

## ORIENTACIONES PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD E INFLUENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Rafael Rubio Núñez**\*

*Profesor Titular de Derecho Constitucional,  
Universidad Complutense de Madrid*

**Luis Marañón Martín**\*\*

*Codirector del Máster Global en Asuntos Públicos,  
Universidad de Nebrija*

**Miguel Ángel Gonzalo Rozas**\*\*\*

*Funcionario del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios,  
Congreso de los Diputados,  
Cortes Generales*

**Cómo citar este artículo/Citation:** Rubio Núñez, R.; Marañón Martín, L.; Gonzalo Rozas, M.A. (2022). Orientaciones para mejorar la efectividad e influencia en la participación ciudadana. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0109>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. DEFINE TU ESTRATEGIA – 1. Estudia el estado del tema – 2. Distingue entre fin y objetivo – 3. Piensa en el público objetivo – 4. Busca alianzas – III. DEFINE TU CAMPAÑA – 1. Define el tema/enfoque de la causa campaña – 2. Conéctate con el entorno de influencia – 3. Contenido de la campaña: composición ordenada y solvente – 4. Elemento narrativo – IV. VÍAS INFORMALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA INFLUENCIA – 1. Marco conceptual de las actividades de influencia – 2. Modificación legal en curso– 3. La regulación de los procesos participativos en la elaboración normativa – 4. Consejos consultivos – 5. Petición a las Cámaras – V. VÍAS INFORMALES DE PARTICIPACIÓN – 1. Contacto, *Networking* – 2. Reunión, encuentro y entrevista – 3. Información y documentación – 4. Opinión pública – 5. Movilización – VI. A MODO DE CONCLUSIÓN – VII. BIBLIOGRAFÍA

\* Doctor en Derecho Constitucional, Profesor Titular (acreditado como Catedrático) con más de 15 años de experiencia docente en la Universidad Complutense de Madrid y director del Grupo de Investigación sobre tecnología y democracia (i+dem) en la misma universidad. Ha sido subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2017-2018), miembro del Foro de Gobierno Abierto del Gobierno de España y es miembro suplente de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia).

\*\* Politólogo y consultor con 20 años de trayectoria, en la actualidad es director general de Marlow, firma de asuntos públicos, comunicación estratégica y litigation support. Ha liderado proyectos en múltiples sectores, además de haber asesorado a organizaciones empresariales y grupos de interés en procesos de influencia pública. En el ámbito político se ha desempeñado como consultor internacional en España y Latinoamérica. Es profesor en el Máster en Comunicación y Marketing político de la Universidad de Alcalá de Henares y codirector del "Máster Global en Asuntos Públicos: Lobby, diplomacia corporativa y análisis de inteligencia", de IMF y la Universidad Nebrija.

\*\*\* Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales. Webmaster de congreso.es. Profesor asociado en la Facultad de CC. de la Documentación de la Universidad Complutense. Actualmente trabaja en el Congreso de los Diputados y es responsable de los contenidos del Portal de Transparencia y Secretario de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso. Entre sus intereses académicos está la apertura legislativa, la transparencia, la participación ciudadana y la relación entre tecnologías y sistema democrático.

## **RESUMEN:**

En los últimos años, bajo el paradigma del gobierno abierto, está cambiando la forma de hacer política con un incremento de la capacidad de participación de la ciudadanía. Este aumento no se traduce necesariamente en una mejora de su influencia. La participación política puede mejorar su capacidad de influencia en la agenda pública con una mejor estrategia que tenga en cuenta: el conocimiento en detalle del estado de situación de la materia sobre la que se pretende influir, la mejor definición del público destinatario de las campañas y la búsqueda de alianzas. En este trabajo se presentan unas orientaciones para mejorar las campañas ciudadanas a través de perfeccionamientos para el enfoque de la causa, la conexión con el entorno de influencia (pertinencia, contacto con la realidad legislativa, vinculación con el interés ciudadano, refuerzo académico o proximidad mediática), así como mejoras sobre el contenido de la actividad de influencia.

## **PALABRAS CLAVE:**

Participación ciudadana; grupo de presión; influencia, grassroots, ciudadanía

## I. INTRODUCCIÓN

Estamos asistiendo a un cambio esencial en la forma de hacer política. Aumenta la capacidad de acceso a información, la posibilidad de los ciudadanos de auto organizarse a través de agentes diversos, también lejanos geográficamente, y las oportunidades de todos ellos para hacer llegar propuestas a las instituciones y tratar de influir. De la capacidad de auto organización, de la relevancia de las propuestas y su relación con las agendas políticas e informativas depende que una propuesta logre movilizar a una masa social suficiente para impulsar su voz, sus prioridades y sus objetivos en la agenda política e informativa. Hoy en día, los actores ajenos a las instituciones con capacidad de vetar, interferir, obstaculizar e incluso impedir sacar adelante un proyecto son numerosos. Lo mismo ocurre con todos aquellos que pueden colaborar para hacer posible algo que no lo sería tan solo con las fuerzas de las organizaciones y sus miembros.

Todas estas posibilidades se pueden englobar bajo el concepto de participación ciudadana, que a su vez se define “como la capacidad de los ciudadanos, de forma individual o como miembro de organizaciones y asociaciones de influir e intervenir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas y proyectos al servicio del interés general” (Porro, 2018: 24). Sin embargo, cuando se hace alusión al término, éste puede tener un amplio alcance y comprender también el reconocimiento de derechos formales y de múltiples fórmulas de involucrar a los ciudadanos en lo público (Sierra, 2021).

En este trabajo, se entiende que los mecanismos de participación ya sean formales o informales, van orientados bien a las políticas públicas o bien a normas (leyes, reglamentos, órdenes). Igualmente, se sigue la distinción de Sierra Rodríguez entre participación a instancias de la administración (consultas, procesos participativos o estructuras estables como, por ejemplo, los consejos consultivos) y la participación a iniciativa de los propios ciudadanos como un ejercicio de derechos, como el derecho de petición o las iniciativas legislativas populares.

Los procesos participativos, reactivos o proactivos, serán considerados de aquí en adelante como susceptibles de ser abordados dentro del marco conceptual de lo que puede llamarse el “*lobby* ciudadano”. En este sentido, tomando como referencia las definiciones disponibles de la disciplina que nos ocupa, la comunicación ejerce un

papel clave. La Comisión Europea proporciona una definición general, que describe el *lobby* como “cualquier comunicación solicitada, oral o escrita, con un funcionario público [destinada] a influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas”<sup>1</sup>. Según Transparencia Internacional (2015) la influencia es “cualquier comunicación directa o indirecta con funcionarios públicos, tomadores de decisiones políticas o representantes con el fin de influir en la toma de decisiones públicas llevada a cabo por o en nombre de cualquier grupo organizado”, aunque abarca un amplio abanico de actividades destinadas a influir en la toma de decisiones.

Como se puede ver, todas estas definiciones coinciden en el papel que otorgan a la comunicación en el ejercicio del *lobby*. La práctica de la influencia se basa en la información, la cual se usa a través de acciones de comunicación para incidir en la acción del poder ejecutivo y el poder legislativo. Es, por lo tanto, una actividad sistemática y planificada basada en la información.

Ese carácter sistemático afecta a todo el proceso de trabajo de influencia y a todos los actores que deseen operar en él con éxito. Del territorio complejo de la toma de decisiones emanan consecuencias concretas para todos los ámbitos de la vida y, en consecuencia, tanto las organizaciones como la ciudadanía aspiran legítimamente a intervenir impulsando intereses y valores. Además, cabe asumir que la influencia es una forma de participación que ayuda a mejorar las decisiones normativas y las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede obviar que, para un adecuado ejercicio de influencia, es necesario contar con conocimientos y habilidades técnicas. La voluntad de participar es un motor valioso, pero el dominio técnico es el combustible necesario. Es preciso apuntar que la disponibilidad de combustible no es equitativa. Las empresas de sectores regulados y las organizaciones sociales profesionalizadas cuentan con mayores recursos y conocimientos que los colectivos ciudadanos más cercanos a la organización informal o las personas a título individual.

---

<sup>1</sup> Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas (2006). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14521>

Esta diferencia esencial entre organizaciones capaces de trabajar de manera sistematizada, y colectivos que no han alcanzado ese grado de madurez, supone un principio de desigualdad que limita las posibilidades de contar con un verdadero *lobby* ciudadano.

Este texto tiene su origen en el análisis realizado (Rubio, Marañón y Gonzalo, 2021) de las propuestas presentadas por la ciudadanía en una plataforma de participación abierta por el Congreso de los Diputados en junio de 2020 para recabar propuestas y trasladarlas a la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica constituida en la Cámara. El estudio de las aportaciones recibidas y su contenido permitió establecer una tipología de la participación ciudadana desde la perspectiva del número y el objeto de las propuestas planteadas, así como desde el análisis de la posible eficacia en la labor de influencia, en función de la aplicación o no de técnicas de *lobby* tradicional. En el artículo se planteaba una metodología profesional de análisis de todas las aportaciones recibidas para medir la eficacia de la respuesta ciudadana en términos de incidencia política.

Por eso, las siguientes líneas se escriben con un objetivo: contribuir a que organizaciones, colectivos sociales y ciudadanía en general puedan hacer valer su voz y encuentren pautas para participar con éxito en el proceso de influencia en la toma de decisiones, no sólo como en el caso analizado anteriormente, en plataformas de participación sino, con carácter general, en cualquier proceso de influencia o de presión.

Del análisis realizado de las propuestas se obtuvo la conclusión de que existe un amplio margen de mejora, tanto en fondo como en forma, de las propuestas presentadas para que tuvieran un mayor éxito en el objetivo de influir en los destinatarios de estas y, de esta forma, tener más peso final en las decisiones adoptadas.

En este artículo se aportan, en primer lugar, algunos principios básicos para establecer una estrategia de influencia. Una vez definidos de forma clara los objetivos a alcanzar se aportan directrices y sugerencias para la definición de la propia campaña de influencia, tanto en cuanto a sus conceptos como en cuanto a sus contenidos. Por último, el trabajo deslinda las vías formales de los cauces

informales como formas diferentes, aunque muchas veces complementarias de participar.

Finalmente, con este trabajo se pretende contribuir a la creación de una herramienta formativa que sirva a las personas u organizaciones que quieran participar, a través de vías formales o informales, en procesos de participación ciudadana.

## II. DEFINE TU ESTRATEGIA

La eficacia real de la intervención en el espacio público depende de que se avance con método y estrategia. La estrategia sirve para situar objetivos, asegurar la pertinencia de las acciones y limitar los errores.

Para elaborar correctamente una estrategia, en forma, fondo y alcance, es necesario tener en cuenta algunos principios básicos:

- I. **Análisis e información:** no hay estrategia sin análisis, porque de ello deriva la información y el conocimiento. Actuar con criterios estratégicos consiste en alinear objetivos y capacidades sin perder de vista la realidad del tema que motiva nuestra voluntad de influir.
- II. **Previsión y reducción de incertidumbre:** La incertidumbre es algo que no podemos evitar, pero que sí podemos reducir. Para ello, debemos dibujar escenarios sobre la base de hipótesis probables. De este modo podremos evaluar riesgos y definir oportunidades.
- III. **Coherencia:** Desarrollar una estrategia consiste en dar pasos coherentes, que tengan sentido. En este ámbito, coherencia quiere decir que nuestras acciones contribuyan al logro de objetivos concretos. La ausencia de relación entre fines y modos de alcanzarlos es una vía rápida al fracaso.
- IV. **Adaptación:** La estrategia requiere disciplina, pero no puede ser una herramienta inmutable a costa de una realidad que puede ser cambiante. Si la realidad sobre la que se pretende influir sufre alteraciones de calado, la estrategia debe amoldarse también. La incertidumbre no sólo se neutraliza anticipándonos, también adaptándonos y manteniéndonos abiertos al cambio.

## **II.1. Estudia el estado del tema**

No basta una buena intención, ni siquiera una idea brillante para convencer. Es necesario un conocimiento profundo para explicar las cosas y que las entienda todo el mundo. Conocer bien los asuntos supone conocer sus causas, las cifras de impacto, sus consecuencias, pero también supone conocer la percepción social, el entorno normativo o la situación en realidades similares.

### *a) Percepción social: agenda política, mediática y social*

Las decisiones públicas se adoptan en un contexto social, y el estado de opinión sobre el tema puede resultar determinante en la decisión final. Entender este ánimo social además ayuda a elegir el enfoque y los argumentos que pueden ser mejor recibidos, contribuyendo a su vez a la transformación de esta percepción pública. Hoy esta opinión pública se encuentra tremendamente fragmentada y aspirar a una visión favorable puede resultar contraproducente, de ahí la importancia de seleccionar algunos públicos objetivos en los que concentrar mayores esfuerzos y en los que trabajar, con acciones y argumentos específicos, de manera prioritaria.

La opinión pública no existe, al menos como una unidad monolítica. Por eso, es útil distinguir al menos entre la agenda política, la mediática y la social. Cabe tener en cuenta que cada una de ellas influye sobre las otras dos y que, juntas, en una dialéctica de disputa por la prevalencia, forman lo que conocemos como “conversación”.

La agenda política queda constituida por aquellos asuntos que son promovidos por los representantes públicos y líderes de todos los niveles de los partidos políticos, los cuales lideran temas y activan debates que tratan de poner en la parrilla de los medios y en el diálogo ciudadano. Por su parte, la agenda social se genera por la ciudadanía cuando logra que medios y políticos otorguen atención o prioridad a sus necesidades o expectativas. Finalmente, la agenda mediática queda conformada por aquellos asuntos a los que se encuentra espacio en los canales de difusión, bien sea por criterios editoriales o por criterios de relevancia pública.

### *b) Marco normativo*

El asunto en que se quiere influir suele estar sometido a una serie de normas, que son las que habitualmente pretendemos modificar, o evitar su reforma. El alcance de las normas está en el detalle y conocerlas a fondo permite influir de una manera eficaz. El aspecto jurídico condiciona también quien debe ser el sujeto principal de nuestras acciones de influencia, en función del ámbito en el que se determine el cambio perseguido.

Conocer el marco normativo permite transmitir solvencia en las relaciones con los poderes públicos, elegir bien el objetivo, y ajustar el esfuerzo al mismo.

En primer lugar, permite transmitir solvencia, ser tomados en serio, no solo como ciudadanos si no como conocedores de la problemática que, dado su conocimiento pueden hablar en nombre de muchos otros, que se encontrarían en una situación similar.

La influencia política es cuestión de matices, va mucho más allá de posicionarse a favor o en contra de un tema determinado, requiere una posición sobre aparentes detalles que pueden condicionar de manera determinante el resultado. Este conocimiento profundo permite saber qué es exactamente lo que se pide, ya que muchas veces el problema no es tanto de las normas existentes si no de su aplicación y con modificaciones mínimas, si se eligen bien, se pueden lograr cambios profundos.

Por último, conocer el problema permite restringir la actuación al mínimo necesario para lograr los objetivos.

### *c) Entorno competencial*

Además de conocer el asunto y su regulación es necesario saber quién tiene posibilidades de decidir sobre el mismo. Especialmente en lugares descentralizados, el entorno competencial viene marcado por el ámbito territorial en el que se busque influir, lo que obliga a diferenciar entre el ámbito local, el regional, el nacional, el de la Unión Europea, e, incluso el de los organismos internacionales.

Cada uno de estos entornos responde a procedimientos y lógicas de poder diferentes, y condiciona el tipo de acción a llevar a cabo.

No es necesario que en todos ellos haya una capacidad efectiva para decidir sobre el asunto, muchas veces la influencia en ámbitos distintos del de la competencia permite tener efectos indirectos o simbólicos.

*d) Situación en países del entorno, experiencias similares recientes*

Otro de los ámbitos de conocimiento importante es el del estado de la situación en entornos cercanos. En un mundo global es difícil resistirse al efecto imitación, y no hay razón para rechazar experiencias que ya han demostrado su eficacia en entornos similares.

Conocer estas situaciones, hacérselas llegar al decisor, darlas a conocer en la opinión pública, e incluso saber cuáles fueron los pasos adoptados para llegar a esa situación puede resultar tremendamente útil para lograr nuestro objetivo.

## **II.2. Distingue entre fin y objetivo**

Cualquier acción de influencia busca el bien común, repetimos: cualquier acción de influencia busca un enfoque en el que no solo no perjudica a la sociedad, sino que beneficia a grupos específicos. No importa lo que defiendas, busca siempre el enfoque social.

Este interés general se traduce en un fin claro, que es el que aspiramos a conseguir. Uno de los errores más habituales a la hora de plantearse la influencia es confundir el fin con los objetivos. El fin es el resultado último que se busca lograr, pero el camino directo no siempre es el más corto y dirigir toda nuestra actividad a lograr el fin puede resultar contraproducente y alejarnos del mismo. Muchas veces es necesario establecer objetivos que sin generar este efecto contrario nos aproximen al fin.

Los objetivos tienen que ser concretos, posibles y evaluables, si no pueden dificultar la definición de la estrategia, generar desánimo, o dificultar la medición de la eficacia de los trabajos desarrollados.

### **II.3. Piensa en el público objetivo (decisores, expertos, medios, sociedad...)**

Las decisiones públicas las adoptan los decisores públicos, pero ni lo hacen solos ni de manera aislada. A la hora de adoptar su decisión se encuentran condicionados por factores políticos, jurídicos, técnicos, sociales, de opinión pública, y por su propio entorno. Influir en todos ellos puede servir para influir en el decisor.

Milbrath (1960) visualizó las relaciones entre los actores políticos como una red de comunicaciones, con mensajes fluyendo a través del sistema en muchas direcciones. Según Milbrath la única forma de influir en una decisión, entonces, es influir en las percepciones de los tomadores de decisiones oficiales, y para hacerlo nada mejor que influir en todos aquellos de una u otra forma influyen en su toma de decisión.

Localiza a todos aquellos que tienen “algo que decir” sobre el tema sobre el que buscas influir y pinta en un papel un mapa de decisores, que tenga en cuenta la relación existente entre todos ellos.

Investiga su posición, sus querencias, sus prioridades para poder empezar a trabajar con todos ellos que son, al menos tan importantes como el decisor final.

### **II.4. Busca alianzas**

Es cierto que todos llevamos un pequeño fundador dentro pero no es menos cierto que la mayoría de las veces que alguien tiene una idea genial, diez personas antes pensaron lo mismo. Empezar a buscar grupos que puedan compartir nuestros objetivos (Armstrong y Moulitsas, 2006) es un primer paso necesario. Las acciones y las conversaciones provocadas por grandes eventos políticos o sociales, como el Debate sobre el Estado de la Nación, son un buen lugar para localizar a este tipo de actores políticamente activos. No es necesario que su visión social y política coincida al 100% con la nuestra, basta con tener objetivos en común. Hoy más que nunca cobra sentido aquella frase de Charles Dudley Warner sobre la política y su capacidad de crear extraños compañeros de cama. Internet nos permite no sólo “salir a buscar”, ir donde está la gente, conscientes que el objetivo de esta búsqueda no pasa necesariamente por buscar adhesiones, sino que nos permite también apoyar proyectos ya en marcha, presentar nuestras ideas, hacernos eco de propuestas “de otros”, ofrecer nuestro apoyo, pedir el suyo... De otra manera nos

costará mucho alcanzar una masa social suficiente, para terminar, descubriendo, quizás demasiado tarde, que hay otras comunidades trabajando en la misma dirección, con la pérdida de recursos y energía que eso conlleva.

### III. DEFINE TU CAMPAÑA

#### III.1. Define el tema/enfoque de la causa campaña

Sin precisión no hay causa. El primer requisito para que una campaña de influencia, en cualquiera de sus formas, tenga posibilidades de éxito es que haya claridad sobre el fin y los objetivos. En consecuencia, la dispersión es el primer riesgo que debemos neutralizar a la hora de participar en un proceso de decisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos atender a las siguientes cuestiones:

- I. ¿Cuál es el problema detectado o el asunto concreto sobre el que deseamos intervenir?
- II. ¿Responde a dar solución a un problema (premisa negativa) o al aprovechamiento de una oportunidad (premisa positiva)?
- III. ¿En qué categoría temática y nivel de competencias públicas queda enmarcado el asunto?
- IV. ¿Estamos ante una posible campaña local, regional, nacional o internacional?
- V. ¿Qué queremos lograr y qué pasos intermedios debemos dar para ello?
- VI. ¿Nos guiamos por objetivos de cambio (modificar una realidad existente), influencia (intervenir para dar forma a una decisión en curso) o impulso (acompañar un proceso para reforzarlo o acelerarlo tal y como está planteando)?
- VII. ¿Qué formas deben adquirir nuestras acciones de influencia? ¿Estamos ante necesidades de participación pública, incidencia directa o acción social?

La respuesta a estas preguntas dibuja la causa, te ayuda a definir el despliegue de la campaña y, de manera principal, te dice en qué territorios (institucional, político, social o mediático) debes intervenir.

### III.2. Conéctate con el entorno de influencia

El territorio de influencia ya está creado y debes identificarlo. Tú aspiras a entrar en él, aunque sea para ensancharlo. Mantente pegado a la realidad sobre la que vas a intervenir y ten en cuenta el contexto. En primer término, esto significa contar con claridad y diferenciar entre aquellos que pueden decidir, por poder formal o informal, y los que pueden influir en la decisión, por autoridad o legitimidad social. En la mayor parte de situaciones, a los primeros los encontraremos en el poder legislativo y el ejecutivo y, a los segundos, en la sociedad civil organizada y los medios de comunicación.

Debemos asumir siete claves:

#### *1. Pertinencia, relevancia y factibilidad*

Si quieres que tus objetivos alcen vuelo, camina por suelo firme:

- I. Asegúrate de que tu propuesta se mantiene siempre dentro del tema sobre el que exista un proceso de decisión y participación pública, sin dispersión y teniendo muy en cuenta el contexto.
- II. Tus planteamientos tienen que ser relevantes para alcanzar los objetivos que motivan el proceso y han de moverse dentro de las posibilidades legales, administrativas y económicas de las instituciones. Un planteamiento que no encaje con el marco normativo (actual o previsto) y que no sea posible por cuestiones operativas, de competencias o de recursos económicos, no saldrá adelante.
- III. Nunca obvies los principios inspiradores de un desarrollo normativo o de políticas públicas, ni tampoco los objetivos marcados por los decisores o reguladores, porque son los dueños del proceso.
- IV. Demuestra que tu aportación es un instrumento que contribuye a principios y objetivos, aunque sea por vías diferentes a las que los decisores/reguladores conocen.

#### *2. Conexión con la agenda política*

Sé realista y ten clara tu posición. Puedes llegar a influir, pero no vas a decidir:

- I. Océpate de mostrar el encaje con la agenda de prioridades temáticas y los fines de los grupos políticos parlamentarios.
- II. Procura que los mensajes, exposiciones, argumentaciones y enfoques tengan en cuenta dónde está el peso de la decisión y cuál es su arquitectura interna:
  - Quiénes ocupan una posición de decisor gubernamental.
  - Quiénes forman las mayorías parlamentarias.
  - Cuáles son las minorías que, en su caso, pueden tener influencia por ser parte clave de una negociación.
- III. Tus propuestas deben nacer de un diagnóstico. Ambas partes deben verse bien relacionadas y es óptimo que tengan nexo con los diagnósticos y propuestas de los propios grupos parlamentarios y los partidos políticos. Las aportaciones que vienen desde fuera del sistema político necesitan nutrirse de puntos de conexión con él para que sean consideradas como contribuciones claras al desarrollo, complemento o mejora a una política pública o desarrollo normativo.
- IV. Cuando se trate de cámaras legislativas, piensa en clave de alianzas y sitúa las propuestas conociendo las dinámicas de la interacción política. En este espacio siempre está presente una pugna, más o menos intensa, entre las prioridades, estrategias y valores de los diferentes grupos políticos. Tu objetivo debe ser la búsqueda de puntos en común con la mayoría donde resida la capacidad de decisión.
- V. Sumérgete en las claves de la agenda política y los ámbitos sobre los que bascula el debate. No se trata sólo de estar al día de las cuestiones que llegan a los medios de comunicación, sino también de la actividad parlamentaria de fondo, con posible menor repercusión, que se desarrolla en el trabajo en comisiones.

### *3. Contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas*

Siempre que te subas a un tren en marcha, ten claro que antes hizo otras paradas:

- I. Infórmate sobre otros procesos de consulta pública y participación relacionados con el ámbito temático de tu aportación, tanto a nivel parlamentario como en lo relativo a normas, planes y programas del ejecutivo.

- II. Ten en cuenta que las decisiones públicas y el diseño de políticas en curso pueden emplearse como factores de apoyo a tu aportación. Si tus propuestas establecen nexos con lo que ya se está haciendo o está previsto hacer, aumentan su capacidad de entrada y sus posibilidades de toma en consideración.
- III. Imprime fuerza y potencial a tu propuesta apoyándote en leyes, normas, planes y programas que ya son una realidad o que están en pleno desarrollo en cualquier nivel institucional (local, autonómico, nacional o europeo).
- IV. Si tus planteamientos y aportaciones marcan una diferencia de peso con respecto a la pauta existente en la producción normativa o en el diseño de políticas, la acción de influencia debe ir más allá de la participación en procesos abiertos en forma escrita. Es decir, si tus objetivos consisten en cambiar una tendencia, más que acompañarla o impulsarla, tu intervención deberá cruzar fronteras y alcanzar los territorios de la opinión pública y la interlocución directa. A su vez, esto supone pensar en largo plazo.

#### *4. Vinculación objetiva con el interés ciudadano*

La diferencia entre el interés público y el interés privado está en el apoyo ciudadano:

- I. Analiza las fuentes de información disponibles, como pueden ser los estudios del CIS, las bases de datos estadísticos, como las del INE, o estudios de opinión pública de instituciones relevantes y reconocidas.
- II. Apoya tu fundamentación y tu diagnóstico en datos y hechos verificables sobre las prioridades, preocupaciones y expectativas de la ciudadanía.
- III. Muestra que tus propuestas conectarán bien con la opinión pública y que, con su toma en consideración, aumentará la cercanía entre acción pública y demandas ciudadanas.

#### *5. Alineamiento con entidades sociales*

Salvo que seas tú, busca a los más reconocidos:

- I. Disecciona bien el ecosistema de asociaciones y entidades que desarrollan su actividad en el mismo ámbito sobre el que se insertan tus propuestas.

- II. Busca con intensidad que se den coincidencias con las demandas públicas de las entidades sociales reconocidas y solventes en los temas concretos que abor das en tus propuestas.
- III. Apóyate, sin apropiarte de ellas, en sus bases, valores, principios y reivindicaciones concretas, porque el soporte que te ofrece vincular te a organizaciones sociales reforzará la autoridad y legitimidad de tus propuestas de cara a los decisores.

### *6. Refuerzo académico*

El conocimiento acumulado está a tu servicio:

- I. Revisa la producción académica y divulgativa relacionada con el ámbito temático de tu aportación.
- II. Apóyate en investigaciones académicas relacionadas con tu tema, realizadas por expertos y por grupos de pensamiento solventes.
- III. Las propuestas cimentadas con las vigas del conocimiento experto se perciben como más fundamentadas y pueden resultar más persuasivas porque nutren con rigor la argumentación.

### *7. Proximidad mediática*

Si quieres atención, debes buscarla:

- I. Analiza la agenda mediática para conocer si tu tema está presente. En ese caso, estudia las pautas y los enfoques con que se ha tratado.
- II. Aterriza el contenido de tus propuestas y ponla bajo los focos y los espacios de atención de los medios de comunicación.
- III. Trata de iluminar un problema o una oportunidad con el mismo foco que emplean los medios de comunicación, pensando en la necesidad de notoriedad.
- IV. Intenta que tus aportaciones tengan capacidad para fluir dentro de las corrientes de opinión pública existentes.

### III.2. Contenido de la campaña: composición ordenada y solvente

Tus propuestas deben formularse bien en forma y fondo. No hay más. Es la forma de ser creíble, de asegurar la lectura o la escucha y de procurar que su asimilación sea sencilla y rápida.

#### *a. Análisis y definición precisa del problema*

Intenta evidenciar hasta lo que consideres evidente:

- I. Describe con detalle la situación sobre la que deseas intervenir.
- II. Tu propuesta debe tener como objetivo dar solución a un problema o poner las bases para aprovechar una oportunidad.
- III. Evita ser generalista y pon sobre la mesa que tu aportación es una contribución clara.

#### *b. Diagnóstico valorativo equilibrado*

Es fácil caer en la tentación de exagerar. Combátela:

- I. Centra bien el tema o el problema planteado.
- II. Ofrece un diagnóstico riguroso, que sirva para establecer una conclusión tras el análisis de datos y hechos. Esto prepara al decisor para recibir la propuesta.
- III. No seas más categórico de lo que te permita tu análisis. Si la fuerza de tus aseveraciones es superior a la de tu análisis previo, perderás credibilidad e imagen de solvencia.

#### *c. Propuestas concretas, coherentes, conectadas y enfocadas*

Estás haciendo políticas públicas. Asume sus fundamentos:

- I. Asegúrate de que la conexión entre tus propuestas y el diagnóstico no se pierda ni se debilite en ningún momento. Una propuesta sin diagnóstico o con uno mal planteado puede verse como una mera ocurrencia.
- II. Plantea tus aportaciones con líneas de acción claras y concretas, evitando quedarte en la mera reflexión.
- III. Revisa la estructura administrativa y el ámbito de competencias.

- IV. Demuestra que conoces los mecanismos de aplicación de una política pública, tanto en sus fases como en lo relativo a los organismos que ostentan las competencias relacionadas con tus propuestas.

*d. Estructura identificable*

El orden es persuasivo:

- I. Tus contenidos escritos y tus exposiciones deben ser ordenadas.
- II. Emplea una estructura coherente y evita que los elementos aparezcan dispersos.
- III. No avances en círculos, hazlo de modo secuencia para no perder el control.
- IV. El análisis, diagnóstico y la propuesta son apartados que no deben mezclarse. Cada uno de ellos tiene entidad propia.
  - Con el análisis puedes mostrar datos o pruebas empíricas aceptables, sin incorporar valoraciones subjetivas.
  - El diagnóstico puedes emplearlo para valorar los datos anteriores de manera equilibrada, como hemos visto.
  - Las propuestas, una vez impulsadas por el diagnóstico anterior, deben formularse teniéndolo en cuenta.

### **III.2. Elemento narrativo**

Busca que te entiendan aquellos que te lean o escuchen, debes preservar tu credibilidad ante el decisor y puedes reforzar el potencial persuasivo de una propuesta. Todo tiene que ver con las palabras, con el oficio de escribir y con la capacidad de hablar. Si un texto o una exposición sobre un tema no se entiende con facilidad, el tema no es atendido como pretendes. Cuando se realizan afirmaciones sin sustento, las afirmaciones no se tienen en cuenta. Y si una exposición de propuestas no ofrece atractivo ni interés en el plano narrativo, tendrá baja capacidad para convencer.

Dentro del elemento narrativo encontramos cuatro variables:

*a. Redacción clara y precisa y rigor argumental*

Sencillez sí, simplicidad no:

- I. Emplea un lenguaje claro, evitando frases largas y subordinadas.
- II. Utiliza la terminología técnica sólo para cuando sea importante para proteger la solvencia del texto.
- III. Evita que tu aportación se convierta en un tratado de reflexión y apuesta por formatos ágiles y ejecutivos. Dedicar el espacio que necesites, pero ni una línea más. Si te extiendes de manera innecesaria estarás lanzando niebla sobre tus aportaciones.
- IV. Fundamenta todas tus afirmaciones de modo estadístico (cifras) o empírico (hechos constatados).

*b. Presencia de frame/enmarcado*

Para que vean lo mismo que tú, han de mirar desde el mismo lugar:

- I. Aprovecha las enseñanzas de la teoría de los marcos mentales.
- II. Recuerda que tu aportación ha de tener fondo y sentido.
- III. Ofrece a tus públicos y audiencias una determinada visión de la realidad incorporando principios y valores comúnmente aceptados.
- IV. Haz que tus propuestas se observen como una aportación que, además de contribuir a una cuestión concreta, forma parte de una causa más amplia, relacionada con el interés general en los planos material, de valores y emocional.

*c. Inclusión de elementos base de comunicación pública*

Cuando se trata de personas, la comunicación es tan opcional como el oxígeno:

- I. Conoce los criterios básicos de comunicación pública, porque impactan sobre el grado de atención que te prestarán quienes te lean o escuchen.
- II. Piensa que todos estamos sometidos a las leyes que rigen la atención, también quienes leen, analizan y, llegado el momento, dan vía libre a una aportación.
- III. Escoge las palabras clave que sirvan para desarrollar las ideas fuerza y elabora frases concluyentes, comparables a las de un titular informativo.
- IV. Acude a ejemplos y comparaciones que te den carga didáctica.
- V. Cuida especialmente fragmentos clave, de 20/25 palabras, que resuman los apartados centrales de tus propuestas.

#### IV. VÍAS INFORMALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA INFLUENCIA

##### IV.1. Marco conceptual de las actividades de influencia

Los principios e ideas expuestos en el apartado anterior sobre la participación, a los efectos de este trabajo, están dentro del marco conceptual y jurídico del *lobby*.

Se entiende por *lobby* el conjunto de actividades que tienen por objeto ejercer presión sobre los poderes públicos en la adaptación de decisiones públicas (Rubio, 2002: 175). Esta definición se divide en tres elementos: tiene un elemento de trabajo colectivo, compuesto por una diversidad de herramientas que se dirigen hacia la influencia en el espacio público para conseguir modificaciones en las decisiones que se adoptan en dicho espacio para la defensa de intereses que se piensa que están alineados con el bien común o con unos intereses más generales, por tanto, el *lobby* es una forma de participación política no institucionalizada.

Asimismo, se va a usar por razones de brevedad el término *lobby* en cursiva como recomienda Fundeu<sup>2</sup> cuando se utilice este anglicismo. En el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua<sup>3</sup> se incluye expresamente ya como palabra admitida, pero se indica este carácter de voz inglesa y remite como más aceptable a la expresión “grupo de presión” que también se alternará en su uso con el mismo sentido indicado anteriormente. No se va a seguir, sin embargo, la expresión “grupo de cabildeo” que recomienda Fundeu, por no considerarse suficientemente extendida en España, aunque, es cierto que en el ámbito latinoamericano si cuenta con una gran implantación, siempre para referirse al mismo entorno semántico.

Es bastante habitual en España, donde no existe una regulación estatal, completa y comprensiva que normativice la profesión, pensar en el *lobby* de forma abiertamente polarizada. Por un lado, están los que piensan que es una actividad oscura, ligada al poder de las grandes multinacionales y que mantienen un trato privilegiado con los poderes económicos y políticos para obtener ciertos beneficios no merecidos, por supuesto, se trataría de una actividad que bordea las fronteras de lo corrupto y que

---

<sup>2</sup> Grupo de cabildeo. *Fundeu BBVA*. 2020. <https://www.fundeu.es/recomendacion/grupo-de-cabildeo-o-grupo-de-presion-mejor-que-lobby/>

<sup>3</sup> *Lobby*. En *Diccionario de la Real Academia Española* (23ª Edición). 2020. <https://dle.rae.es/lobby?m=form>

corrompe la normalidad democrática (Horel, 2019). Por otro lado, están los que sólo ven aquellos *lobbies* que se dedican a finalidades filantrópicas o altruistas como la lucha contra el cambio climático o la protección de los animales abandonados; se vería esta actividad como una manifestación de la participación política o la movilización social.

La doctrina ha señalado en numerosas ocasiones (Ridao, 2017) que la actividad lobística tiene un encaje constitucional en términos de derecho de participación de la sociedad en los procedimientos de elaboración de normas (art. 105 CE) o bien en la declaración genérica relativa al derecho de participación ciudadana que señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE).

Al hablar de regulación hay que referirse a los “Estándares Internacionales para la Regulación del *lobby*” de 2015, que son el resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil, impulsado por *Transparency International*, *Access Info Europe*, *Sunlight Foundation* y *Open Knowledge*. Un elemento en discusión es la consideración como “grupo de presión” de la interacción ciudadana. Para TI “la interacción de ciudadanos individuales con cargos públicos que verse sobre sus asuntos privados no se considerará *lobby*, salvo cuando se relacione con intereses económicos particulares de suficiente envergadura e importancia como para comprometer potencialmente el interés público”<sup>4</sup> (Estándares, 2015, p. 5); aunque esta posición es discutida desde otras instancias que piensan que las organizaciones del tercer sector realizan igualmente una actividad de influencia sobre los cargos públicos en cuanto a sus decisiones y que, por tanto, deben estar sometidas a idénticas condiciones de transparencia.

En España no existe una regulación del *lobby* en el nivel estatal. No hay una obligación de información por parte de las múltiples empresas existentes en España

---

<sup>4</sup> Estándares internacionales para la regulación del *lobby*. *Hacia una mayor transparencia, integridad y participación* (2015), p. 5 / Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International. [Recuperado de [http://lobbyingtransparency.net/International\\_Standards\\_for\\_Lobbying\\_Regulation\\_ES.pdf](http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf) ]

dedicadas a la gestión de asuntos públicos o relaciones institucionales (que suelen ser las denominaciones adoptadas en España por los grupos de presión) de sus actividades o gestiones y, por lo tanto, no están sujetas a ningún control o fiscalización por órganos como el Consejo de Transparencia.

En el Congreso y en el Senado tampoco existía hasta el año 2020 una regulación que se haya puesto en funcionamiento lo cual llevo a un organismo del Consejo de Europa con funciones en la lucha contra la corrupción (GRECO) a formular unas recomendaciones muy específicas en su IV Ronda de Evaluación instando a las Cámaras, entre otras cuestiones, a realizar una regulación específica de la actividad de los grupos de interés ante las Cámaras.

En respuesta a las recomendaciones de GRECO, se adoptó el 1 de octubre de 2020, a través de un Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado el Código de Conducta de las Cortes Generales.

En la parte que nos ocupa relativa a los grupos de presión, la regulación de este nuevo Código remite a la Reforma del Reglamento para una regulación más completa, pero manteniendo la obligación de publicación en el Portal de Transparencia de las reuniones mantenidas con los grupos de presión que se definen como “aquellas personas físicas o jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que se comuniquen de forma directa o indirecta con titulares de cargos públicos o electos o personal a su cargo en favor de intereses privados, públicos, particulares o colectivos, intentando modificar o influir sobre cuestiones relacionadas con la elaboración, el desarrollo o la modificación de iniciativas legislativas”.

Sobre la regulación en el nivel subnacional, en España algunas Comunidades Autónomas han afrontado la regulación del *lobby*, así lo han hecho en Cataluña, Castilla-La Mancha, Aragón Comunidad Valenciana, Navarra, Madrid y Asturias. Se han presentado iniciativas similares en otras comunidades como La Rioja, pero caducó al finalizar la legislatura. Existen dos singularidades de interés como es la regulación en el nivel local realizada por el Ayuntamiento de Madrid o la regulación de un regulador como es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Por lo general, la regulación subnacional en España se recoge en una norma con rango de ley. La base normativa (Rubio, 2019) está formada por el registro público

(obligatoriedad, excepciones, contenido, adscripción), un código de conducta para los que desarrollan estas actividades, que en ocasiones se sustituye o complementa con un código de conducta de los funcionarios públicos y un régimen de control.

En cuanto a la denominación, en general se opta por hablar de “grupos de interés”, mientras que Aragón y el Ayuntamiento de Madrid prefieren hablar de lobistas y *lobbies*.

Las regulaciones coinciden en señalar a aquellos que pretenden influir (algunos prefieren hablar de “capacidad de influir” lo que introduce un matiz vinculado al poder de los grupos, relacionado con esa vinculación entre *lobby* y poder habitual en la opinión pública) o hacer valer algún interés en la toma de decisiones públicas, elaboración y aplicación de las políticas y disposiciones normativas. Otros amplían el campo para abarcar a todos aquellos que quieran interactuar con los representantes y los gestores públicos.

## **IV.2. Modificación legal en curso**

En el momento de escritura de este capítulo (agosto de 2021) están en marcha sendas reformas legales, una en cuanto a la regulación estatal y otra en relación con la regulación dentro del parlamento.

Por un lado, el ejecutivo presentó en abril de 2021 para consulta pública el “Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés”, se recibieron un total de 29 aportaciones, de las cuales 6 fueron presentadas por particulares, 18 por asociaciones y entidades privadas y 5 por entidades públicas. En las contribuciones existe consenso acerca de optar por un concepto amplio de grupo de interés, de manera que no sólo se aplique a los organizaciones o agencias que “profesionalmente” se dediquen a la actividad de representar a terceros antes los responsables públicos, sino que se incluya a todos aquellos que realicen actividades de influencia incluyendo a agrupaciones, aunque sean temporales, cuyo objetivo sea el mismo.

En el Congreso de los Diputados en el momento de redacción de este trabajo había en tramitación dos proposiciones de ley de reforma del Reglamento <sup>5</sup>en esta materia

---

<sup>5</sup> Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés presentada por el Grupo Parlamentario Popular

presentadas por dos grupos parlamentarios con contenidos y alcances muy diferentes y que tendrán que ser debatidas en el seno de la Comisión de Reglamento antes de que se aprueben y tengan efectos.

Por tanto, al objeto de este texto hay que prestar atención a los futuros deberes y derechos que se establezcan en las mismas.

### **IV.3. La regulación de los procesos participativos en la elaboración normativa**

El proceso de participación en la elaboración de normas se fundamenta en las siguientes normas: por una parte, el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, por otro, el art 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Desde el punto de vista material, la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 30 de septiembre de 2016, recoge las instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

#### **a) Consultad pública previa**

El objeto del trámite de consulta pública previa es recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.

Esta consulta no se realiza sobre un texto redactado, sino que está situada en un paso anterior y, como mínimo, debe recabar opinión sobre los siguientes puntos:

- I. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- II. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- III. Los objetivos de la norma.
- IV. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

---

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-166-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-166-1.PDF) y Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés presentada por el Grupo Parlamentario Socialista [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF)

En la práctica, en la fase de consulta se viene incluyendo un apartado más general sobre posibles cuestiones a valorar, de carácter más abierto y que es donde se pueden poner en práctica las recomendaciones y sugerencias incluidas en el presente trabajo.

Por ejemplo, en la consulta sobre el Anteproyecto citado relativo a los grupos de interés se incluían preguntas mucho más específicas sobre las limitaciones posibles a la actividad de los grupos de interés, los principios a recoger en el código de conducta o las características del registro de los grupos.

La duración del trámite de consulta previa no es muy largo ya que está tasado en un mes. Por ello, es importante tener claros los objetivos de la campaña de influencia y la estrategia a seguir como se ha indicado anteriormente.

La participación se realiza bien a través del Portal de Transparencia, bien a través del punto de acceso general de la Administración<sup>6</sup> o bien a través de los distintos portales web de la administración en apartados identificados como “participación ciudadana”. Diversos expertos (Sierra, 2019: 241) han señalado algunas mejoras posibles relativas a la documentación aportada o la publicidad en las sedes web de estos apartados que podrían mejorar su visibilidad y usabilidad.

## **b) Audiencia e información pública**

Los trámites de audiencia e información pública tienen por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

En este caso, de cara a la definición de la estrategia y los puntos sobre los que incidir hay que prestar atención a un documento que se publica de forma obligada en el sitio web y que se denomina “Memoria de Análisis del Impacto Normativo” (MAIN) ya que en ella se incluye un resumen de las aportaciones ya realizadas, así como de otros aspectos importantes de la norma objeto del proceso. Una lectura atenta de la MAIN debe dar muchas pistas para diseñar un proceso de aportación eficaz, aun

---

<sup>6</sup> Véase el portal web del Punto de Acceso General: <https://administracion.gob.es/>

cuando (Sierra, 2019) la información contenida en las misma sea en muchos casos mejorable.

#### **IV.4. Consejos Consultivos**

Los organismos consultivos tienen como fin aportar el conocimiento de expertos en materias muy concretas e institucionalizar y canalizar la participación de la ciudadanía en la Administración. De este modo, se dota a las políticas públicas del conocimiento y experiencia de profesionales, garantizando una mayor independencia, y se institucionalizan vías para conocer los intereses de ciudadanos y que estos puedan ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones públicas (Rubio, 2020). En el trabajo citado, al que nos remitimos, se identificaron 184 consejos consultivos de carácter permanente en el ámbito de la Administración General del Estado y se analizaron como casos de estudio algunos de ellos desde diversas perspectivas, incluido su impacto desde el punto de vista de la participación ciudadana.

Desde una perspectiva no necesariamente jurídica se puede atribuir a estos órganos la condición de órganos consultivos en función del papel que desempeñan como informadores necesarios o por su capacidad para emitir una opinión colegiada que eventualmente pueda ser tenida en cuenta. Sin embargo, que un órgano pueda ser consultivo no quiere decir necesariamente que sea un órgano de participación y menos aún de participación ciudadana (Rubio, 2020: 162).

Existe una disparidad de criterios a la hora de evaluar la utilidad de los consejos consultivos en la perspectiva de la participación. En el primer caso, los técnicos los valoran positivamente como mecanismos de participación ciudadana, destacando que aportan independencia a las normas y políticas informadas y que, además, así cuentan con el respaldo de la ciudadanía. Sin embargo, las entidades sociales opinan que en estos órganos “solo se pretende conocer su posicionamiento con respecto a un tema en concreto planteado desde la propia Administración y que en todo caso solo tienen una función informativa” (Rubio, 2020: 178).

En cualquier caso, hay un cierto consenso en considerar que las reuniones dentro de estos órganos son necesarias para que se produzca un intercambio de posturas y en que permiten la puesta en común simultánea de ambas perspectivas, la social y la de la Administración. La idea sería que siempre puede surgir algo positivo al

formular propuestas desde las entidades sociales y, en este sentido, las recomendaciones que se incluyen en este trabajo pueden ser también de aplicación directa a la participación en las reuniones de estos órganos.

#### **IV.5. Petición a las cámaras**

La petición a las cámaras es una forma singular de participación de larga tradición en nuestro sistema político pero que ha quedado reducida a una expresión residual y centrada en casos particulares muy singulares y, muchas veces, relacionados con situaciones personales de vulnerabilidad.

En la XIV legislatura (desde febrero de 2020 hasta junio de 2021) se han presentado y tramitado en la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados 1.524 peticiones, de las cuales 206 son reiteraciones. El trámite habitual es que la Comisión de traslado de la petición a la Administración que entiende como competente. De estos traslados se han recibido 317 contestaciones en esta legislatura.

Es una vía de muy escasa eficacia en términos de participación y necesitaría una profunda modernización si se quiere configurar como un elemento efectivo. En el caso del parlamento británico, por ejemplo, se trata de una institución de una enorme popularidad sobre la base de tres elementos inexistentes en nuestro caso:

- la publicidad de las propias peticiones en la página web de la institución.
- la posibilidad de recabar online firmas de apoyo a la petición.
- el establecimiento de incentivos a su presentación y a las campañas de apoyo ya que, rebasado determinado umbral de firmas de apoyo, la petición pasa a ser debatida en la cámara.

#### **V. VÍAS INFORMALES DE PARTICIPACIÓN**

Junto a las vías formales, la influencia es ante todo un proceso de comunicación, de comunicación persuasiva. De ahí la necesidad de articular mecanismos informales que permitan el acceso a los decisores, fortalezcan la confianza de éstos y creen un entorno social propicio al asunto y a la decisión pretendida. Sólo así será posible no sólo decir algo, si no que aquellos que decimos pueda ser tenido en cuenta.

## **V.1. Contacto, *Networking***

Una de las vías más eficaces de influencia pasa por construir, fortalecer y mantener relaciones con aquellos que, directa o indirectamente, participan en la decisión o pueden influir en ella. Además de las alianzas ya mencionadas, que crean vías de colaboración estables, es importante conocer y darse a conocer entre estos actores.

Una buena red de relaciones ayuda a tener información de calidad, nos permite presentar nuestras ideas y proyectos en distintos foros, nos sirve para llegar a nuevos contactos y nos permite estar cerca, o incluso ser parte, del entorno en el que se va a adoptar la decisión.

Para lograrlo no basta con incluir las vías de contacto en nuestra agenda e incorporarnos a su agenda, es indispensable estar presentes, para ser recordados en el momento necesario; hacernos valer, para poner en evidencia nuestro valor añadido en el ámbito profesional referencia en el asunto, y hacerlo de manera discreta y rápida, dentro de las dificultades de establecer y mantener relaciones de confianza.

### **a) Establecer contacto**

Las relaciones profesionales no pueden ser fruto de la casualidad. Crear una agenda de relaciones públicas pasa por:

- I. Definir con quien queremos entrar en contacto (siendo ambiciosos, de mentalidad abierta, y sabiendo que la riqueza de nuestra agenda se mueve por su calidad, su diversidad, más que por su cantidad;
- II. Buscar la mejor manera de establecer ese contacto: a través de personas de confianza mutua, en un encuentro casual bien aprovechado, o a puerta fría a través del correo o las redes sociales en las que seamos capaces de poner de manifiesto nuestro interés específico y el interés que el contacto puede suponer para el otro lado;
- III. Procurar buscar cosas en común al establecer el contacto (investigando de antemano su vida profesional y personal en busca de esas coincidencias), pon de manifiesto aspectos de tu perfil o tu proyecto que coincidan con sus intereses y busca crear motivos que justifiquen un nuevo encuentro.

Aunque el ideal es llegar a la relación personal, es importante tener en cuenta los posibles conflictos de intereses, y los efectos que esa relación personal podría tener sobre nuestros intereses profesionales.

#### b) Mantener el contacto

Las relaciones son como los músculos si no se alimentan acaban debilitándose, y una vez realizado el contacto, si no se alimenta desaparecerá.

Hay gente que solo utiliza los contactos cuando lo necesita y, al hacerlo, está predisponiendo negativamente a la persona que está en el otro lado. Cualquier gestión eficaz, para serlo, debe venir precedida de contactos periódicos.

Se trata de una relación profesional que no se puede dejar en manos de las ganas o la inspiración. Ayuda mucho dedicar a esta labor un tiempo determinado en el día o en la semana, y hacerlo de manera planificada, de manera que cada cierto tiempo hayamos dado muestras de interés a toda nuestra red.

Siempre hay motivos que permiten mantener el contacto: un mensaje de felicitación (ante un logro o un aniversario), compartir información sobre sus intereses conocidos, encuentros periódicos, y se pueden alternar los canales de comunicación virtuales, presenciales, masivos o individuales en función del grado de confianza, sin resultar invasivos ni excesivamente interesados.

Se trata de relaciones con un interés profesional que no tienen por qué resultar cargantes ni inoportunas. La clave para evitarlo es pensar siempre primero en cómo puedo ayudar a esa persona más que cómo puedo aprovecharme de ella y actuar en consecuencia.

De esta manera este interés profesional, evidente, supone habitualmente un ejercicio de generosidad, una siembra y una riega en la que no siempre se ve clara la cosecha, pero, como decía Carmen Díez de Rivera, “La generosidad es la forma suprema de la inteligencia” (Romero, 2013). Invertir en los demás sigue siendo la mejor inversión, aunque a veces parezca que “toda buena obra tiene su justo castigo”.

### c) Utilizarlo

No hay nada peor que utilizar a las personas, pero es muy difícil impulsar cosas importantes solo con las propias fuerzas. Los grandes proyectos requieren siempre de colaboración, de trabajo en equipo y siempre hay una vez en que se debe tirar del conocimiento de un conocido o de un amigo para pedirle orientación, consejo o colaboración.

Al hacerlo hay una serie de cosas para tener en cuenta:

- I. No plantees nunca tu propuesta en términos de reciprocidad: “como yo te he...” pero no dejes de pensar nunca en otras formas de ayudar al otro, aunque no tengan una relación directa con tu proyecto.
- II. Considera la capacidad del interlocutor. No pongas al otro en el compromiso de decir que no está en su mano, si puedes evitarlo y, por si acaso, deja siempre la puerta del no muy abierta.
- III. Mide el grado de confianza. No abuses. Pide cosas “serias”, y que no puedas conseguir de otra manera. Que el favor no sea una forma de realizar un capricho ni una vía para ahorrarte un esfuerzo mayor o trasladárselo al otro.

## V.2. Reunión/Encuentro/Entrevista

Exista o no existe una relación previa, la entrevista personal suele ser el instrumento más eficaz de influencia. No sólo porque permite presentar nuestros argumentos de una manera más persuasiva si no porque permite hacerlo en un entorno en el que es posible crear un clima de confianza, en el que obtener más información y hacernos una idea del grado de conocimiento, interés y compromiso de nuestro interlocutor.

Por ello es importante:

1. Intentar llegar siempre a la entrevista personal, provocando el encuentro cara a cara, aunque aparentemente existan otras formas de intercambio de información.
2. Prepara la entrevista, conoce a tu interlocutor. Dedicar tiempo a estudiar al otro, su biografía, sus relaciones, sus posiciones políticas y su acercamiento

al asunto objeto de la entrevista te permitirán encontrar puntos en común, crear un clima de confianza para sacar el máximo partido a la reunión.

3. Aunque pueda resultar evidente usa el “por favor”, aunque no estemos pidiendo un favor. Es cierto que la defensa de unos intereses son parte de un derecho de participación que te corresponde, pero la cortesía es siempre mejor recibida que las exigencias, por justificadas que puedan estar. Olvídate de quien eres, de tus contactos o tu nivel profesional, necesitas ayuda y eso hace a tu interlocutor mucho más importante que tú.
4. La interlocución se desarrolla mejor en un entorno de confianza. No llenes la reunión de asistentes, para transmitir apoyo, poderío o profesionalidad, más allá de los estrictamente necesarios. Tampoco crees intermediarios innecesarios, sólo aquellos que por su relación de confianza pueden reforzar la confianza de tu interlocutor.
5. Intenta no jugar en casa, al menos si no existe cierto grado de confianza. Desplázate a su oficina, o a su entorno, o queda en un sitio neutral, que permita estar cómodo y seguro a tu interlocutor y favorezca un tono cordial en el encuentro.
6. Intentar llegar puntual, no hagas esperar, evita añadir un esfuerzo adicional al favor que pretendes.
7. Ponte en su lugar. Una decisión que también favorece al que lo hace, aunque lo haga de manera distinta es mucho más factible. Piensa qué puede aportar al otro la posición que defiendes, pensando durante la reunión en su agenda y sus motivaciones que no tienen que coincidir con las tuyas, pero pueden ser perfectamente compatibles.
8. Deja claro la importancia de la ayuda que solicitas, su relevancia social y el papel que puede jugar tu interlocutor en su defensa.
9. No ocultes nada. Ofrece toda la información, incluyendo dificultades, riesgos e incluso posibles efectos secundarios o daños colaterales. El engaño difícilmente pasará un segundo filtro en el momento de adoptar la decisión y, de descubrirse a posteriori, además de provocar sospechas sobre la

ignorancia o la mala intención, nos priva del “derecho de defensa”, al estar ausentes en el momento en que se “descubra el pastel”.

10. Da las gracias... incluso cuando lo que pretendes no haya sido posible o haya sido directamente rechazado, da las gracias.

11. Se rápido en el cumplimiento de tus compromisos adquiridos en la reunión (envió de documentación, gestiones concretas...) pero no seas pesado en el seguimiento sobre los compromisos adquiridos por el otro. Aun así, no dejes de mantenerle informado de los avances relacionados con tu propuesta (aunque no estén directamente relacionados).

### **V.3. Información y documentación**

Como se ha mencionado, la influencia es, ante todo, una forma de comunicación persuasiva y de la forma en que se presentan las reivindicaciones en entrevistas, peticiones, comparencias, en un informe, en la prensa o ante la sociedad depende una buena parte del éxito de esta, pero el elemento común a todas ellas es la gestión de la información.

La información será la materia prima esencial de esta relación. Una información inspiradora, breve, sencilla, pero sobre todo información completa (sin ocultar los problemas y dificultades) y basada en datos.

Pero comunicar es mucho más que soltar datos, aunque nos pueda parecer muy profesional. Nuestra comunicación debe ser parte de una narrativa diseñada para influir en las políticas públicas. Berry (1977) explica que no toda comunicación “tiene que ser de naturaleza abiertamente persuasiva; puede ser información técnica o un informe de investigación. Es la intención inferida del comunicador lo que es crucial para la definición”.

### **V.4. Opinión pública**

Los decisores adoptan decisiones que consideran adecuadas para el bien común, y tratan de conocer la opinión que la sociedad tiene sobre esas materias. De ahí que el espacio público sea una vía para hacer llegar nuestras propuestas a los actores políticos. Es posible utilizar la opinión pública de maneras distintas: introduciendo en

la agenda temas ignorados hasta la fecha, reforzando la percepción de la importancia del tema para determinados grupos o para toda la sociedad; construyendo un marco cognitivo para abordar ese tema; sensibilizar a la sociedad sobre las consecuencias de determinadas decisiones, o la ausencia de ellas.

Hoy la opinión pública se conforma cada vez más a través de conversaciones personales. Por lo que el objetivo de cualquier campaña que busca incidir directamente en la opinión pública será llegar de manera convincente e ilusionante a un grupo de personas para que estos, a su vez, transmitan el mensaje de la campaña en sus círculos personales. Este tipo de promoción, boca a boca, entre personas que guardan entre sí una relación de confianza, es mucho más poderosa que cualquier información recibida a través de los medios de comunicación.

Frente a las estrategias de influencia que tenían en la discreción su principal argumento, hoy tenemos que considerar la casi seguridad de que nuestras acciones serán conocidas hasta en los detalles más pequeños, y dotarlas a nuestra campaña desde el principio de una estrategia de opinión pública.

Es cierto que los medios de comunicación son muchas veces más difíciles de acceder que los propios decisores públicos, de ahí que haya que esforzarse más en presentar nuestro tema de manera noticiable por su enfoque, su originalidad, su vinculación con la agenda mediática, por los apoyos recibidos, por el formato de las actividades realizadas y un largo etcétera.

Ante las dificultades de acceso a los medios las redes sociales nos ofrecen un camino alternativo, o complementario, que nos permite también conseguir los efectos que buscamos al involucrar a la opinión pública en nuestra causa.

## **V.5. Movilización**

Cualquier decisión pública requiere del apoyo implícito o explícito de al menos una parte de la comunidad en la que la decisión surte sus efectos. Esta “licencia social”, en expresión feliz, resulta clave para obtener la colaboración de la sociedad, o al menos evitar su oposición, que como demuestra la experiencia puede acabar dando al traste con nuestras intenciones.

Esta autorización social hoy ya no se puede obtener únicamente a través de la opinión pública, sino que requiere de un trabajo comunitario, sobre el terreno, para lograrla.

Se trata de articular comunidades informadas, cohesionadas, involucradas y políticamente activas, en torno a nuestra causa. La verdadera fuerza de las campañas de movilización se encuentra en lograr una base social amplia, suficientemente informada y motivada para transmitir el mensaje a sus círculos de confianza. La capilaridad y la capacidad de convicción de una campaña basada en estos principios la hace tremendamente efectiva. De ahí que, desde el punto de vista de la información, valoremos el uso de las tecnologías más por su capacidad para llegar a distintos centros neurálgicos con capacidad de distribución de información (*hubs, influencers, etc.*) que por el alcance directo de las mismas (*followers, likes, por ejemplo.*). La clave no pasa por un número elevadísimo de seguidores con los que comunicarnos directamente sino por la capacidad de llegada directa a personas dispuestas a convencer y movilizar al resto.

La acción política se articula en torno a procesos que requieren de continuidad en el tiempo y suponen no sólo una acción puntual, sino la involucración progresiva de instituciones y personas en una “organización”, formal o informal, construida en torno a la defensa de unos intereses concretos. El principal objetivo de estas campañas será localizar posibles colaboradores, entablar con ellos una relación personal y convertirlos en protagonistas de una campaña o movimiento ciudadano. Hacer crecer en número y, sobre todo, en “profundidad” la base de datos de la campaña, logrando que sean muchos los que participen activamente en la misma.

Se trata de ir construyendo una comunidad de acción política, formada por organizaciones y personas, con las que se establece una relación tanto en la calle como en las plataformas sociales. Las redes sociales permite la articulación, la coordinación y el control del movimiento social y su incidencia real en el mundo offline y se convierten así en el canal que permite sostener estas comunidades de acción política en las que participan políticos y ciudadanos; estructuras estatales o partidistas sin vida y ciudadanos con intereses reales, ofreciendo a estos participar e involucrarse en la política, en una interacción persona a persona, abierta, multidireccional y flexible, de máximo beneficio para todas las partes y a aquellos una oportunidad, quizás la última, de supervivencia.

Las campañas deberán adaptarse a este tipo de voluntariado que se alejan de la adscripción formal y las barreras burocráticas y que tiene en su volatilidad su principal peligro. Un voluntariado que es menos fiel, más exigente y abierto a colaboraciones puntuales con diversas organizaciones (Stirland, 2008). Mucha gente, mucha más de la que se piensa, está esperando para colaborar. El problema es que sólo están dispuestos a hacerlo si sus acciones tienen verdadero impacto real en los objetivos de la campaña, si son útiles. Son grupos en forma de red, informales, carentes de vinculación formal o jerárquica y tremendamente volátiles. Lo que les mantiene unidos y activos es el resultado, los objetivos comunes, más o menos inmediatos, y sus reglas se nutren de la filosofía abierta, colaborativa y de transparencia (Castells, 2009). Los voluntarios sólo permanecen en las organizaciones mientras tengan tiempo e interés. La continuidad de esta comunidad se convierte en objetivo prioritario y para conseguirlo hay que convencer a estas personas permanentemente, construyendo lentamente una relación sobre los pilares de la confianza y el compromiso.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La acción política ciudadana ni es fácil ni es algo, de entrada, para todos. No obstante, cada vez está al alcance de más personas y colectivos. La contribución de esta acción a la democracia en momentos complejos es clave y los poderes públicos deberían promoverla de una forma activa. Esto pasa por facilitar su ejercicio, aumentando la transparencia, mejorando los mecanismos institucionales.

Los ciudadanos también pueden mejorar su labor pública, complementando su buena intención con un planteamiento estratégico y profesional de la influencia que, a pesar de la ausencia de recursos, les permita acceder a los poderes públicos en condiciones de igualdad, o al menos disminuyendo la enorme diferencia que hoy separa sus acciones de influencia de las de organizaciones profesionales (Rubio, Maraón y Gonzalo, 2021). Aunque esto no descarta la conveniencia de acompañarse de profesionales, o al menos de formarse para poder hacerlo de manera profesional.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMSTRONG, J. y MOULITSAS, M. (2006): *Crashing the Gate: Netroots, Grassroots, and the Rise of People Powered Politics*. Vermont: Chelsea Green, White River Junction.
- BERRY, J. (1977): *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CASTELLS OLIVÁN, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- HIMANEN, P. (2002): *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Madrid: Ediciones Destino.
- HOREL, S. (2019): *Lobbytomía: cómo los grupos de presión envenenan nuestras vidas y la democracia*. San Sebastián de los Reyes, Madrid: Morata.
- MILBRATH, L.W. (1960): "Lobbying as a Communication Process". *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, núm. 1, pp. 32-53. Recuperado de: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/24/1/32/1824610>.
- PORRO GUTIÉRREZ, J.M. (2018): *Discursos, experiencias y prácticas locales de participación*. Madrid: Dykinson.
- ROMERO, A. (2013): *El triángulo de la transición: Carmen, Suárez y el rey*. Barcelona: Planeta.
- RIDAO MARTÍN, Joan (2018): "La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado: una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas". *Dilemata: revista internacional de éticas aplicadas*, A. 10, n. 27, pp. 73-89. Recuperado de <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000215>.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2000): "Internet en la participación política". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, pp. 285-309.

- (2002): “Los grupos de presión en España, una revisión pendiente”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 55 (1er. cuatrim), pp. 165-252  
Recuperado de <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/837>.(2007a): “La nueva comunicación política: lenguaje, ‘blogs’, ‘videoblogs’ y comunidades sociales”, *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, Nº 15.
- (2007b): “El protagonismo de las nuevas tecnologías en los nuevos movimientos sociales”. En Cotino Hueso, L. (coord.). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Comares.
- (2020): *La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <http://www.cepc.gob.es/es/Publicaciones/Libros/colecciones?IDP=2800>.
- RUBIO NÚÑEZ, R., MARAÑÓN MARTÍN, L., y GONZALO ROZAS, M.A. (2021): “¿Existe el *lobby* ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados”. *Revista de las Cortes Generales*, núm.110, 235-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/colecciones?IDP=2773>.
- SHIRKY, C. (2008): *Here comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. Nueva Jersey: The Penguin Press.
- STIRLAND, S.L. (2008): “Obama’s Secret Weapons: Internet, Databases and Psychology” [publicado el 29 de octubre de 2008], en <http://www.wired.com/threatlevel/2008/10/obamas-secret-w>.
- TRIPPI, J. (2004) *The Revolution Will Not Be Televised: Democracy, the Internet, and the Overthrow of Everything*. Nueva York: Regan Books.