

SERIE ESPACIO PÚBLICO IBEROAMERICANO

Los Grupos de Interés en Iberoamérica

Dirección:

Federico A. Castillo Blanco
Javier E. Quesada Lumbreras



Dykinson, S.L.

**LOS GRUPOS DE INTERÉS
EN IBEROAMÉRICA**

LOS GRUPOS DE INTERÉS EN IBEROAMÉRICA

DIRECTORES:

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2026

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-932-2
Depósito Legal: M-1393-2026
DOI: <https://doi.org/10.14679/4632>

ISBN electrónico: 979-13-7047-022-7

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besingsg@gmail.com

Índice

<i>Presentación</i>	13
FEDERICO A. CASTILLO BLANCO	
I. LA COLECCIÓN ESPACIO PÚBLICO IBEROAMERICANO	13
II. EL OBJETO DEL LIBRO: LA ACTIVIDAD DE LOBBYING O CABILDEO	14
III. LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO	17
 <i>Los grupos de interés en México</i>	 21
JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ	
I. INTRODUCCIÓN	21
II. GRUPOS DE INTERÉS Y SU INFLUENCIA EN MÉXICO	22
III. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN MÉXICO	25
1. La regulación del cabildeo en el ámbito federal	26
2. La regulación del cabildeo en los estados	32
3. La regulación del cabildeo en los municipios	36
IV. REFLEXIONES	38
V. BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXO	43
 <i>Los grupos de interés en Argentina</i>	 47
GUSTAVO DANIEL DI PAOLO	
I. MARCO INTRODUCTORIO CONTEXTUAL: LA GESTIÓN DE INTERESES Y SU INCIDENCIA Y OPERATIVIZACIÓN EN LAS VARIABLES CONTRAPUESTAS DE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN ORGANIZADA Y SISTÉMICA. ABORDAJE Y LÓGICA DE SU ESENCIA EN EL ENTORNO GLOBAL O SUPRANACIONAL	47
II. EL CONFLICTO DE INTERESES Y LA DIMENSIÓN DE LOS LOBBIES. LA INSERCIÓN DE ARGENTINA EN EL MARCO JURÍDICO SUPRANACIONAL E INTERNACIONAL. ENTORNO NORMATIVO LOCAL O DOMÉSTICO VINCULADO A LA TEMÁTICA	54
III. INSTRUMENTOS NORMATIVOS RELACIONADOS CON LA LÓGICA DE LA GESTIÓN DE INTERESES. LA IMPRONTA DE CANALIZACIÓN	

	DEL DECRETO 1.172/2003. NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y REGLAMENTACIONES ACCESORIAS Y COMPLEMENTARIAS	58
IV.	ABORDAJE Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LEY CONCEBIDOS EN LA MATERIA DEL LOBBY Y DESAGREGADOS EN EL MARCO DE ANÁLISIS TEMPORAL EN ARGENTINA. CONCLUSIONES PRELIMINARES	76
V.	REFERENCIAS	80
<i>Los grupos de interés en Perú</i>		83
MIRKO A. MALDONADO-MELÉNDEZ		
I.	INTRODUCCIÓN	83
II.	APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA GESTIÓN DE INTERESES O LOBBY EN EL PERÚ	87
III.	REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL LOBBY: ESTÁNDARES INTERNACIONALES	90
IV.	POLITICAS PÚBLICAS DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ	92
V.	REGULACIÓN NACIONAL DEL LOBBY: UN BALANCE Y ANÁLISIS DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN	94
	1. Huella Normativa	95
	2. Mecanismos de control del lobby	99
	3. Registro público de gestión de intereses	102
	4. Agenda en línea: Registro de Agendas Oficiales	105
VI.	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA: LA SECRETARÍA DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	112
	1. Principales funciones	113
	2. Otras funciones	113
	3. Autonomía e independencia	116
	4. La descentralización de la integridad: las oficinas de la integridad	117
VII.	RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA GESTIÓN DE INTERESES	117
VIII.	EL FENÓMENO DE LA GESTIÓN DE INTERESES O LOBBY: NECESIDAD DE UNA PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	120
IX.	CONCLUSIONES	122
X.	BIBLIOGRAFIA	123
	1. Acuerdos y/convenios internacionales	125
	2. Legislación nacional	125
	3. Jurisprudencia – Corte Suprema de la República del Perú	126

<i>Los grupos de interés en Colombia</i>	127
JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA	
I. INTRODUCCIÓN.....	127
II. MEDIDAS QUE DEBE CONTENER LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO ENCAMINADAS A LA MATERIALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	130
III. LA INCIDENCIA DE LA REGULACIÓN DEL LOBBY SOBRE LA INTEGRIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	136
IV. LA IMPORTANCIA DE INCLUIR EN LA REGULACIÓN DEL LOBBY O CABILDEO QUE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE NO CONSTITUYE ESTA PRÁCTICA.....	139
V. EL QUE LA ACTIVIDAD DE LOBBY O CABILDEO DEJE DE SER OPACA SE TRADUCE EN LA EXISTENCIA DE MAYORES CONTROLES.....	142
VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	147
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	148
 <i>Los grupos de interés en Brasil</i>	 153
ANA CAROLINA COURA VICENTE MACHADO, ILIANE MARIA COURA, ROGERIO MONTAI DE LIMA, CLOVIS ULTRAMARI Y MANOELA MASSUCHETTO JAZAR	
I. EL LOBBY EN BRASIL: UN ANÁLISIS MULTIPERSPECTIVO DESDE LAS PERSPECTIVAS JURÍDICO-HISTÓRICA-LEGISLATIVA Y DE GESTIÓN URBANA	154
II. PERSPECTIVA I: ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA TRANSPARENCIA: UN ANÁLISIS JURÍDICO-HISTÓRICA Y LEGISLATIVA.....	156
1. La Construcción del Interés Público en un Estado Democrático de Derecho ..	156
2. La Ley de Acceso a la Información como Marco Jurídico-Constitucional de la Transparencia Pública.....	157
3. La Estandarización del Lobby en Brasil bajo el Marco Constitucional y de los Deberes Republicanos.....	159
4. La Dinámica Histórica y la Construcción Social del <i>Lobbying</i> en Brasil	160
5. La Evolución y la Profesionalización del Lobby.....	162
6. La Gobernanza y la Transparencia: Experiencias Subnacionales y el Potencial de la Reglamentación Estatal	164
7. Los Puntos Fuertes y los Desafíos.....	167
8. Hacia una Reglamentación	168
9. Elementos Clave para un Modelo de Reglamentación Integral	169
III. EL LOBBY Y SUS DUALIDADES FRENTE A LA GESTIÓN URBANA.....	170
1. Entre lo necesario y lo problemático: tres ejemplos	172
2. Marketing Urbano: la construcción de imágenes y la realidad subyacente	174
3. El lobby: entre la pertenencia y el interés menor	175
4. Síntesis y proyecciones generales	176

IV.	CONCLUSIONES	178
V.	REFERENCIAS	179

Los grupos de interés en Ecuador 183

AGUSTÍN SÁNCHEZ LALAMA Y LUIS JOSÉ MONTES

I.	INTRODUCCIÓN.....	183
II.	BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN ECUADOR.....	184
	1. El derecho de participación y transparencia pública	184
	2. La falta de regulación específica sobre el cabildeo.....	187
	3. El principio de ética pública y su relación con la integridad administrativa.....	190
III.	INTENTOS FALLIDOS PARA REGULAR EL LOBBY EN ECUADOR.....	192
	1. Proyectos de ley y su análisis comparativo.....	192
	2. Causas políticas e institucionales del fracaso normativo.....	198
	3. Aprendizajes de las propuestas presentadas ante la Asamblea Nacional.....	199
IV.	DELGADA LÍNEA ENTRE LOBBY Y CORRUPCIÓN.....	200
	1. Distinción entre participación legítima y tráfico de influencias.....	200
	2. Consecuencias de la falta de regulación en la gestión de intereses.....	203
	3. Riesgos de la “captura regulatoria”	204
V.	AGENDA PENDIENTE Y PROPUESTAS DE REFORMA	206
VI.	CONCLUSIONES	208
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	209
	1. Fuentes primarias y gubernamentales del Ecuador	209
	2. Proyectos de ley y documentos legislativos ecuatorianos	210
	3. Instrumentos internacionales y principios rectores.....	210
	4. Estudios académicos y análisis aplicables al caso ecuatoriano	211
	5. Medios y análisis contextual (para referencia y verificación).....	212

Los grupos de interés en Portugal 213

MARCO LISI

I.	INTRODUÇÃO.....	213
II.	O PARLAMENTO PORTUGUÊS E O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	215
III.	DO COMBATE À CORRUPÇÃO À QUESTÃO DA TRANSPARÊNCIA	219
IV.	OS PRIMÓRDIOS DA REGULAÇÃO DO LOBBYING EM PORTUGAL	225
V.	A INTRODUÇÃO DE CÓDIGOS DE CONDUTA A NÍVEL NACIONAL E LOCAL ..	230
	1. Os códigos de conduta a nível local	233
VI.	O DEBATE PARLAMENTAR SOBRE AS PROPOSTAS DE REGULAÇÃO DO LOBBYING APÓS 2022	236
VII.	CONCLUSÃO.....	246

VIII.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250
-------	----------------------------------	-----

Los grupos de interés en España 253

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

I.	INTRODUCCIÓN: EL INTERÉS POR SU REGULACIÓN	253
II.	DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: LOS GRUPOS DE INTERÉS NO SON CORRUPCIÓN	255
III.	EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS	257
	1. Objeto y ámbito de aplicación	258
	2. Registro de Grupo de Interés y Oficina de Conflicto de Intereses	261
	3. Código de Conducta	263
	4. Informe de huella normativa	264
	5. Régimen sancionador	265
IV.	CONSIDERACIONES FINALES	267
V.	BIBLIOGRAFÍA	270

Los grupos de interés en las regiones de España e Italia 273

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

I.	LA DIFÍCIL REGULACIÓN DE LOS LOBBIES EN ESPAÑA E ITALIA	273
II.	LOS MODELOS REGULATORIOS ADOPTADOS Y LA INCIDENCIA DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN LA REGULACIÓN A EFECTUAR	280
III.	LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS ORDENAMIENTOS REGIONALES DE ESPAÑA E ITALIA	285
	1. Los ordenamientos autonómicos españoles sobre grupos de interés	286
	2. Los ordenamientos regionales italianos sobre grupos de interés	294
IV.	A MODO DE CONCLUSIÓN: SEGUIR PERFECCIONANDO EL MODELO	299
V.	BIBLIOGRAFÍA	300

Presentación

I. LA COLECCIÓN ESPACIO PÚBLICO IBEROAMERICANO

La colección espacio público iberoamericano es una iniciativa de la Unión Iberoamericana de Municipalistas que busca contribuir al fortalecimiento del tejido institucional en Iberoamérica. Dicha colección se concibe como un conjunto de estudios comparados de Derecho y Gestión Pública realizados, con carácter anual y con un especial acento en el caso de los gobiernos locales, en los diferentes países de Iberoamérica que analizan y sistematizan distintas instituciones y sistemas públicos que refuerzan la calidad de la democracia de los procesos de descentralización y reforma del Estado.

A lo largo ya de treinta y cinco años de trabajo de investigación sostenido que se muestra, tanto en las publicaciones efectuadas, como en las diversas iniciativas que el Instituto Iberoamericano de Estudios Urbanos y Territoriales ha desarrollado en esos años (Becas, apoyo a proyectos de investigación, etc.) y que han tenido su culminación en la Revista Iberoamericana de Gobierno Local, la Unión Iberoamericana de Municipalistas ha puesto de relieve no solo su apuesta decidida por el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a través de la formación y la asistencia técnica, sino también, y de forma destacada, su trabajo por la redefinición de los principios en que se asienta la acción de gobierno, la innovación en las técnicas y métodos de formulación de las políticas públicas y la permanente necesidad de repensar nuestras instituciones.

Esta actividad realizada en casi cuatro décadas se ve, con este primer número de esa colección dedicada a los grupos de interés, reforzada en un trabajo a medio y largo plazo que verá la luz en forma anual analizando el conjunto de instituciones que refuerzan el sistema democrático en Iberoamérica y el fortalecimiento de las políticas públicas.

II. EL OBJETO DEL LIBRO: LA ACTIVIDAD DE LOBBYING O CABILDEO

La exacta delimitación del fenómeno de la influencia en los tomadores de decisiones públicas al que se ha denominado lobbying o cabildeo y su caracterización resulta de mayor importancia de lo que a primera vista pueda parecer. Y ello con independencia de la denominación por la que se opte para lo que se han utilizado distintos términos, a saber: lobbies, grupos de presión o grupos de interés.

En efecto, como ha puesto de relieve Pérez Villalobos (“¿Es corrupción la actividad lobista: La respuesta penal frente al fenómeno lobby en el entorno de la Unión Europea?”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 25-10, 2023: p.5), resulta preciso definir las características de aquellos a los que se va a dar entrada en los procesos de toma de decisiones con el objetivo de excluir de las relaciones con los poderes decisorios a entidades o individuos que no se encuentren habilitados para ejercer esta función. Y a mi juicio debe añadirse, además de a esos sujetos señalados por dicha autora, a aquellos otros que por su propia naturaleza aun realizando actividades que suponen una influencia en aquellos sujetos que pueden ser conceptuados como decisores públicos no deben, sin embargo, ser caracterizados como lobistas y que, en el caso de la legislación española autonómica existente, se excluyen expresamente de dicha regulación¹.

En cualquier caso, con independencia de la denominación que se adopte para definir a los sujetos que realizan dicha actividad, lo cierto es que pare-

1 El proyecto de Ley de Transparencia e Integridad de los Grupos de Interés que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7 de febrero de 2025) excluye del concepto a los siguientes sujetos:

1. Las Administraciones Públicas y su sector público.
2. Los organismos y las organizaciones públicas internacionales y las autoridades públicas extranjeras, incluidas las misiones diplomáticas y embajadas, excepto cuando dichas autoridades estén representadas por entidades jurídicas, oficinas o redes sin estatuto diplomático o por un intermediario.
3. Los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales en el ejercicio de sus funciones constitucionales, sin perjuicio de que puedan tener la consideración de grupos de interés las entidades creadas o financiadas por los mismos.
4. Los colegios profesionales y demás entidades de derecho público cuando realicen funciones de defensa y promoción de los intereses que les son propios.

El Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, sometido a información Pública en noviembre de 2022 para la AGE también excluía a las personas físicas que actúen en condición estrictamente personal, respecto de asuntos de índole particular carentes de relevancia económica o social significativa, pero esta previsión ha desaparecido en el Proyecto actualmente en tramitación en las Cortes Generales.

ce haberse impuesto el concepto de grupo de interés ya que, como también ha puesto de manifiesto Pérez Villalobos (2023: p.6), la amplitud del mismo permite incluir un mayor número de actividades que tengan que entrar en la regulación y en los sistemas de control con lo que se reduce el riesgo de dejar fuera actividades opacas².

Coincidiendo con lo hasta ahora expuesto las organizaciones internacionales como la OCDE aconsejan que a la hora de regular este fenómeno es importante que se conceptúen con claridad los términos relativos al sujeto y a la actividad del lobby. Y recomienda, a estos efectos, que a la hora de definir el alcance de las actividades de lobby “es necesario equilibrar la diversidad de estas entidades, sus capacidades y recursos, con las medidas para mejorar la transparencia. Las reglas y directrices deben dirigirse principalmente a aquellos que reciben una compensación por realizar actividades de lobby, como los lobbies consultores y los lobbies internos. Sin embargo, la definición de actividades de lobby también debe considerarse de un modo más amplio e inclusivo para facilitar la igualdad de condiciones para los grupos de interés, aunque sean empresas o entidades sin ánimo de lucro, que tienen como objetivo influir en las decisiones públicas”.

Transparencia Internacional, por su parte, ha caracterizado el fenómeno como “cualquier comunicación, directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes públicos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental”.

Y, ciertamente, esas definiciones internacionales han tenido su influencia, a título de ejemplo, en las normas regionales que se han dictado en España. Veámoslo.

En el caso catalán, que fue la normativa regional pionera en España³, se opta por una definición amplia de éstos en su artículo 47.1 entendiéndose que han de incluirse en el Registro creado a estos efectos no solo a “las personas y

2 Bien es cierto que la denominación ha dado lugar a una batalla terminológica y, autores como Rubio Nuñez (“Los grupos de presión en España, una revisión pendiente”. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 55 2002:173 y 174), optan por el término grupo de presión.

3 Las normas en que se contienen dichas previsiones son las siguientes: Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (artículos 46 a 53); Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias (artículos 51 a 58); Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana; Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón (artículos 35 a 39); Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (artículos 43 a 47); Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen

organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés de otras personas u organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas»⁴, sino también a “las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada”⁵, aunque en el artículo 48 excluye de dicha consideración a “las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación realizadas en el marco de la ley, o las actividades de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico”.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas en el caso español han seguido, con mayor o menor grado de detalle, similar técnica legislativa combinando una definición amplia de los grupos u organizaciones que han de inscribirse en el correspondiente Registro con una enumeración de personas y actividades excluidas de dicha consideración. En algunos casos, y sin perjuicio de la exclusión específica citada, la enumeración de los que han de incluirse se realiza con relación a las actividades que se consideran como actividades de influencia (artículo 3 y 4 Ley Valenciana, el artículo 35 de la Ley Aragonesa o los artículos 65 a 67 de la Ley Madrileña)⁶.

gobierno de Navarra (artículos 46 a 53); Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (artículos 65 a 70).

4 En el caso de Castilla-La Mancha puede verse sus artículos 43 y 45 y en Navarra los artículos 46 y 48.

5 Y considera como actividad de influencia el apartado 2 de dicho artículo las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado, incluyendo los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones, así como las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas.

6 En este último caso, el artículo 65.2 establece que se considera actividad de influencia:

- Los contactos con cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local, con la finalidad antes mencionada.

- La preparación y difusión de comunicados, material informativo o documentos de debate y toma de posición.

- La organización de actos, reuniones, actividades promocionales, conferencias o actos sociales si se envían invitaciones a cargos, directivos, profesionales, personal estatutario u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.

- Las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales o audiencias sobre disposiciones normativas, políticas públicas u otras consultas abiertas.

III. LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

Sin duda, y como ponen de relieve los distintos trabajos que se han incluido en este estudio comparado, la regulación de esta actividad es notoriamente incipiente con carácter general en Iberoamérica. Necesaria, pero incipiente. Y tampoco hay estudios académicos que analicen en profundidad las regulaciones iberoamericanas existentes.

En cualquier caso, cabe decir que en ningún caso la regulación efectuada es uniforme y, además, viene influida por el carácter unitario o federal del país en concreto. Ha de añadirse, además, que todavía, en algunos países, muy limitada a los órganos que detenta el poder legislativo sin haberse alcanzado al conjunto de las autoridades públicas.

Podría decirse que son, a tenor de los distintos trabajos que se presentan en este volumen, tres variables las que han influido en la regulación efectuada. De un lado, y sin duda creo que es la variable más relevante, la integridad en la formación de la voluntad de los gestores públicos incluidos en el ámbito de aplicación de las normas que se examinan. En segundo término, un segundo vector que ha impulsado la regulación hasta ahora existente, íntimamente conexonada con la anterior, el principio de transparencia que también ha impulsado la necesidad de conocer el modo y manera en que se adoptan las decisiones públicas (lo que en el argot se denomina como “huella normativa”). Por último, *last but no least*, el principio de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

Precisamente, y por esas razones, extraña que, si salvamos casos como el de Chile, la regulación normativa sea tan escasa e incipiente. Con intentos, ciertamente, pero como también ha sucedido en el caso español a nivel estatal sin llegar a concretarse en normas en vigor que atiendan los estándares internacionales existentes en la materia.

- La prestación de asesoramiento profesional, mediante la representación y la mediación, y el suministro de material promocional, incluidos la argumentación y redacción, cuando estén destinadas a influir en las Administraciones públicas, sus cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.

- La prestación de asesoría táctica o estratégica, incluidas cuestiones cuyo alcance y calendario de comunicación estén dirigidos a influir en las Administraciones públicas, cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.

Si embargo la oportunidad de disponer de una regulación de los grupos de interés es creciente. Y es que los últimos datos puestos de manifiesto por el Latinobarómetro muestran la correlación entre la corrupción y la desconfianza que muchos ciudadanos sienten en sus gobiernos iberoamericanos. De esta forma, este pone de relieve que, aun cuando la corrupción se muestra como uno de los mayores flagelos de la democracia, en promedio los latinoamericanos sitúan a la región en el 7.2 en la escala en que 0 es “para nada corrupto” y 10 es “totalmente corrupto”, es decir una región percibida como corrupta. Pero, inclusive así se ha dado pasos positivos ya que en el año 2024 este índice alcanzó su mejor registro hasta el momento ya que un 37% de los latinoamericanos manifestaron que se ha progresado “mucho y algo” en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años. Mejores resultados se obtendrían a buen seguro si se fortaleciese el reencontro de la ciudadanía con las instituciones a través de la transparencia y la integridad regulando la acción de los grupos de interés⁷. Y es que, no se debe perder de vista, que las distintas evaluaciones realizadas por diversas instituciones muestran que las instituciones, los marcos jurídicos-institucionales y las políticas públicas para luchar por la integridad son los instrumentos más esenciales para recuperar la confianza de los ciudadanos y que, con carácter habitual, la ausencia de mayor progreso en este ámbito se debe a no contar con algunos de estos instrumentos o con iniciativas mermadas o descafeinadas en el proceso de su aprobación o a su implementación debilitada.

De esta manera la confianza en las instituciones sigue siendo, en ese estudio, un negro pozo del que no se logra salir. En el último lugar se sitúan los partidos políticos con el 17%, tres puntos porcentuales menos que su promedio histórico. Penúltimo es el Congreso con el 24%, también a cuatro puntos

7 De esta forma, en el Proyecto de Ley sobre grupos de interés que se tramita en la actualidad en España se detalla que:

“La regulación de la actividad de los grupos de interés constituye un factor muy relevante en la construcción de una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Esta participación contribuye a la mejora de la calidad democrática de las instituciones públicas reforzando su legitimidad y, además, se configura como un instrumento necesario para transmitir las demandas sociales a las personas gobernantes y personas gestoras públicas, al objeto de que adopten las políticas que logren la mejor satisfacción de los intereses generales, teniendo en cuenta que este proceso participativo es, en el momento actual, cada vez más complejo, que requiere de un análisis exhaustivo en la formulación de las políticas públicas y que ha de conciliar los distintos intereses de los concurrentes sujetos afectados.

Al mismo tiempo, la actual gobernanza pública precisa de la continua interrelación entre quienes adoptan las políticas públicas, por un lado, y la sociedad civil, por otro, para facilitar la toma de decisiones justas, participativas y transparentes, reforzándose con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público”.

porcentuales menos que su promedio histórico. Antepenúltimo es el Poder Judicial (28%), igualmente menos que su promedio histórico. Lo mismo le ocurre al Gobierno que alcanza tan solo el 31% un porcentaje inferior a su promedio histórico. Pero, como se detalla en ese informe, la confianza es una actitud de la población que constituye una consecuencia y no una causa: se suele producir porque hay cosas que suceden y se pierde cuando otras no ocurren.

No se puede, por consiguiente, “cambiar” o “aumentar” los niveles de confianza con políticas públicas directas dirigidas a la confianza, sino que más bien se deben abordar los asuntos que afectan a la construcción de esta. Y la transparencia e integridad que podría aportar una regulación sobre la actividad de influencia en la adopción de las políticas públicas iberoamericanas puede sin duda contribuir al incremento de esta, sobre todo si se atiende a un tercer dato al que seguidamente nos referiremos.

Y es que lo que, inclusive, avalaría más la necesidad de una regulación integral conforme a los estándares internacionales es que, según el estudio realizado en 2024, hay una convicción en la ciudadanía de que hay una captura del poder por grupos económicos. El 72 % de los encuestados considera que sus países están gobernados por grupos poderosos que actúan en beneficio propio. Si bien esta cifra es ligeramente inferior al 79 % registrado en 2018, sigue revelando un escepticismo profundo hacia las élites y las instituciones. Sólo en El Salvador y México este indicador cae por debajo del 50 %, reflejando dinámicas políticas particulares. Y mucho me temo que, sino adoptamos decisiones en la buena dirección, y la regulación de los grupos de interés lo es, no conseguiremos revertir esa opinión de la ciudadanía.

El Latinobarómetro de 2024 mostraba una democracia que, aun cuando resiste, se encuentra herida. Para revertir ese proceso América Latina necesita fortalecer su tejido institucional, reconstruir la confianza en los partidos y el parlamento, y abrir espacios reales de participación y transparencia. Como bien advierte Marta Lagos, “la democracia se puede recuperar”. En este contexto, las agendas de gobierno abierto y rendición de cuentas no son un lujo: son una necesidad urgente para asegurar que la resiliencia democrática observada en 2024 sea más que un espejismo pasajero. Y en estas agendas la regulación de los grupos de interés, aportando más transparencia y mayor integridad a la definición de las políticas públicas, puede resultar de una indudable trascendencia.

Esperamos que, con este trabajo de análisis comparado, se contribuya al logro, en primer término, de una toma de conciencia de una necesaria regulación de esa actividad que existe, pero que se desenvuelve en forma opaca;

pero, en segundo lugar, sea un aporte para ofrecer modelos que orienten a los legisladores en la necesaria tarea de abordar la misma.

Federico A. Castillo Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Granada



Consejería de Inclusión
Social, Juventud, Familias
e Igualdad

Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional
para el Desarrollo



UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS
UNIÃO IBERO-AMERICANA
DE MUNICIPALISTAS

