y los *public affairs* de las empresas. El objetivo de este trabajo supone, no obstante, retroceder un peldaño en esa escalera que va de la política a la comunicación e intentar dilucidar los factores históricos y la filosofía política que subyacen a lo que hoy se concibe como una técnica de comunicación. Nada surge de la nada, y

puesto que hoy como ayer el *lobbying* sigue respondiendo al intento de satisfacer intereses particulares al interactuar con unos poderes públicos encargados del bien común<sup>1</sup>, creemos importante comprender por qué se utiliza y de donde provienen, ideológicamente, los beneficiarios últimos de esta técnica publicirrelacionista.

### 1. Términos fundamentales.

Según la Enciclopedia Británica, *lobbying*<sup>2</sup> (o cabildeo político, en español) es "cualquier intento por parte de individuos o grupos de intereses privados para influir en las decisiones del gobierno"<sup>3</sup>. En otro volumen, la Enciclopedia ofrece una definición algo más operativa<sup>4</sup>: las actividades de *un lobby* se refieren a los actos de personas (asalariadas o no) que intentan promocionar los intereses de los grupos a los que representan, ya sea mediante contacto personal con los legisladores, como a través del envío de comunicaciones o información a los mismos. Esta definición, pues, contempla ya la figura del *lobbyman* o "lobbista", que es el profesional encargado de planificar las acciones de presión política y hacer llegar la información a los funcionarios que, en última instancia, deciden.

Los sociólogos Linz y De Miguel ofrecen un concepto más funcionalista del término al describir el *lobby* y el "grupo de presión" (término también procedente de Estados Unidos, e introducido por Maurice Duverger en Europa) como "organismos activos en mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo" (Linz, 1966: 7). Estas definiciones pueden completarse con otra de carácter más práctico y actual: en 1994, una encuesta realizada por Burson-Marsteller entre 46 líderes

1 La idea básica en la problemática de los grupos de presión es, en palabras de Henry Ehrmann, "la interacción entre comunidad política e intereses de grupo" (1975: 240).

2 El término *lobbying* procede del inglés *lobby* (literalmente, "vestibulo"), referido a la realidad política estadounidense hacia 1830, cuando los representantes de los grupos de presión andaban por los pasillos del Congreso y las asambleas legislativas estatales esperando poder hablar con los representantes políticos e influir en sus decisiones (cfr. Milbrath, 1979: 109). Sam Black retrotrae los orígenes del término a la Inglaterra del siglo XVII, para describir el vestibulo donde el público y el Parlamento inglés podían entrevistarse, aunque destaca el rápido desarrollo de la práctica en Estados Unidos: "Ya en enero de 1862, el *lobby* se describía en *The Times* (de Londres) como una institución reconocida en Washington, D.C." (1998: 297).

3 *The New Encyclopaedia Britannica. Micropaedia*, vol. 7. Enciclopedia Britannica, inc., 15ª edición, Chicago, 1989, p. 429.

4 Op. cit., *Macropaedia*, vol. 25, p. 968.

de opinión españoles (generalmente, promotores o sujetos de cabildeo: ex-altos cargos, altos cargos de la administración, diputados, directivos de grandes empresas, etc.) definía el *lobbying* como la actividad "realizada por grupos de presión para defender los propios derechos e intereses y obtener ventajas tanto de carácter económico, como de imagen o sociopolíticas" (citado en Abad, 1995: 75).

La reflexión actual sobre el concepto de *lobby* ofrece una noción más precisa, moderna y ajustada a la materia que estudiamos, en tanto en cuanto la idea de "grupo de presión" limita la influencia, precisamente, a la "presión", y no contempla, como el *lobby*, el hecho de presentar "una petición a la autoridad responsable, sin intentar tomar sanciones ni amenazar con ellas, caso de que dicha petición fuera rechazada" (Finer, citado en Celis, 1963: 45). El grupo de presión combina la organización formal y la "presión", valga la redundancia, como técnica de acción política<sup>5</sup>; lo que le diferenciaría del *lobby* sería la posibilidad de uso o amenaza de uso de sanciones (positivas o negativas) ante las decisiones que toma el poder político, "ya sea a fin de cambiar la distribución prevaeciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo" (Pasquino, 1982: 751). Al menos en la teoría, la diferencia conceptual entre el grupo de presión y el *lobbying* radicaría en una cuestión de método: como técnica de información y relaciones públicas, el *lobbying* no incluiría el uso o amenaza de sanciones, al limitarse a la pura comunicación. Es la diferencia que también resalta Finer: el *lobbying* es más neutral que la actividad de los grupos de presión, los cuales conllevan "la aplicación o la amenaza de imponer una sanción cuando se deniegue una petición" (citado en Martínez Calvo, 1998: 734).

5 La que diferencia a los grupos de presión de los partidos políticos, en tanto grupos, es que "no participan directamente en el proceso electoral y, en cierto modo, no están interesados realmente en administrar *par cuenta propia* el poder político sino en tener un acceso fácil y franco a este último y en influir en sus decisiones" (Pasquino, 1982: 753). Pasquino también delimita las relaciones entre grupos de presión y partidos políticos en función de tres situaciones posibles: (a) el grupo de presión controla y financia el partido político (con lo que el partido se ve impedido para articular distintos intereses); (b) el grupo de presión es una emanación del partido (con lo que el grupo se ideologiza y renuncia a la autonomía); (c) existen intereses parciales, no totales, entre el grupo y el partido (el sistema más favorable en democracia), de modo que "los programas de los partidos no se pueden reducir nunca completamente a las presiones de los grupos" (1982: 753).

Otras visiones del fenómeno resaltan el hecho de que el *lobby* es una agencia independiente, técnica, al servicio del grupo de presión. Así, los *lobbies* serían "agencias, gabinetes de comunicación o despachos de abogados, dedicados profesionalmente a ejercer la actividad del *lobbying* en representación de un grupo de interés o de presión que los contrata" (Martínez Calvo, 1998: 732). Jordi Xifra también vincula el *lobby* a la labor de intermediación en favor de un interés ajeno (de una empresa, de un grupo de presión, etc.): "Entendemos por *lobbies* las agencias, despachos o gabinetes que se dedican al ejercicio del *lobbying* a cambio de una contraprestación, normalmente pecuniaria" (1998: 86). Carnota apunta que muchas veces el lenguaje común no registra la distinción entre *lobby* y grupo de presión,

designándose con el término *lobby* lo que en realidad es un grupo de presión (...). Así como se contratan servicios de un abogado o de un contable para determinados asuntos, se recurre a esta especie de profesionales de la presión [los lobbistas] para hacer conocer los puntos de vista del grupo a los tomadores de decisiones políticas (citado en Xifra, 1998: 27).

Un concepto que suele aflorar en las reflexiones teóricas sobre estos temas es el de grupos de interés, aún más alejado del *lobbying*. Los grupos de interés pueden entenderse como grupos con actitudes compartidas que desarrollan reivindicaciones ante los demás grupos para establecer, mantener o ampliar las formas de conducta inherente a esas actitudes (cfr. Truman, citado en Pasquino, 1982: 751). La Enciclopedia Británica fija la diferencia entre estos grupos (en general, grupos de personas o ciudadanos que persiguen un fin o ventaja para su propio grupo o el conjunto de la sociedad) y los grupos de presión en función del vector político: "Si (...) cualquier grupo de interés intenta influir en el gobierno para conseguir sus

objetivos, se transforma en un grupo de presión"; en concreto, son los grupos de interés que la *Britannica* define como *promotional groups* los más dados a la actividad de *lobbying*. En general, podemos aseverar que cuando el grupo de interés se dirige al gobierno para exigir una legislación u oponerse a la existente, se transforma en un grupo de presión<sup>6</sup>; en otras palabras, cuando optan por una vía específica (la gubernamental) para defender los intereses grupales (cfr. Ferrando Badía, 1984). De ahí que, con razón, el *lobbying* haya sido denominado "relaciones públicas políticas" (cfr. Martínez Calvo, 1998).

Tournon intenta delimitar las relaciones conceptuales entre *lobby*, grupo de presión y grupo de interés mediante factores como la amplitud operativa y los contornos sociales de cada término. Aunque no es suficientemente claro, podemos inferir que, en escala decreciente, el grupo de interés sería una "realidad social" de intereses afines y perfiles parecidos, más o menos amplia, en el seno de la cual el grupo de presión, más minoritario, ejerce reivindicaciones (Tournon pone el ejemplo de "los sindicatos, que hablan en nombre de los asalariados aunque una gran parte de éstos no estén sindicados"); a su vez, el *lobby*, aún más limitado, sería "el pequeño núcleo activo que aplica la presión" dentro del *pressure group*, determinándose así el *lobbying* o cabildeo como la operativa comunicativa y técnica ejercida por un grupo limitado dentro del grupo de presión (cfr. Tournon, 1987: 5902).

En cualquier caso, consideramos válida la diferencia operativa e institucional que Martínez Calvo resalta entre los grupos de presión y los *lobbies*; una diferencia debida a que

el ejercicio de la presión que hacen los lobbistas no es por su propio interés, sino porque han sido contratados para ello, son profesionales al servicio de los grupos de presión

<sup>6</sup> Kimball Young constata históricamente esta relación: "De las demandas formuladas por distintos grupos de intereses especiales, se derivaron los modernos cabildeos y los grupos de presión" (1980: 230).

y de interés ya que son estos quienes los contratan para alcanzar sus objetivos. Podríamos decir que los lobbistas son profesionales de la influencia política que defienden unos intereses ajenos a cambio de una contraprestación, generalmente económica<sup>7</sup>(...). Para que se tratase de un verdadero grupo de presión, el *lobby*, debería tener una ideología política determinada, o si rechazase ejercer su actividad para grupos con los que no está de acuerdo o que no representasen intereses afines (Martínez Calvo, 1998: 734).

Esta conceptualización progresiva de grupos de interés, grupos de presión y *lobbies* responde tanto a una idea muy concreta de la política pública como a la historia de la misma. Los siguientes apartados, por consiguiente, estarán dedicados a dilucidar las raíces histórico-políticas y filosóficas de los grupos de presión, causa última de la actividad de *lobbying*.

## 2. Historia de los grupos de presión.

La fundamentación teórica de los grupos de presión está directamente relacionada con su génesis histórica: la defensa de intereses particulares. Hemos visto que en las definiciones de "*lobby*", "grupo de presión" y, por supuesto, "grupo de interés", el concepto de interés ocupa un lugar fundamental; el mismo lugar que ocupa en la historia: frente a una sociedad occidental y democrática organizada sobre ejes públicos y burocráticos (Administración, partidos políticos, poderes del Estado –ejecutivo, legislativo, judicial), y todo su corpus de instituciones, procedimientos e ideología, el grupo de presión aflora, según sus teóricos, como un intento de (a) tratar con o resistir decisiones tomadas en nombre de un concepto

<sup>7</sup> En negrita en el original.

tan abstracto como el "interés público" por parte del aparato estatal-burocrático<sup>8</sup>, y (b) influir en esas decisiones y hacer valer la voz de los grupos de intereses ciudadanos o empresariales.

Milbrath señala que "si poseyéramos datos de todos los gobiernos en todas las culturas, comprobaríamos probablemente que el cabildeo político (*lobbying*), en alguno de sus aspectos, es un inevitable acompañante del arte de gobernar" (1979: 109). El análisis histórico demuestra la existencia de *facto* de grupos de presión más o menos organizados a través de la Historia: en todo orden político han existido grupos en pro de la defensa de sus intereses, desde las iglesias a las presiones militares de cada época, pasando por los comerciantes judíos, las hermandades medievales o los grupos ideológicos europeos decimonónicos. Desde los latifundios o gremios medievales hasta el actual *lobbying* basado en técnicas de relaciones públicas, el grupo de presión supone la defensa de los intereses particulares mediante la influencia y la reorientación de las decisiones del poder.

No obstante, el advenimiento de los regímenes liberal-burgueses marca el punto de partida histórico para la articulación de grupos organizados de intereses (grupos que, en su uso *a posteriori* del cauce gubernamental como defensa de sus intereses, devendrán puntualmente grupos de presión). Por ejemplo, y a pesar de la existencia históricamente constatada de grupos de presión organizados en la Alemania imperial, ha sido en Estados Unidos (cuna de la primera revolución moderna) donde la filosofía de los *lobbies* ha encontrado un mayor acomodo pragmático y legal<sup>9</sup>. Estados Unidos y los demás pioneros de la democracia y el parlamentarismo, como Gran Bretaña o Francia, son el ámbito donde surgen los grupos de presión y el *lobbying* (así como la investigación de los mismos) en función de unos

<sup>8</sup> Los teóricos proclives al *lobbying* suelen esgrimir como un factor histórico la toma de conciencia activa de los ciudadanos y los grupos frente a la opresión del Estado, aunque la praxis empírica demuestra que en realidad el cabildeo político precisa de la intervención del Estado. Ello explica por qué los verdaderos neoliberales no ven con buenos ojos el fenómeno de los grupos de presión.

<sup>9</sup> También ha encontrado acomodo en Estados Unidos una larga tradición de actuaciones difícilmente encuadrables en la legalidad por parte de los grupos de presión, desde la compra de influencia política al amiguismo o la amenaza; hechos que serían objeto de un estudio ulterior sobre los delicados equilibrios entre teoría y práctica del *lobbying*.

factores históricos que Celis (1963: 81) describe como pautas de origen económico, social, ideológico y político.

Entre los factores sociales se encuentra la transformación y elevación de los medios materiales y culturales de la sociedad; en la política, la concepción moderna del Estado. Tournon señala la importancia de la fragmentación del poder político en la democracia, diseminado en instancias legislativas, administrativas y locales que suponen un mayor grado de accesibilidad para los ciudadanos, frente a fórmulas políticas más arbitrarias. Para Binkley y Moos, en la Modernidad se desarrolla paulatinamente un nuevo tipo de Estado, de naturaleza multigrupal ("multi-group" -cfr. 1960), caracterizado por intereses de todo tipo. Las causas radicarían en la desintegración de la monolítica cultura feudal europea, el fraccionamiento religioso que supuso el Protestantismo y, como veremos, la formación de nuevos grupos económicos merced a la Revolución Industrial.

Otro factor social y político que conformará el fenómeno de los grupos de presión modernos es el asociacionismo. Debido a la decadencia de los estamentos y la extensión del sufragio, la representación corporativa de intereses especiales previa a la Modernidad se disuelve paulatinamente, originando el nacimiento de los partidos políticos y las "asociaciones voluntarias", apunta Alessandro Pizzorno. El asociacionismo es un fenómeno típico del orden liberal-burgués que sustituye al corporativismo gremial. Alexis de Tocqueville ya se sorprendía de la propensión estadounidense "a formar asociaciones o grupos de presión desde que dos o más individuos descubrían que tenían un interés en común" (cfr. Xifra, 1998: 109). Philippe Schmitter traza un panorama histórico donde, tras la crisis de las corporaciones y gremios medievales y el liberalismo individualista subsiguiente, el mundo occidental asistió a la unión del capitalismo y las ideas de libertad de asociación y petición que generaron la eclosión del asociacionismo formal en el último cuarto del siglo XIX; asociacionismo

basado a su vez en la especialización y la división de funciones (elementos clave, como hemos visto, en el surgimiento del *lobbying*)<sup>10</sup>.

Las asociaciones pueden ser sociales (grupos de interés y promoción) o políticas (partidos políticos). Los grupos de presión tendrían un papel intermedio, participando de ambas: son asociaciones privadas, pero con objetivos que pasan por el filtro de las decisiones políticas. Estas asociaciones, que operan a nivel local y defienden sobre todo intereses (culturales, económicos, etc.) de tipo concreto, serán los precedentes directos de los grupos organizados de intereses, articulados como consecuencia del aumento del tamaño, las funciones y la dimensión de los intereses de las asociaciones voluntarias. Caracterizados por el alcance nacional y la generación de una burocracia y de "expertos propios" (Pizzorno, 1988: 320), estos grupos, perfectamente constituidos a finales del siglo XIX y principios del XX, se "politizarán" finalmente, con status legal y funciones públicas, de forma que encontramos

grupos de interés organizados que persiguen objetivos diversos, de amplio alcance, que disponen de sus propias burocracias y una sede central nacional, y que gozan de un monopolio representativo y de un estatus público o semipúblico (...). Los grandes sindicatos, las asociaciones de empresarios y las organizaciones profesionales tienen todos, en mayor o menor medida, las características que acabamos de describir: la prosecución de objetivos diferenciados, una estructura burocrática nacional, una tendencia al monopolio representativo y la realización de funciones públicas por delegación (Pizzorno, 1988: 320).

<sup>10</sup> Al principio, observa Schmitter, el fenómeno asociacionista era de carácter pluralista, pero todo cambió con la Primera Guerra Mundial: el esfuerzo bélico terminó con el pluralismo y el antagonismo entre grupos, y se produjo una "interpenetración de ámbitos públicos y privados de decisión" (1988: 359). Progresivamente, las asociaciones de intereses comienzan a precisar más y más del Estado en todos los aspectos, hasta que se consolidan "determinados elementos de obligatoriedad y cohesión en las relaciones entre los organismos estatales y las asociaciones representativas de intereses privilegiados (...)" (1988: 361). En suma, una prueba de la íntima relación de necesidad que vincula a los grupos de interés y presión a los gobiernos y a la intervención del Estado.

Aunque no podemos hablar aún de grupos de presión en sentido estricto, estos megagrupos de intereses responden a la tipología clásica de los mismos: sindicales, empresariales y profesionales. Cuando estos grupos actúan mediante la influencia política (y, sobre todo, cuando contratan agencias de relaciones públicas o bufetes de abogados especializados en ese tipo de influencia) nace el *lobbying* contemporáneo. Paulatinamente, grupos de muy distinta naturaleza (sociales, ecologistas, etc.) se irán sumando al proceso, ya bien entrado el siglo XX.

Pasquino destaca los procesos de industrialización y modernización como una de las causas de la formación de asociaciones con intereses particulares, incluso en los países autoritarios o totalitarios (aunque, en estos casos, no pueda hablarse *stricto sensu* de grupos de presión, al carecer de autonomía y posibilidad de influir en las decisiones políticas por parte de los grupos), lo cual nos permite introducir los factores económicos que determinan históricamente el *lobbying*. Efectivamente, la industrialización, la división y especialización del trabajo, y la profesionalización de las actividades inciden en una diversificación económica que ocasiona la aparición de intereses sectoriales y grupales. Como hemos visto, las taxonomías más generales de los tipos de *lobbies* suelen estar presididas por los grupos patronales, sindicales (ambos fruto de la economía capitalista) y profesionales. Key relaciona directamente la fragmentación social y la división del trabajo con el nacimiento de los grupos de presión:

En el fondo la gran complejidad de la política moderna descansa en la diversidad de intereses y en las consiguientes resquebrajaduras sociales producidas por la especialización en la producción y la distribución de las mercancías y servicios, a pesar de que las divisiones basadas en las diferencias raciales, religiosas y regionales no dejan de tener importancia (...). La especialización económica crea condiciones favorables para el desarrollo de un gran número

y de una gran variedad de grupos organizados, interesados en aportar su influencia en la dirección de la política. A pesar de que los grupos de presión no son, naturalmente, nuevos (...) la rápida proliferación de los grupos organizados acaece en el presente siglo (1962: 213).

Más aún: "La especialización y la diferenciación de la función económica, característica de una sociedad industrial, coloca el gran poder económico en las manos de grupos privados e individuos"; un poder económico que, vía *lobbying*, pretende transformarse en poder político. La especialización "no crea automáticamente grupos privados políticamente poderosos, pero pone las bases para la vivificación y organización del poder político de tales grupos. Los conjuntos de personas con intereses que difieren de los de otros grupos, sólo buscan crecer y medrar" (Key, 1962: 253, 254). Un factor económico paralelo es la importancia de la eficacia, aupada por el progreso tecnológico, que tiene un fuerte apoyo en la información técnica proporcionada por el *lobbying*. En la práctica política contemporánea, la diversificación social, económica y profesional genera la multiplicación y especialización de los grupos y una creciente complejidad de las decisiones. En ello se amparan los *lobbymen* y sus teóricos al fundamentar su quehacer: la obtención y cesión de información técnica precisa (que ha de ser cierta y exhaustiva) en el momento justo y ante la instancia adecuada para que sea tenida en cuenta a la hora de tomar una decisión política que influye en una actividad empresarial o de otro tipo.

Las siguientes palabras de Tournon resumen la génesis ideológica de los grupos de presión a partir de los principales factores políticos y económicos citados:

Puede decirse que el fenómeno "grupo de presión" no pasa al primer plano de la política más que con la conjunción de la revolución industrial (que diversifica los intereses

económicos y decuplica su vigor) y la democracia liberal (que parece abrir de par en par las vías de acceso a los centros de decisión). En lo sucesivo, dos condiciones se encuentran reunidas para que los individuos intenten organizarse para ejercer presiones sobre los poderes públicos: intereses múltiples y dinámicos se oponen por posturas a menudo considerables (...), y, por otra parte, los poderes públicos, cuya ideología justifica la competición de intereses, se encuentran mucho más al alcance de las reivindicaciones de los ciudadanos (1987: 5902).

### 3. Pluralismo y crisis del racionalismo.

Ya hemos mencionado la puesta en cuestión del concepto de "interés general" que implica el fenómeno de los grupos de presión. El tema no es baladí desde una perspectiva comunicacional, pues las teorías publrrelacionistas del *lobbying* harán hincapié precisamente en el "ajuste" o "armonía" que debe existir entre el interés particular y el general. ¿Qué base filosófica subyace a esta subordinación (o, al menos, reformulación) del bien común? En síntesis, la crisis de la concepción racionalista de una democracia individualista. La fórmula rousseauiana de la democracia, amparada en el racionalismo puro y una concepción del individuo como idea abstracta en el ejercicio de sus derechos democráticos se ve desfasada en este pensamiento político. La tesis es que se ha producido el paso de una democracia de individuos a una "democracia de grupos" más activa, más "gobernante" y menos "gobernada", donde elementos como el *lobbying* pretenden justificar su existencia. Una transformación que responde a factores vistos en el recuento histórico, como la especialización técnica y la fragmentación social. Francisco Murillo comenta esta crisis del concepto democrático clásico explicando que el auge de los grupos de presión se debe:

a una crisis del viejo concepto de interés público o bien común, tal como fue elaborado por la teoría del Estado liberal individualista, con su específico recelo formalista hacia toda suerte de grupos que pudieran interponerse entre el individuo y el Estado, contaminando la asepsia de la voluntad general, nacional o popular con intereses particulares (en Linz, 1966: XV).

De hecho, el pluralismo (teoría-marco, como veremos, de los grupos de presión) implica según Murillo "cierto grado de relativismo, en la concepción del fin a que ha de llegar el proceso decisorio", relativismo que se opone directamente al racionalismo y entre cuyas consecuencias se cuentan el cuestionamiento del interés público o el "fin de las ideologías".

En una reflexión sobre "Propaganda y democracia" que data de 1942, el escritor y sociólogo Francisco Ayala nos proporciona un ajustado marco sociohistórico que puede explicar esta transformación social que marca la decadencia del racionalismo individualista. El autor lo aplica al auge de la propaganda (tanto política como comercial -lo que nosotros llamaríamos "publicidad"-), pero creemos que, en tanto índice de fenómenos persuasivos que responden a una situación social de enfrentamiento entre grupos de intereses, es perfectamente aplicable al *lobbying*<sup>11</sup>. En síntesis, Ayala concibe la propaganda como un fenómeno derivado de la crisis del "culto de la diosa Razón" (1972: 197): lo que en otro tiempo fue propaganda ilustrada, aliada a la razón objetiva y vinculada a la difusión de una verdad irrefutable, cede paso paulatinamente en la Modernidad a una propaganda "sugestiva", más enfocada a los instintos; en paralelo, la ampliación del sufragio hace que se incorporen a la democracia grupos sociales con otras ideas, perdiendo así el Estado la base común ilustrada y transformándose en un ámbito de

<sup>11</sup> De hecho, autores como Martínez Calvo ven el *lobbying* como un acto persuasivo, prácticamente connatural a individuos y grupos que desean hacer valer sus intereses (cfr. 1998).

combate, mientras la propaganda comienza a usarse para buscar adhesiones políticas<sup>12</sup>. Así, Ayala apunta que:

conforme se va introduciendo esta situación, conforme la contraposición política en el Estado deja de ser una pugna dialéctica sobre plataforma común para transformarse en un combate a fondo, la propaganda pierde su freno y pone en acción todos sus recursos a fin de reclutar cada vez mayor número de adherentes, es decir, de votos, en beneficio de las distintas fracciones (1972: 198-199).

Sustitúyase "propaganda" por la actividad de los grupos de presión<sup>13</sup> y tendremos la explicación sociopolítica del auge de estos *lobbies*, pieza básica en un juego político donde los grupos sociales "sólo aceptan sus instituciones como posiciones de lucha y sus normas como reglas de la lucha misma" (Ayala, 1972: 198). Compárense las afirmaciones de Ayala con el "ardor del combate" que Tournon imputa a las actividades de los grupos de presión (1987: 5902) y podrá comprenderse la génesis moderna de este fenómeno. Otro sociólogo de prestigio, Wright Mills, es más taxativo al relacionar los grupos de presión con la decadencia de la democracia liberal clásica. Wright Mills (1995: 77) ve en la sociedad de masas (frente al ideal de la

<sup>12</sup> Los sociólogos Israel Gerver y Joseph Bensman describen un panorama parecido en sus reflexiones sobre el papel de los expertos en la sociedad. Señalan factores que ya hemos visto en la teoría de los grupos de presión, como la especialización del trabajo, en la descomposición de la "realidad social objetiva" y la decadencia de los sistemas simbólicos compartidos por toda la sociedad; hechos que abren la puerta a la competencia de "fabricantes de símbolos" (*symbol manufacturers*) y a la pluralidad de grupos de interés (1995: 68). No por casualidad, Gerver y Bensman incluyen las relaciones públicas entre las técnicas de los "expertos en símbolos" y los encargados de legitimar las organizaciones e instituciones.

<sup>13</sup> No es este el lugar para analizar las relaciones existentes entre los grupos de presión y el fenómeno propagandístico. Baste decir que, históricamente, dichos grupos han hecho uso de técnicas y formatos propagandísticos orientados sobre todo a lo que se conoce como *lobbying* indirecto, dirigido a la opinión pública. Teóricos de la propaganda como Harold D. Lasswell o Kimball Young incluyen la actividad de algunos *pressure groups* en sus análisis, e historiadores de la propaganda como Oliver Thomson dedican capítulos de sus textos a los grupos de presión decimonónicos. Algunos casos del ámbito estadounidense pueden consultarse en Key, 1962. En general, diríamos que si el grupo de presión tiene motivaciones ideológicas suele utilizar recursos propagandísticos. Por otro lado, las analogías entre cabildeo político y propaganda no se atienden únicamente a la génesis sociohistórica: autores como Sauvy emplean el concepto de "propaganda profesional" (distinta, aunque cercana, a la propaganda política) para caracterizar las actuaciones sobre la opinión, el elector, el Parlamento o el gobierno, y con el fin específico de "mejorar la legislación" a favor de unos intereses (cfr. 1971). En este fin radica también la actividad del *lobbying*, y el propio Sauvy apunta que el grupo de presión actúa sobre la opinión... no por casualidad, uno de los objetivos clásicos de la propaganda.

sociedad liberal clásica) el predominio de las "presiones organizadas" en contraposición a la armonía de intereses: "Mass democracy means the struggle of powerful and large-scale interest groups and associations, which stand between the big decisions that are made by state, corporation, army, and the will of the individual citizen as a member of the public" (1995: 83). Regresamos, con estas palabras, a la noción de una democracia de grupos que sustituye a una democracia de individuos, y no es ocioso decir que para Wright Mills la "democracia de masas" es, en realidad, meramente formal y escasamente democrática (cfr. 1995: 80-100).

La metodología y epistemología de los grupos de presión también confirma la filosofía del conflicto grupal y anticipa la óptica pluralista de su filosofía política. Pasquino apunta que el estudio de los *lobbies* nace en el contexto de la reflexión sobre teoría de los grupos y grupos de interés: análisis empíricos y descriptivos del funcionamiento de los grupos que actúan en la sociedad, teorías pluralistas (que veremos a continuación) enfrentadas a las teorías monistas del Estado y determinada sociología europea que pretende "comprender y explicar los procesos sociales por medio de la categoría de grupo" (Pasquino, 1982: 749). Es el caso de Bentley, influido por John Dewey. Bentley reduce toda la actividad política a la lucha entre grupos, de cuya interacción surgen las políticas gubernamentales. De hecho, este autor define el fenómeno del gobierno como una cuestión de "presión" más que de fuerza; presión que es característica de los grupos: "Pressure (...) is always a group phenomenon. It indicates the push and resistance between groups. The balance of the group pressure is the existing state of society"; en consecuencia, "government is the process of the adjustment of a set of interest groups (...)" (1993: 19, 20). En esta línea, y más cercano a la idea de grupo de presión, está el concepto de Truman: los "grupos potenciales", basados en "actitudes compartidas" e "intereses ampliamente difundidos en la sociedad

que inciden en el proceso político aunque sin estar organizados formalmente" (Pasquino, 1982: 750)<sup>14</sup>.

En paralelo al marco trazado por Ayala, debemos señalar la tradición teórica donde los grupos de interés y de presión adquieren plena fundamentación: las teorías pluralistas<sup>15</sup>. En este contexto, y a diferencia de los regímenes totalitarios o autoritarios que suelen integrar oficialmente a los grupos de interés, se desarrollan las democracias pluralistas que llevan a cabo el paso de lo "gobernado" a lo "gobernante". La democracia política individualista, "gobernada", se basaba en la exclusión de los grupos de hecho; en la democracia política pluralista, "gobernante", los intermediarios de los grupos canalizan la participación del ciudadano en el proceso decisorio: los grupos son el poder (cfr. Ferrando Badía, 1984). No es casual, por otro lado, que los principales teóricos del pluralismo procedan de países anglosajones, justamente el ámbito cultural donde nace el *lobbying* contemporáneo.

Las raíces intelectuales y políticas del pluralismo son tan antiguas como el dilema entre la defensa de intereses privados y la necesidad de decisiones públicas (dilema sobre el que gira, más o menos, toda visión crítica de los *lobbies*). En su clásico ensayo de *The Federalist*, James Madison no condenaba totalmente a los grupos de interés pese a sus peligros potenciales. Otra aportación histórica al pluralismo centrada en la defensa de intereses es la de Alexis de Tocqueville, que pensaba que las distintas facciones de intereses debían ser permitidas y alentadas, pues "su multiplicación, y la competencia entre ellas, se convertiría en una garantía

14 No obstante, y a pesar de estos esfuerzos descriptivos, Pasquino resalta la ausencia de una formulación teórica generalista sobre los grupos políticos, y la incardinación de la teoría de los grupos de presión en un campo exclusivamente analítico. Según la opinión de este autor, "la teoría de los grupos no puede aspirar legítimamente al estatus de teoría general de la política. En su forma menos ambiciosa, sin embargo, ha atraído y despertado la atención sobre el análisis de las fuerzas efectivas que están en juego en la actividad política y particularmente sobre la interacción de los grupos semipolíticos que tratan de obtener decisiones favorables de los grupos gubernativos organizados e institucionalizados, es decir ha impulsado el interés de los investigadores hacia la actividad de los g. de p. [grupos de presión], y ha permitido plantear algunas preguntas significativas concernientes a su existencia, a su importancia, a la intensidad y al ámbito de sus actividades y a las condiciones que favorecen o impiden su éxito" (Pasquino, 1982: 750-751).

15 Para un interesante resumen y discusión de la teoría pluralista moderna, cfr. Jordan, 1994.

para la democracia" (Sanz Menéndez, 1994: 2)<sup>16</sup>. Con todo, esta defensa de la pluralidad de intereses no consideraba aún la noción del grupo (semilla del *lobbying*): el pluralismo de Madison o Tocqueville "se componía de *personas en proceso de formar grupos* (...); para ellos, los intereses existen y los grupos organizados surgen después" (Sanz Menéndez, 1994: 2).

La noción de lo grupal para la defensa de intereses se desarrollaría ulteriormente con la teoría de los grupos de Bentley, Truman o Latham. Sanz Menéndez apunta que, paulatinamente, los grupos de interés se integran en el análisis político, y su consideración política queda plasmada por Eckstein cuando inscribe a los grupos de presión como instituciones de pleno derecho en el sistema político, como complemento de los partidos:

En los sistemas democráticos los partidos deben jugar simultáneamente dos funciones que son, evidentemente, irreconciliables: proveer decisores públicos eficientes y representar con precisión las opiniones. La mejor forma de reconciliar estas funciones en la práctica es suplementar a los partidos con un conjunto alternativo de organizaciones representativas que pueden afectar las decisiones sin afectar las posiciones de los decisores públicos. Ésa es la función principal de los grupos de presión en los sistemas democráticos efectivos, como la competición por el poder es la de los partidos políticos (Eckstein, citado en Sanz Menéndez, 1994: 4).

16 Los teóricos proclives al *lobbying* suelen esgrimir los beneficios derivados de la pluralidad de intereses para refutar las frecuentes acusaciones que imputan al *lobbying* ser una máscara de la dictadura encubierta de intereses económicos: "Rara vez puede atribuirse la adopción de una decisión política al predominio de la influencia del cabileo. Esta suele estar contrarrestada por otras: el deseo de los votantes, la amistad entre funcionarios y la filosofía política de estos. En cualquier caso, el cabileo constituye una contribución sumamente útil al introducir las aspiraciones de intereses específicos en el sistema político. La serie de opciones políticas entre las que deben elegir los encargados de la decisión es probablemente más amplia gracias a las actividades del cabileo, del mismo modo que, por igual razón, los funcionarios se hallan en condiciones óptimas para apreciar mejor las repercusiones que provocará su decisión" (Milbrath, 1979: 112).

En el ilustrativo artículo "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo", Martin J. Smith expone las relaciones teóricas entre las distintas formas de la doctrina pluralista y el rol de los grupos de presión. En general, Smith señala que los autores pluralistas atribuyen a los grupos de presión "un papel central en el proceso político", si bien no parten de condiciones de igualdad:

(...) los pluralistas no consideran que todos los grupos de presión tengan el mismo acceso al proceso político. Incluso el pluralista arquetípico, Truman, aceptaba que se pueden desarrollar "relaciones institucionalizadas entre una unidad gubernamental y sus grupos de interés concurrentes". Una vez establecidas, las relaciones impiden a grupos exteriores tener acceso al proceso político. En otras palabras, los pluralistas aceptan que las relaciones entre los grupos de interés y las agencias gubernamentales pueden llegar a ser muy estrechas y exclusivas (...). Los pluralistas no esperan una afluencia libre de grupos e ideas a las arenas políticas, ni consideran que todos los grupos tengan el mismo acceso y poder (Smith, 1994: 139).

Los pluralistas destacan la dificultad de acceso al poder político, la conexión entre éste y el poder económico (poder empresarial, dada la capacidad de influencia de las empresas), la no-neutralidad del Estado (pues es reflejo de distintas presiones) y la existencia de un "consenso" o reglas del juego en las relaciones entre *lobbies* y poder político (cfr. Smith, 1994: 141-142). En este "consenso", unos grupos están más cómodos con las reglas del juego que otros, lo cual plantea un panorama asimétrico, de lucha desigual entre grupos de presión para acceder al poder. Con el fin de paliarlo, los pluralistas clásicos apuntan la existencia de algunas restricciones "para asegurar que el poder no se concentre en manos de unos pocos grupos" (Smith, 1994: 142)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Por un lado existen limitaciones externas en forma de poderes que se contraponen, pues, generalmente, la existencia de un grupo conlleva el contrapeso de un "contragrupo", o bien la oposición de grupos de presión "potenciales". Los intereses

Estos límites nos llevan, según Smith, a "la principal característica del pluralismo: la dispersión del poder en las sociedades industriales modernas", debido a la complejidad social y la multiplicidad de intereses. "En consecuencia, no hay una única elite que tome todas las decisiones y se beneficie de ellas" (Smith, 1994: 144, 145).

Smith también examina lo que se conoce como "pluralismo reformado", teoría que postula una mayor integración entre el poder político y los grupos de presión. Esta integración puede oscilar "desde el pluralismo corporativo (...) hasta *issue networks*, donde la elaboración de políticas es similar a la del pluralismo clásico" (Smith, 1994: 153, 154). El pluralismo corporativo plantea una estructura (típica, por ejemplo, en el *lobbying* inglés) donde los grupos están integrados en el poder:

Dentro de una comunidad política los grupos implicados en un sector político son estables, existe un grado de dependencia entre los grupos de interés y los departamentos, y el acceso a la comunidad está cerrado, limitando el papel de otros grupos y del Parlamento en la formulación de políticas (...). Como resultado, los límites entre los grupos de interés privados y el sector público se diluyen (Smith, 1994: 154).

Las *issue networks*, típicas del *lobbying* estadounidense, se basan en que la política funciona mediante "redes completamente abiertas de

de estos últimos, que son grupos desorganizados, son tenidos en cuenta por el gobierno, estén o no representados: "En última instancia, si los gobiernos no atienden las quejas de los grupos desorganizados existe el peligro de que se rompa el consenso político, en la medida en que distintos grupos desatendidos vean que el sistema político no sirve a sus intereses" (Smith, 1994: 143). Las limitaciones internas, o controles dentro del gobierno, se basan en que el poder político debe prestar atención a un número amplio de *lobbies* y organizaciones, pues "necesitan un amplio apoyo para ser reelegidos y por ello tienen que atender a muchos grupos". "Estos controles impiden que las empresas se aprovechen de sus recursos extras. Truman sostiene que los grupos de empresas se enfrentan al problema de la cohesión interna, lo que da lugar a "diferencias significativas en el poder político y económico". Dahl descubrió una serie de restricciones al poder de los notables económicos: eran pocos, a menudo no estaban de acuerdo, la autoridad de las empresas se limitaba a las empresas y sólo participaban en otras políticas de manera marginal. Como resultado de ello, los notables económicos no tenían mayor peso que otros grupos a la hora de influir en el sistema político. También niega Finer que la riqueza proporcione a los grupos recursos extras frente a los grupos pobres, porque "existen formas muy efectivas para que las asociaciones pobres fluyan en la política pública" (Smith, 1994: 143, 144).

personas que (...) impactan en el gobierno" según Heclo (citado en Smith, 1994: 155). Las *issue networks* implican teóricamente un acceso fluido al poder, están configuradas mediante "tecnócratas políticos" dotados de conocimientos especializados y suponen el reflejo de una realidad política desintegrada, lo cual podría permitir el acceso a un amplio número de grupos. La técnica de *lobbying* acorde a esta realidad política sería la consulta de información técnica por parte del poder público, y el contexto de *lobbies* en que se enmarca se asemejaría al sistema de grupos que se solapan y contrapesan según el pluralismo clásico (cfr. Smith, 1994: 156-157).

Un tercer tipo de filosofía pluralista con implicaciones directas para los *lobbies* es el "neopluralismo". Esta perspectiva comparte con el pluralismo clásico y el reformado el interés en la competencia entre grupos, pero:

acepta que, a menudo, algunos grupos llegarán a dominar un área política en un intento de mantener el control de una política. El neopluralismo se desarrolló primero en los EE UU, al reconocer que las empresas se encontraban con frecuencia en una posición superior a otros grupos, y que tienen cierta ventaja sobre el consumidor en el mercado. Como resultado, se reconoció que "las grandes empresas y corporaciones americanas ejercían un gran poder". Con ese poder, y las necesidades económicas de la guerra, se han desarrollado relaciones estrechas entre las empresas y el gobierno (...). A diferencia de los pluralistas clásicos, [los neopluralistas] no consideran suficiente el contrapeso de poderes para controlar a las empresas y por ello existe el peligro de que su poder corrompa el proceso democrático (Smith, 1994: 159-160).

Además, "los neopluralistas no consiguen, una vez más, especificar la forma de organización que conecta las empresas y el gobierno. La conexión

parece ser un conocimiento metafísico que tienen los líderes políticos sobre los intereses de los líderes empresariales". En cualquier caso, el poder de las corporaciones no tiene por qué ser ilimitado, pues "el gobierno puede forzar las políticas que desee sin tener en cuenta las demandas de las empresas, y a menudo les ha impuesto políticas que no le han gustado" (Smith, 1994: 164). No obstante, el mero hecho de que los pluralistas se hayan percatado del enorme poder de los *lobbies* empresariales (y el peligro potencial para la democracia que puede suponer tal hecho), unido a la evidencia empírica, día tras día, de la influencia corporativa sobre la política, suponen serias advertencias para que la teoría del cabildeo político tenga en cuenta el potencial corruptor de tal situación<sup>18</sup>.

Para cerrar este apartado, transcribimos a continuación unas palabras de Graeme Moodie y Gerald Studdert-Kennedy que sintetizan a la perfección la evolución histórica y el anclaje filosófico y jurídico del *lobbying* en el contexto de la crisis del racionalismo individualista (resumiendo la visión más optimista e "integrada" de los grupos de presión). Sus referencias a la democracia nos permiten introducir, además, el siguiente apartado:

Mucho tiempo ha pasado desde que los grupos de presión eran considerados como virtualmente idénticos a intereses "creados" o "siniestros" cuyas maquinaciones eran invariablemente contrarias al interés público o a la voluntad general; actualmente, pocos estudiosos serios de la sociedad aceptan la opinión de Rousseau en el sentido de que "no debería haber una sociedad parcial dentro del Estado, y (...) cada ciudadano debería pensar sólo por sus propios pensamientos". En cambio, encontramos que los grupos de

<sup>18</sup> La otra cara de las relaciones entre el poder de los grupos de presión y el poder político también la ofrece Martin J. Smith cuando, en su evaluación de las teorías pluralistas, advierte que puede ocurrir que los *lobbies* sean utilizados por el Estado, y no al revés: "Diferentes departamentos, agencias, políticos y funcionarios tienen sus propios intereses, y por ello desean emprender acciones autónomas y establecer sus propias políticas (...) dejando a un lado los deseos de los grupos de presión (...). El papel que desempeñan los grupos de presión en esas circunstancias dependen de los fines que sean perseguidos y de los medios para lograrlos. En muchas circunstancias resulta útil para el departamento ganarse el apoyo de un grupo de interés, de forma que pueda usarlo como recurso frente a otros departamentos" (Smith, 1994: 168).

presión son considerados generalmente, no sólo como fenómenos naturales cuyas actividades deben ser incluidas en toda relación completa de política, democrática (y de otros tipos), sino también como componentes virtualmente necesarios de todo sistema libre o democrático (1975: 108)<sup>19</sup>.

#### 4. Democracia, legitimidad jurídica y fundamentación comunicativa.

Los teóricos del *lobbying* suelen caracterizar este fenómeno como un hecho consustancial a la democracia. El cabildeo equivaldría a ofrecer una oportunidad para poner en práctica los derechos políticos que rigen las democracias occidentales; un acto que, en cierto modo, quiere hacerse pasar por democracia directa y eliminar el distanciamiento inherente al sistema representativo. Para el teórico de las relaciones públicas Sam Black:

la justificación principal de[ ] *lobbying* organizado es el argumento de que contribuye a una operación más eficaz de las estructuras democráticas que trabajan con mayor efectividad si todos los elementos del gobierno son transparentes y están disponibles para la observación de los ciudadanos (1998: 299).

Daniel Abad fundamenta con palabras parecidas la filiación democrática del *lobbying* partiendo de que:

el derecho a defender los intereses individuales, colectivos o generales frente a particulares, organizaciones o naciones

<sup>19</sup> No estamos en absoluto de acuerdo con la idea de que sostener una noción tan saludable como la de pensar guiados solamente por la propia inteligencia (la tesis de Rousseau y, por extensión, de la Ilustración) sea propio de investigadores poco serios. Lo atinado del diagnóstico de Moodie y Studdert-Kennedy radica en la afirmación de la plena integración de los grupos de presión en la *praxis política*; las relaciones de esta integración con la crisis y el descrédito de la Ilustración, y la honestidad de las prácticas de los *lobbies* en la realidad política, son materia de otro artículo donde se revele la persistencia de las prácticas del *old lobby* y los excesos de los grupos de presión. Nuestra intención en este trabajo es delimitar las bases filosóficas del cabildeo en cuanto técnica de comunicación y fenómeno político; en ningún momento compartimos la alegría por la reducción de la política a luchas entre grupos de poder o la crisis de los ideales universales de la Ilustración.

forma parte del acervo democrático. Es en las sociedades democráticas donde la actividad de *lobby* tiene plena vigencia, a partir del derecho a defender los intereses propios o ajenos. El reconocimiento y la transparencia en el ejercicio de esta actividad es un ejercicio de madurez democrática (1995:68).

Nótese que ambos autores hacen referencia a factores vistos en el marco teórico, como la eficacia (Black) o la defensa de intereses particulares (Abad). Más significativa es la insistencia en la "transparencia" que debe regir el proceso de presión política. Junto a la suposición de que el *lobbying* es un elemento básico en el funcionamiento de la democracia surge también la necesidad de controlar los abusos de poder que los grupos de presión y *lobbies* pueden (y suelen) llevar a cabo<sup>20</sup>. De ahí la importancia de la legitimidad jurídica y la legislación de las actividades de *lobbying*.

El pensamiento más crítico sobre los grupos de presión en el contexto occidental (a saber, aquél que considera la existencia de un nuevo "feudalismo" o de dictaduras en la sombra protagonizadas por las organizaciones económicas privadas) ha generado la necesidad de "promulgar estatutos y constituciones que intentan, bien controlar las actividades de los grupos, bien integrarlas directamente en el proceso decisorio" (Ehrmann, 1975: 245), con el fin de evitar el control del gobierno

<sup>20</sup> Las distintas visiones teóricas y la historia del pensamiento político no siempre han visto con ojos benevolos la idea de los grupos de presión y su extensión posterior, los *lobbies*. En realidad, el concepto de *pressure groups*, nacido en los años 20 en EEUU, poseía connotaciones peyorativas en el mundo científico, asociadas generalmente a la ilegitimidad de sus acciones. Las teorías clásicas de la democracia (Rousseau, por ejemplo) ya consideraban, en cierto modo, que las operaciones individuales de facciones sociopolíticas en pro de intereses particulares eran un atentado contra la sacralizada idea de la voluntad general. Pasquino ve los *lobbies* como "organizaciones típicas de los sistemas democráticos", aunque sin que esto conlleve su aceptación plena en el proceso político: "En efecto, ni la teoría clásica liberal, que consideraba la actividad política como la suma de los intereses individuales y su composición autónoma, ni la teoría rousseauiana democrática, en que la voluntad general no era la suma de los intereses de los ciudadanos sino que los trascendía, dejaban mucho espacio en la sociedad para los cuerpos intermedios entre el ciudadano y el estado. Y la polémica dirigida durante largo tiempo contra los partidos no podía dejar de considerar también a las organizaciones como los g. de p. [grupos de presión] que por su misma naturaleza, no institucionalizada y menos visible, resultaban todavía más difíciles de controlar" (1982: 760). Incluso la tradición liberal anglosajona, en periodos históricos como el del *New Deal* estadounidense, reflejaba cierta hostilidad (extraña y parcial, eso sí) contra los intereses grupales. Con todo, el cuerpo filosófico anti-*lobby* alcanza su punto álgido en los regimenes totalitarios, donde la defensa de intereses privados atenta directamente contra la "unidad" impuesta (ya esté simbolizada en los *fascios* o en la dictadura del proletariado). Las reservas apuntadas por Pasquino, no obstante, comienzan a retroceder en el ámbito democrático durante el siglo XIX, cuando "los grupos de presión se presentan ya como un elemento probablemente ineliminable del proceso político de los sistemas democráticos" (1982: 760).

por parte de los grupos más poderosos y el abuso de su poder económico. No es menos cierto que el Derecho ha encontrado siempre dificultades a la hora de legislar el *lobbying*, debido a la borrosidad de la frontera entre la defensa de los intereses y las prácticas de coerción o engaño. En cualquier caso, han existido iniciativas legales destinadas a regular la actividad de *lobbies* y grupos de presión. La estadounidense *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946) se erige como el texto jurídico clásico en este tipo de legislación, y su principio clave radica en "la importancia de actuar abiertamente, la creencia de que si las actividades de los grupos están expuestas al examen público, no pueden tener efectos perjudiciales sobre el proceso democrático" (Ehrmann, 1975: 245). El Acta de 1946 obliga a registrar los datos personales, laborales, salariales y fiscales del lobbista, detallando también quién paga la actividad de *lobbying* y la cantidad, origen y destino del dinero empleado (cfr. Keffer y Hill, 1997: 162)<sup>21</sup>. No obstante, la *Federal Act* ha sido criticada por superficial e incompleta, e incluso teóricos proclives al *lobbying*, como Xifra, reconocen que las "insuficiencias de la ley (...) generaron abusos y corrupción". Otro documento jurídico estadounidense más reciente, la *Lobbying Disclosure Act* (1995), intenta "llenar las lagunas y ambigüedades legales de su predecesora" (Xifra, 1998: 219) exigiendo información detallada sobre las actividades de los lobbistas, y estipula que los objetivos básicos del lobbista se ceñirán a la defensa o rechazo de cualquier legislación del Congreso de los Estados Unidos, influyendo en su aprobación o veto directa o indirectamente<sup>22</sup>.

En Europa han existido también intentos recientes de regulación, como el documento de la Unión Europea para estructurar sus relaciones con los grupos de interés, de 1993, o el borrador de la Confederación Europea de Relaciones Públicas sobre la regulación de los "eurolobbies" (1994). No

21 Así describe Key las implicaciones de la *Federal Act*: "La *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, exigía a los individuos, asociaciones, corporaciones y demás fuerzas que podían influir sobre la legislación, registrar y declarar informes trimestrales. Estos informes incluyen una indicación específica de proyectos de ley en la que está interesado el informador, una lista de publicaciones editada en conexión con los intereses legislativos, recibos (...) y los gastos (...). Los informes registrados por funcionarios de la Cámara y el Senado son reunidos y editados a intervalos trimestrales en el "Congressional Record" (1962: 226-227).

22 Para un comentario pormenorizado de la *Federal Act* y la *Lobbying Disclosure Act*, véase Xifra (1998: 217-222).

obstante, no fue hasta 1996 que el Parlamento Europeo incluyó en su Reglamento "un conjunto de disposiciones regulatorias de la presencia de los grupos de interés en el seno de la institución" (Xifra, 1998: 231). En 1997, la misma institución estableció un código de conducta de los representantes de intereses acerca de sus relaciones con el Parlamento. En cuanto a la regulación española del *lobbying*, y a pesar de tratarse de un tema en el que están de acuerdo muchos lobbistas y teóricos, sólo puede citarse la proposición no de ley que el CDS presentó en 1993 (incluyendo la creación de un registro público y la elaboración de un código deontológico), y que no prosperó (Xifra, 1998: 236-237)<sup>23</sup>.

La regulación jurídica del cabildeo es muy solicitada por los profesionales porque supondría eliminar el estigma del tráfico de influencias que se asocia en España al *lobbying* y ayudaría a clarificar la posición de los grupos de cara a la opinión pública: como observa Antonio Camuñas, "si los ciudadanos supiesen quiénes son y a quiénes representan los grupos de interés aumentaría la seguridad en que sus actividades estarían reducidas exclusivamente tanto al campo de la información como de las propuestas" (1993: 67). Desde una perspectiva económica, la regulación también es imprescindible en tanto en cuanto la globalización transnacional de la economía desarrollará un mercado del *lobbying* en áreas competitivas ajenas a la de la propia empresa, y será preciso un marco jurídico armonizado en los distintos estados.

Para Hill and Knowlton, la principal empresa lobbista del planeta, "es necesario que exista un marco legal que articule la presión legítima para defender los intereses legítimos de empresas u organizaciones que quieran hacerse oír. Creemos oportuno, para ello, que exista un registro donde aparezcan las empresas lobbistas y los intereses que representan", según afirmaba en 1993 Ignacio Sanromán, directo de *public affairs* de esta empresa en España (citado en Montero, 1993). Por otro lado, la encuesta de Burson-Marsteller en España (1994) imputa al *lobbying* la necesidad de

23 Un sintético estado de la cuestión sobre la regulación del *lobbying* en los demás estados de la Unión Europea a la altura de 1998 puede consultarse en Xifra (1998: 237-239). Véase también Tijeras (2000: 304-317).

poseer "reconocimiento legal, delimitación jurídica conceptual clara, transparencia de actuación, controles que lo ejerzan, creación de un registro, sometimiento a sanciones estrictas si roza el tráfico de influencias, código ético (...)" (Abad, 1995: 77). Para el lobbista José Luis Sanchis, "son la falta de regulación y la consecuente opacidad las que favorecen el indeseable tráfico de influencias. Por ello creo que los primeros pasos dados por el Parlamento Europeo de reconocimiento de esta actividad profesional son un avance importante" (en Xifra, 1998: 16). Jordi Xifra, director de la Escuela Superior de Relaciones Públicas de Girona, hace suyas las palabras de Antoni Castillo: "la situación legal de los grupos de presión en España continúa sin regularse con el consecuente efecto pernicioso para una actividad que tiene imagen pública negativa" (citado en 1998: 237). Es evidente que, según estas declaraciones y tanto a nivel jurídico como teórico o profesional, la necesidad absoluta de legitimación debe implicar la obsolescencia (siempre teórica; la realidad es muy distinta) de los métodos corruptos de lo que en el mundo anglosajón se denomina *old lobby* (prácticamente, "comprar" a los legisladores), y la concesión de un marco legal y transparente para el *new lobby*.

El paso de un *lobbying* salvaje a otro de tipo moderno no sólo pretende justificarse jurídicamente; la comunicación y las relaciones públicas juegan un papel fundamental en su puesta al día teórica, al situar la información y la transparencia (más que la "presión" y las sanciones ulteriores que se suponen a los *pressure groups* ante una negativa) en el centro del proceso. Además, como marco teórico del *lobbying*, la filosofía pluralista implica un concepto dinámico de lo político, de "acciones y reacciones" provenientes "de los titulares del poder, bien oficiales o no" (Ferrando Badia, 1966: 127); una interacción en las idas y venidas del poder que conlleva la necesidad de comunicación y abre un espacio para la justificación del *lobbying* como relaciones públicas aplicadas a la influencia política y los procesos decisivos. En esencia, la comunicación y las relaciones públicas se contemplan como un instrumento más a utilizar en la lucha. A diferencia de los medios de

resolución de conflictos empleados en el pasado en regímenes totalitarios (violencia, coerción, represión), las relaciones democráticas precisan de herramientas comunicativas que eliminen las barreras (en el caso del cabildeo) entre los grupos de intereses particulares y el poder gubernamental o burocrático. En la Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Milbrath señala que "una de las ventajas del cabildeo es el servicio (principalmente informativo<sup>24</sup>) que los cabilderos proporcionan a quienes adoptan las decisiones oficiales" (1979: 111), y traza de este modo la fundamentación político-comunicativa del *lobbying*:

El más útil de los servicios que tratamos es, tal vez, la transmisión y el confrontamiento de diversos puntos de vista. Se trata de una función constructiva que alerta a los altos funcionarios respecto a todas las posibles opciones políticas, y mitiga en gran parte el derroche y frustración que caracteriza al cabildeo. Los funcionarios podrán encontrar otras fuentes para la mayor parte de los servicios que les proporcionan los cabilderos, pero les resulta muy beneficiosa la función representativa de intereses específicos que los cabilderos llevan a cabo. Los grupos relacionados con el cabildeo y los cabilderos se han convertido en un componente del sistema de gobierno para llenar esa necesidad de representación específica, necesidad que ningún otro elemento del proceso político está capacitado para cumplir (Milbrath, 1979: 112).

En la misma línea, Pasquino define el *lobbying* haciendo hincapié en los órganos decisivos y en el proceso de comunicación que supone el cabildeo (más que una organización en sí, una técnica en el ámbito de las relaciones públicas):

<sup>24</sup> Subrayado nuestro

Es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos. Por lo tanto *lobbying* es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los g. de p. [grupos de presión] a los *decision-makers* por medio de representantes especializados (...) (1982: 751).

Desde una perspectiva teórica empeñada en eliminar la etiqueta de "tráfico de influencias", Jesús Martínez Calvo ofrece otra definición de *lobbying* centrada en la perspectiva comunicativa, resaltando además el amplio campo operativo de esta técnica:

*LOBBYING*: Actividad comunicativa orientada hacia los poderes gubernamentales, tanto administrativos como legislativos y judiciales<sup>25</sup>, realizada por una persona en representación de un grupo de presión o de interés, con la función de crear una situación favorable determinada o intervenir sobre una ya existente, para conseguir su desarrollo o su desaparición; ya sea una norma jurídica existente o propuesta, una actitud colectiva, un dossier económico financiero o industrial o un proyecto legislativo, con el fin de obtener una imagen positiva y la credibilidad de los intereses que se representan. Para dar a conocer esos intereses se utilizan técnicas de comunicación directas e indirectas (1998: 732-733).

El *lobbying* es considerado una técnica publirrelacionista dentro del marco general de los *public affairs* (asuntos públicos), rama de las relaciones

públicas dedicada a mantener contactos con la comunidad y el gobierno<sup>26</sup>. También está dentro de los *public affairs* el concepto de *public issues management* (gestión de temas públicos), muy cercano según Jordi Xifra al *lobbying*. El *public issues management* radicaría en identificar los "temas públicos" y las tendencias que pueden afectar a la organización, o que pueden transformarse en futuras leyes. El lobbista debe actuar sobre dichos temas "para situarse en el estadio inicial de una decisión, es decir en la fase donde su grado de amoldamiento a intereses particulares es más alto" (1998: 66). La definición que Jordi Xifra ofrece de *lobbying* incluye en su enfoque comunicativo el empleo de las relaciones públicas:

el *lobbying* es el proceso de comunicación de relaciones públicas de una organización, dirigida a los poderes públicos y destinada a conseguir la adhesión de éstos para que orienten su toma de decisiones en el sentido deseado y favorable a los intereses de la organización (1998: 26)<sup>27</sup>.

Otras definiciones del *lobby* engloban este fenómeno en la política de información de la empresa, como la ofrecida por Burson-Marsteller: "El *lobby* es una fuente de información a todas las partes interesadas o implicadas en la toma de decisiones políticas que puedan afectar a la actividad de un negocio, una empresa o una industria" (citada en Feo, 2001: 79). Feo añade que el *lobbying* es "parte de la comunicación global de la empresa" (2001: 85).

Mediante esta nueva óptica epistemológica se articula una nueva imagen del lobbista, ajena al tráfico de influencias y centrada en un trabajo profesional de recopilación, análisis de información y defensa de los intereses de su cliente con absoluta claridad y transparencia, presentando una información a los poderes públicos (generalmente desconocida para éstos)

26 Grunig y Hunt observan algunos puntos de contacto entre el *lobbying* y las relaciones públicas de tipo gubernamental, aunque no pueden identificarse *stricto sensu* (2000: 747).

27 Xifra también ofrece un análisis comparado de las analogías entre *lobbying* y relaciones públicas en lo relativo a su "naturaleza, objetivos, finalidad y función" en 1998: 37-62.

25 Una discusión de la aplicación del *lobbying* al poder judicial puede consultarse en Xifra (1998: 179-180).

con el fin de que sea considerada. La especificidad de la información, el conocimiento de problemas sectoriales y las nuevas perspectivas que aporta a la Administración<sup>28</sup> son, pues, vectores que fundamentan comunicativamente al lobby y determinan una aproximación desde las relaciones públicas.

## 5. Conclusiones.

La ideología política que subyace al *lobbying* se basa en la confrontación entre grupos en un contexto pluralista, como reflejo de un orden político donde las asociaciones de individuos apelan al interés privado o grupal y la esfera de la opinión pública se transforma en campo de batalla político e ideológico. Una batalla que tiene su correlato práctico en la lucha política y, por consiguiente, la presión política y el *lobbying* (cfr. Allport, 1960: 59). Históricamente, el derrumbamiento del antiguo orden estamental y el advenimiento del régimen liberal de la Modernidad generan a la larga fenómenos de asociacionismo y articulación de intereses grupales; cuando la razón intersubjetiva de la Ilustración y la "democracia de individuos" rousseauiana entran en crisis, aflora la lucha de distintos grupos con distintos intereses y distintas opiniones. El concepto rousseauiano de voluntad general (su cuestionamiento, más bien) es central en el anclaje filosófico de los grupos de interés en el pluralismo político. De hecho, al resumir los elementos del núcleo de la perspectiva pluralista, Jordan señala que la interacción de intereses puede proporcionar "una alternativa práctica a la 'voluntad general' como fuente de legitimación de la autoridad" (1994: 58. Traducción propia). Esta interacción de intereses lleva a una lucha cuyocomo agencias dedicadas a ejercer dicha influencia, al servicio de los fin último será la búsqueda de la influencia política<sup>29</sup>. Aquí operan los *lobbies*

28 Para Moodie y Studdert-Kennedy, "los grupos (...) pueden incrementar la racionalidad de la toma de decisiones, en parte gracias a la información que proporcionan, y en parte, simplemente, porque llevan al gobierno a ofrecer justificaciones y, tal vez, a preparar sus medidas políticas de manera más adecuada frente a distintos conjuntos de argumentos y a nuevas perspectivas" (1975: 184). De hecho, en ocasiones es el propio sistema burocrático (con el caso inglés como paradigma) el que acepta gustoso e incluso pide el asesoramiento de los grupos de presión, pues, según Ehrmann, "poseen una información que es indispensable a la descentralización de las funciones administrativas" (1975: 242).

29 Por ejemplo, y partiendo de una filosofía centrada en la lucha por el poder como rasgo diferenciador de "aquellas relaciones humanas que se consideran políticas", Key afirma que, en el ámbito estadounidense, "los intereses de grupos

grupos de presión. Políticamente, la crisis de la democracia individualista cede paso a la democracia pluralista, que implica la existencia natural de grupos de presión como estrato intermedio entre el Estado y el individuo.

Frente a la concepción racionalista que postula una democracia política individualista, manifestando cierta "repulsa de los grupos de presión"<sup>30</sup>, o la concepción idealista-elitista del interés público que subsume el pluralismo social a una línea oficial de pensamiento (Ferrando Badía, 1966: 133), el pluralismo (resultado epistemológico del conductismo y el positivismo) considera que todos los comportamientos son interesados, anulando de hecho las diferencias entre el gobierno y los grupos de interés (Ferrando Badía, 1966: 135) y, con ello, las barreras entre lo privado y lo público. En realidad, estos últimos son los verdaderos participantes de la vida política, la cual se concibe como rivalidades de influencia sin unidad estatal alguna: el Estado es sólo un ámbito de competición. Con cierta base darwinista de fondo, todo se reduce a una lucha social por el poder, a combates donde distintas facciones corporativas y sociales intentan que sus ideas triunfen.

En consecuencia, el interés público queda reducido bajo el pluralismo a "cualesquiera resultados de las decisiones políticas, siempre que tales decisiones se produzcan según determinados "métodos" o procedimientos. Importa entonces la "forma" del proceso de decisión y no el contenido de la misma" (Meynaud, citado en Ferrando Badía, 1966: 137). De ahí que Finer, en *Anonymous Empire*, hablase de una "lucha sorda llevada a cabo, en la jungla, entre organizaciones particulares, en la que obtendrán la victoria los que son más ricos, inteligentes o numerosos" (citado en Ferrando Badía, 1966: 137). Para evitarlo, deben existir contrapesos institucionales, procedimentales e ideológicos.

Uno de los formuladores de esta teoría política, James Madison, ya expresó su preocupación por el "vicio peligroso" de las "facciones" (*factions*)

son las fuerzas animadoras del proceso político. El ejercicio del poder de gobernar consiste en el fomento de los fines de grupo que se consideran legítimos, en la conciliación y acuerdo de las ambiciones de los grupos en conflicto y en la limitación de las tendencias de grupo que se juzgan socialmente destructoras" (1962: 37). Para Key, los grupos de interés se expresan mediante dos vías: los partidos políticos y los grupos de presión. En este contexto se produce el conflicto por el poder.

30 De hecho, Rousseau llegó a criticar la mercantilización de la política.

políticas, causa de la decadencia de los gobiernos populares (si bien Madison es un crítico de la democracia pura o popular y un defensor del gobierno representativo). Básicamente, lo que Madison entendía por "facción" corresponde a lo que hoy denominamos "grupo de interés":

By a faction I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community (en Hamilton, Madison y Jay, 1961: 78).

Madison creía que la búsqueda de intereses diversos y la posesión de opiniones distintas (debido básicamente a la diversidad de facultades humanas, de la que se derivan a su vez las diferencias para adquirir la propiedad) eran consustanciales a la naturaleza humana. Estas diferencias implican una filosofía política del conflicto inherente a la ideología del cabildeo. La labor de la legislación y del gobierno será, para Madison, regular esos intereses en litigio, controlar los efectos de la lucha de intereses.

El conflicto de intereses, del que se derivará la noción de *lobbying* como ajuste de los intereses privados y públicos, supone tanto la matriz política de todo el fenómeno como la amenaza potencial de que la lucha se transforme en una guerra asocial. Como apunta Badillo O'Farrell, "la pluralidad de intereses conduce al enfrentamiento y a la guerra de todos contra todos" (1998: 29), lo que puede llevar, en el campo de las luchas entre grupos de presión, a extremos aberrantes. Además, hay que tener en cuenta los problemas políticos y sociales que implica el contexto histórico en que nacen los grupos de presión: analizando los problemas de "ingobernabilidad" política en el orden liberal-burgués contemporáneo, Schmitter resalta "la búsqueda implacable del interés personal, precisa y racionalmente entendido, a través de organizaciones especializadas y

funcionalmente diferenciadas" (1988: 357) como un factor novedoso que, gradualmente, ha ido minando la lealtad a los partidos y la "cultura cívica" de la política burguesa.

Evitar todas estas disfunciones de la filosofía social del *lobby*, esa lucha en la "jungla" de la que hablaba Finer, debe también ser objeto de una revisión teórica de los fundamentos "democráticos" y hasta antropológicos en que descansan las justificaciones del *lobbying* por parte de los publirrelacionistas. Por nuestra parte, también creemos que urge una reflexión apoyada en material empírico sobre las consecuencias prácticas de todas estas ideas (es decir, las operaciones de los grupos de presión y sus *lobbies*) y, particularmente, el modo en que se presentan en el universo de la comunicación social y el mundo académico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, Daniel (1995): "El 'lobby' o el derecho a defender nuestros intereses", en *Revista Universitaria de Publicidad y Relaciones Públicas*, nº 2 (2ª época), págs. 67-77.
- ALLPORT, Floyd (1960): "Toward a Science of Public Opinion", en *VVAA, Public Opinion and Propaganda*, Nueva York, Henry Holt and Company.
- AYALA, Francisco (1972): "Propaganda y democracia", en *Hoy ya es ayer*, Madrid, Moneda y Crédito, págs. 193-200.
- BADILLO O'FARRELL, Pablo (1998): *Fundamentos de filosofía política*, Madrid, Tecnos.
- BENTLEY, A.F. (1993): "The Process of Government", en RICHARDSON, Jeremy J. (ed.): *Pressure groups*, Oxford University Press, págs. 20-22.
- BINKLEY, W. E., y MOOS, M. C. (1960): "The Multi-Group Nature of the State", en *VVAA: Public Opinion and Propaganda*, Nueva York, Henry Holt and Company, págs. 24-26.
- BLACK, Sam (1998): "La función del lobbying en la práctica de las relaciones públicas", en XIFRA, Jordi: *Lobbying*, Barcelona, Gestión 2000, págs. 293-301.
- CAMUÑAS, Antonio (1993): "Necesidad de regular los lobbies", en *Dirección y Progreso*, nº 129, mayo-junio 1993, págs. 67-69.
- CELIS, Jacqueline (1963): *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos.
- EHRMANN, Henry W. (1975): "Grupos de presión", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 5. Aguilar, Madrid, págs. 240-246.
- FEO, Julio (2001): "La legitimidad del lobby", en OTERO ALVARADO, María Teresa (ed.): *Relaciones Públicas y Protocolo*, Sevilla, EIRP.CP., págs. 79-89.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1966): " 'Status' y 'Rol' de los grupos de presión en el seno del régimen político", en *Revista española de*

- la opinión pública* nº 3, enero-marzo de 1966, págs. 127-164.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1984): "Grupos de interés", en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, págs. 401-405.
- GERVER, Israel, y BENSMAN, Joseph (1995): "Towards a Sociology of Expertness", en JACKALL, Robert (ed.): *Propaganda*. Palgrave, págs. 54-73.
- GRUNIG, James E., y HUNT, Todd (2000): *Dirección de relaciones públicas*, Barcelona, Gestión 2000.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, y JAY, John (1961): *The Federalist Papers*, Nueva York, The New American Library.
- JORDAN, Grant (1994): "The Pluralism of Pluralism: An Anti-Theory?", en RICHARDSON, Jeremy (ed.): *Pressure Groups*, Oxford University Press, págs. 49-68.
- KEFFER, Jane, y HILL, Ronald (1997): "An ethical approach to lobbying activities of businesses in the United States", en *Journal of Business Ethics*, 16, 1997, págs. 161-169.
- KEY, V.O. (1962): *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- LINZ, Juan (1966): *Los empresarios ante el poder público*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- MARTÍNEZ CALVO, Jesús (1998): "Lobbying. Relaciones públicas políticas", en BARQUERO, José Daniel (coord.): *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Institucionales*, Barcelona, Gestión 2000, págs. 731-747.
- MILBRATH, Lester W. (1979): "Cabildo político", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, págs. 109-112.
- MONTERO, Fernando (1993): "La hora del 'lobby'", en *IPMark* nº 421, 16-31 de diciembre de 1993, p. 15.
- MOODIE, Graeme, y STUDDERT-KENNEDY, Gerald (1975): *Opiniones, públicos y grupos de presión*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

- PASQUINO, Gianfranco (1982): "Grupos de presión", en BOBBIO, Norberto, y MATTEUCCI, Nicola (dirs.): *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, págs. 749-761.
- PIZZORNO, Alessandro (1988): "Los intereses y los partidos en el pluralismo", en BERGER, Suzanne (Comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SANZ MENÉNDEZ, Luis (1994): "Representación de intereses y políticas públicas", en *Zona Abierta* nº 67/68, 1994, págs. 1-9.
- SAUVY, Alfred (1971): *La opinión pública*, Barcelona, Oikos-Tau.
- SCHMITTER, Philippe C. (1988): "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad", en BERGER, Suzanne (Comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SMITH, Martin J. (1994): "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo", en *Zona Abierta* nº 67/68, 1994, págs. 137-170.
- TIJERAS, Ramón (2000): *Lobbies. Cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid, Temas de Hoy.
- TOURNON, Jean (1987): "Grupo de presión", en *Gran Larousse Universal*, vol. 10, Plaza y Janés, Barcelona, págs. 5901-5903.
- XIFRA, Jordi (1998): *Lobbying*, Barcelona, Gestión 2000.
- YOUNG, K. (1980): *La opinión pública y la propaganda*, Buenos Aires, Paidós.
- WRIGHT MILLS, C. (1995): "The Mass Society", en JACKALL, Robert (ed.): *Propaganda*, Palgrave, págs. 74-101.