

Merchán Hernández, C., *Las relaciones universidad-empresa en los sistemas regionales de innovación: análisis de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Publicaciones Consejo Económico y Social de Andalucía, Colección Premio de Investigación, Sevilla, 2012, 363 pp.

El interés por el análisis de los procesos de producción del conocimiento científico y por su uso y repercusión en el mercado se ha dirigido por lo común a extrapolar “buenas prácticas” (*benchmarking*) consideradas “exitosas”; modelos de referencias desarrollados en regiones o territorios de alto desarrollo en I+D+i, con gran confluencia entre la producción científico-técnica y el mundo empresarial, entre los que sobresale el ejemplo paradigmático del californiano Silicon Valley.

Una dificultad común que presentan estos modelos proviene de pretender su extrapolación a regiones y territorios en los que los factores de orden histórico, social, económico, político y cultural, son bien diferentes; lo que se hace especialmente evidente en el caso de regiones de escaso desarrollo científico y con un débil tejido empresarial, como sucede en Andalucía.

Consciente de esta dificultad, la profesora Merchán Hernández ha realizado en esta obra una relevante aportación que desvela las claves de la colaboración entre las Universidades –principales focos de generación de conocimiento científico en Andalucía– y el tejido empresarial andaluz para señalar, al cabo, las deficiencias del modelo y sus vías de superación. El libro es fruto de la tesis doctoral de la autora, que mereció el premio de investigación del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Desde el punto de vista metodológico, la profesora Merchán parte del conocimiento de la legalidad formal y de la realidad institucional del sistema andaluz de ciencia e innovación, y emplea en el terreno empírico fuentes secundarias –documentos y estadísticas oficiales– y fuentes primarias de elaboración propia que la autora ha obtenido mediante técnicas cuantitativas y cualitativas: datos

de carácter cuantitativo, proveniente de encuestas representativas, de un lado; y, de otro, datos de carácter cualitativo, procedente de entrevistas a *policy makers* y *stakeholders* que durante su trayectoria profesional han ocupado posiciones relevantes en el diseño y desarrollo de la organización del sistema de ciencia y tecnología en Andalucía.

Con estos mimbres, la obra comienza con un primer capítulo que sirve al lector para conocer la definición y evolución de una serie de conceptos claves: I+D e innovación, política de ciencia y tecnología y, por último, el entramado de relaciones de cooperación universidad-empresa que engloban la variedad de vínculos formales e informales entre la comunidad científica y el tejido productivo.

El segundo capítulo del libro ofrece una panorámica general de la evolución de los enfoques teóricos en el estudio de los procesos de innovación, dedicando especial atención al estudio de los sistemas regionales de innovación. Esto permite valorar sus potencialidades y deficiencias, poniéndose de relieve la complejidad de los procesos de innovación y las relaciones de cooperación universidad-empresa, que dependen tanto de múltiples y complejos factores institucionales y estructurales.

El tercer capítulo ofrece una rigurosa revisión de los estudios empíricos más representativos sobre las relaciones de cooperación universidad-empresa, sistematizando las metodologías usualmente empleadas y los hallazgos empíricos más relevantes. El desarrollo de este marco teórico combinado permite diseñar a la autora su propia estrategia de análisis y explorar nuevas vías de comprensión del proceso de innovación y de las relaciones de transferencia del conocimiento científico-técnico.

Los capítulos cuarto y quinto se ocupan específicamente del ámbito territorial y organizativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Primero, la autora contextualiza el sistema de ciencia, tecnología e innovación de Andalucía mediante el análisis de sus principales magnitudes e indicadores. La evolución del Sistema Regional de Innovación de Andalucía revela el importante peso que tiene el sector público en la estructura del gasto y en los

recursos humanos en I+D, cuya contribución ha venido incrementándose en la última década. Esto se refleja en un potencial crecimiento de la comunidad científica, orientada fundamentalmente a la investigación básica. No obstante –y esto es clave–, el aumento del esfuerzo público no ha venido acompañado de una respuesta similar en el sector empresarial, todavía escasa y limitada en la región. Por lo demás, el análisis de actividades económicas, tamaños y recursos humanos del tejido empresarial andaluz revela la presencia de unos condicionantes estructurales poco propicios para la innovación y el desarrollo tecnológico. En Andalucía se conjuga un débil entorno productivo caracterizado por el predominio de la pequeña y mediana empresa tradicional, con escasa implicación en las actividades de I+D y especializada fundamentalmente en las actividades económicas con demanda y contenido tecnológico bajo.

El sexto capítulo analiza las relaciones de cooperación universidad-empresa desde el punto de vista del tejido empresarial, y el séptimo capítulo lo hace desde la perspectiva de los grupos de investigación. Los análisis empíricos realizados en estos dos capítulos ponen de relieve cómo los cambios legales y políticos propiciados por la Ley Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento aprobada en 2007 no se han visto correspondidos con el comportamiento y rutinas de los investigadores y empresarios de la región, pudiendo concluirse que las universidades no representan todavía una fuente de conocimiento central en las actividades de innovación de las empresas, de un lado; y, de otro, que las empresas que han asimilado con mayor intensidad el desarrollo de relaciones de cooperación con las universidades conforman un sector reducido y peculiar del tejido empresarial de Andalucía. En concreto, se trata de empresas grandes, localizadas en un parque tecnológico y vinculadas a actividades emergentes con alto contenido científico, y que desarrollan de forma intensiva I+D interna y externa.

El octavo y último capítulo analiza cómo se desarrolla el proceso de cooperación universidad-empresa en Andalucía, teniendo en cuenta la información ofrecida tanto por la comunidad científica como por las empresas. Esto permite detectar aspectos claves del proceso de cooperación como son el punto de partida, motivaciones, duración, financiación e intermediarios.

Permítame el lector un par de reflexiones finales que me ha despertado la lectura de este magní-

fico trabajo de la profesora Merchán. La primera alude al enfoque –acaso debería decir desenfocado– del sistema andaluz de transmisión del conocimiento. La Ley Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento puso fin a un ciclo de opulencia inversora. Nótese que se aprueba al tiempo que despertaba con toda su crudeza la profunda crisis económica en la que estamos inmersos, de efectos devastadores en la política pública de I+D+i. Ciertamente, en los últimos cuatro ejercicios presupuestarios el gasto en I+D+i en España ha acumulado una reducción cercana a la mitad. Hemos despedido el 2012 con un anuncio demoledor: el recorte del 18% del presupuesto en educación superior y la bajada del 80% en gastos no financieros en I+D+i. Estas cifras dejan a la Universidad pública al borde de la asfixia económica, en una situación de deterioro irreparable que se suma a otros males endémicos ya conocidos.

El paso de la opulencia al recorte drástico nos ha quitado de golpe una venda de los ojos, ha sacado a la luz algunos de nuestros despropósitos y ha tirado por tierra –en su parte más dolorosa, la que afecta a los jóvenes investigadores– la inversión en talento de décadas. Todo ello impone la necesidad de cambios profundos en la generación de conocimientos científico-técnicos y, sobre todo, en el modelo de financiación. En las economías más competitivas, el peso de las actividades basadas en el conocimiento y en la tecnología supera el 75% de su PIB. Países como EEUU o Alemania dedican en torno al 3% de su PIB a la I+D+i y –lo que es más sorprendente desde nuestra óptica regional– dos tercios de esa cifra corresponden a aportaciones del sector privado y de las empresas. Su estrategia: promover la I+D+i como un elemento esencial de generación de riqueza y de competitividad y disponer de un entorno favorable a la inversión en I+D+i y a la difusión de sus resultados, lo que conlleva que las empresas vean en la investigación una actividad rentable. Frente a ello, nuestro porcentaje del PIB dedicado a I+D+i apenas alcanza el 1% (la mitad de la media europea), y eso antes del drástico recorte de finales de 2012.

Pese a los loables propósitos de la “Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología” (que recoge los grandes objetivos generales de la investigación española en el horizonte temporal de 2015), las actividades de I+D+i en España en general, y en Andalucía en particular, se han cimentado, hasta ahora, en una dirección inversa a la de las economías más competitivas: no sólo ha sido la Universidad quien soporta-

ba el mayor peso de la inversión y de los resultados de la investigación, sino que ésta fluía –con las muchas dificultades y trabas que la profesora Merchán analiza cabalmente– casi unidireccionalmente de la Universidad a la sociedad y a la empresa, especialmente en algunos campos del saber como las Ciencias Sociales y Jurídicas y las Humanidades.

Los recortes del presupuesto de investigación paran en seco esta inercia histórica y retan de forma clara a un sector privado bastante acomodado a contratar en forma de “transferencia de conocimiento” universitario sus inversiones en I+D+i. Si queremos seguir teniendo la investigación de excelencia que demanda una sociedad moderna es preciso cambiar la inercia y el paradigma. Parece que no queda otra que esforzarnos, como otros países de nuestro entorno, en hacer de la I+D+i un factor de mejora de la competitividad empresarial primando la inversión en I+D+i proveniente del sector privado.

Lo que acabo de decir conecta con la segunda de mis reflexiones, cuyo tono más personal espero que me disculpen: la profesora Merchán se ha incorporado hace poco a un proyecto de Universidad de reciente creación, la Universidad Loyola de Andalucía, en el que yo también estoy embarcado. La investigación y la transferencia de conocimiento está imbricada a este proyecto en una concepción colaborativa Universidad-empresa que se acerca mucho al nuevo paradigma que acabo de apuntar y que, en esta medida, se anticipa al reto que imponen las actuales circunstancias económicas y el propio contexto globalizado de la transmisión del conocimiento. Este posicionamiento se entiende y se explica por tratarse de un proyecto que se inserta en la secular tradición universitaria de la Compañía de Jesús, con una implantación mundial sin parangón, y en su modelo de investigación concebida al servicio de la sociedad. Estoy seguro que Carmen Merchán aportará excelencia y criterio al proyecto, tanta o más como ha demostrado en este sólido y trascendente trabajo de investigación.

Juan Antonio Carrillo Donaire

Juan Francés. *¿Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España*. Ediciones Destino. Colección Imago Mundi, volumen 240. Barcelona, 2013. 298 pp.

¿Quién hace realmente las leyes en España? ¿Qué sucede desde que un técnico, en un ministerio comienza a elaborar el borrador de una ley hasta que el Rey estampa su firma y el texto es publicado en el BOE? ¿Qué intereses profundos y cruzados entran en juego en medio de todo ese proceso? ¿Quién manipula, en la sombra, para que el debate se decante hacia un lado u otro? Éstas son algunas de las cuestiones sobre las que trata de arrojar luz este libro, además de esclarecer la poderosa y creciente industria del lobby y proponer una regulación que impida que esta actividad se realice en España a oscuras, a espaldas del conocimiento del público y mediante prácticas más cercanas al tráfico de influencias que a la legítima y necesaria actividad de lobby.

Quien nos adentra en este proceloso mundo de la “fontanería” del poder es el periodista Juan Francés, quien ha trabajado en Bloomberg TV en Madrid, Londres y Nueva York, ha sido jefe de economía en Punto Radio y ha ocupado cargos de responsabilidad en los departamentos de comunicación en los ministerios de Administraciones Públicas y Economía y Hacienda (2009-2011). En la actualidad es el Director de la Unidad de Finanzas de la agencia de relaciones públicas Porter Novelli.

El libro está estructurado en una introducción, seis capítulos dispuestos en dos partes y una conclusión (dos capítulos por apartado), además de las correspondientes secciones de agradecimientos, bibliografía e índice onomástico. En la primera parte se explica la teoría (en qué consiste la actividad del lobby y cómo se lleva a cabo en algunos países de referencia) y en la segunda se analiza específicamente la industria del lobby en España (quiénes son los principales lobistas y por qué en nuestro país la sociedad no es consciente del papel decisivo que cumplen en el engranaje del poder).

Respecto al estilo, se trata de una obra divulgativa, escrita de forma ágil, entretenida y con muchos ejemplos, con la didáctica fórmula pregunta-respuesta, pero también es un texto crítico y duro, redactado con gran conocimiento de causa y alto grado de realismo. Además, para su redacción el autor contó con la colaboración mediante entrevistas tanto de diputados y ex políticos y altos funcionarios como de profesionales de los asuntos públicos, lo que confiere mayor credibilidad a lo expuesto en sus páginas.

Se trata, sin duda alguna, de un libro de la máxima actualidad. El presidente Mariano Rajoy, durante el debate sobre el estado de la nación de 2013 anunció su interés por regular el ejercicio del lobby y, mientras se escribe esta recensión, es noticia que el Gobierno ha empezado ya a trabajar sobre su prometida regulación. Lo cierto es que, como veremos más adelante, éste anuncio viene produciéndose desde 1990, aunque ahora, de la mano de la tan, por otra parte, cacareada y necesaria Ley de Transparencia, y empujado por la incesante demanda de la sociedad civil, parece que por fin contaremos con ansiada normativa.

Y es que, como afirma José Francés en la introducción del libro, todos hemos oído o leído alguna noticia acerca de los lobbies. Pero lo asociamos a algo tenebroso cuando en la realidad el lobby es una práctica profundamente extendida en la elaboración de la legislación española ya que no hay ni una sola ley que se apruebe en el Parlamento que no sea objeto de una activa participación por parte de los diferentes grupos de interés implicados que contactan con todos los partidos del arco parlamentario para tratar de influir en su elaboración o evitar que llegue a buen puerto en función de sus intereses.

El autor nos cuenta la anécdota que le llevó a escribir este libro que no es otra que, cuando formaba parte del Ministerio de Economía y Hacienda, comprobó como llegaban comentarios idénticos a un texto normativo pero presentados por diferentes grupos parlamentarios. Es decir, ambos partidos habían remitido los textos que les había ofrecido el mismo lobby con su análisis. En un ejercicio de honestidad, Francés nos deja claro desde el principio que considera legítima la actividad del lobby, ya que los representantes de los ciudadanos no tienen por qué ser expertos en todos los asuntos de la vida diaria y es normal que recaben la asesoría de empresas u organizaciones con las que mantienen una relación de confianza que además les puede ayudar a elaborar o mejorar textos legales. Sin embargo, ésta actividad debe ser conocida por la opinión pública y controlada, regulada.

En el primer capítulo trata de responder a la pregunta *Qué son los lobbies*. Afirma que el término lobby tiene una mala traducción al español, ya que la palabra que más se aproxima, cabildeo, no significa exactamente lo mismo y tiene un componente peyorativo. Recurre a la RAE para definirlo de forma más aséptica, tanto en su primera acepción

(“grupo de personas influyentes, organizado para presionar a favor de determinados intereses”) como en la segunda (“vestíbulo de un hotel”) que enlaza con su origen histórico puesto que la actividad del lobby se creó de forma espontánea y de manera rudimentaria cuando, en el siglo XVIII, los representantes de las compañías aguardaban la llegada de los parlamentarios británicos en los salones de entrada a Westminster con la esperanza de charlar con ellos e influirles en un sentido u otro en las votaciones que tendrían lugar más tarde. Una anécdota similar sitúa también el origen del término en Estados Unidos, bajo el mandato del 18º Presidente Ulysses S. Grant que tenía por costumbre escaparse cada noche de la Casa Blanca al lobby del cercano hotel Willard a tomarse una copa de brandy y fumar un habano. Allí departía con hombres de negocios y representantes de diferentes intereses particulares que en seguida comprendieron que estas gestiones informales eran mucho más productivas que las realizadas por canales administrativos.

En todo caso, poco a poco las compañías fueron estableciendo una comunicación más fluida y sutil con los parlamentarios empezando a forjar relaciones más complejas y menos públicas, surgiendo la figura del intermediario, hasta la fecha, en que los lobistas se encuentran en todos los engranajes de la actividad económica diaria y su industria ha adquirido tanta capacidad de influencia que no es posible entender la legislación sin su existencia.

Así, debemos entender al lobby como la gestión de la defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevado a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de intermediarios. Y esto se hace con los objetivos estratégicos de que el Estado conozca a la organización y sepa lo que piensa y para que el lobby sepa lo que piensa el Estado. De esta manera, una relación a largo plazo reporta beneficios a ambas partes ya que la información que fluye con normalidad genera confianza y reporta actividades empresariales más productivas y el Gobierno puede mejorar o corregir la legislación antes de que se apruebe.

Como afirma el politólogo Maurice Duverger, los grupos de interés son algo consustancial al ser humano. Entonces, ¿por qué existe tan poco conocimiento en la sociedad española sobre este tipo de actividades? ¿y por qué no existen los controles

necesarios para garantizar que no se menoscaben los intereses generales?

Los lobbies no sólo se dedican a tratar de influir en un proyecto normativo. De hecho ese es su último recurso ya que su primer objetivo es presentar su causa (elaboración de argumentos), explicar y defender por qué ellos son los representantes válidos de un sector y por qué las posturas que defienden son positivas para el conjunto de la sociedad. De hecho, los lobbies lo que hacen es revestir siempre sus argumentos con la defensa del interés general y los dotan así con visos de razonabilidad. Transmiten una imagen positiva basada en la confianza y credibilidad de la postura defendida, que dé lugar a un entorno comunicativo y social favorable. Así lo afirmó Lester Milbrath: “todos los gobernantes elaboran una decisión a partir de lo que perciben y no de lo que es objetivamente cierto o real. Por consiguiente, la única manera de influir en una decisión es actuar sobre las percepciones de quienes las toman”.

Para que un lobby llegue a ejercer su capacidad de influencia sobre el poder debe tener unos objetivos muy bien definidos y claros; un equipo humano bien preparado y con alto conocimiento de las normas de funcionamiento de la Administración y del proceso de toma de decisiones; y cultivar contactos con el poder estableciendo una política de relaciones institucionales fluida con los distintos gobiernos. De todas estas características, hay que tener en cuenta que los contactos tienen fecha de caducidad ya que es habitual que los responsables cambien cada cuatro años y, aunque la materia prima del lobista es la información, el conocimiento del funcionamiento de la Administración es fundamental, lo más importante es contar desde el principio con una estrategia y tener claros los objetivos, además de que el lobby esté cohesionado internamente y tenga capacidad de movilización.

No debemos olvidar que la propia naturaleza del lobby es buscar su protección, tanto interna (limitando la competencia entre sus integrantes garantizando la repartición de beneficios) como externamente (mediante la imposición de restricciones a la entrada de nuevos agentes que puedan constituir una amenaza potencial para el grupo ya consolidado). Éste tipo de lobby defensivo es uno de los más comunes del panorama económico español y puede ir incluso más allá (*grassroots lobby*) utilizando tácticas intimidatorias con el poder, de presión o coacción.

Los lobbies, con su actividad como representantes de los intereses de la sociedad civil ante el poder establecido, sirven a éste al expresar los puntos de vista de las distintas partes implicadas (interlocutores organizados) en cualquier legislación, ejerciendo un papel de “auditor externo” de la labor del poder que ayuda a corregir errores e introducir mejoras que benefician al conjunto de la sociedad o a buena parte de la población. Por tanto son necesarios y ayudan a los propios diputados a que tengan diversas visiones de los temas. Y es que tener grupos de presión reconocidos, con tradición, experiencia y presencia sectorial, a la hora de elaborar una norma que les afecta, puede ayudar al Gobierno de turno a definir un problema.

Debemos darnos cuenta de que también hacen lobby todo tipo de organizaciones sociales, sindicatos y las asociaciones de colectivos minoritarios, permitiendo que la sociedad civil acceda al proceso de la elaboración de la legislación y participe en él. Incluso una buena estrategia de lobby incide directamente sobre la competitividad exterior de una economía. Cuando las empresas españolas salen al exterior ven necesario realizar una intensa labor de comunicación con los gobiernos de esos países.

Pero si los lobbies no están sujetos al control público que garantice la transparencia pueden cometerse excesos y ser perjudiciales para la sociedad, pudiendo amenazar el buen funcionamiento de la democracia si son capaces de modificar a su antojo la legislación de un país. Y es que los lobbies tienen una tremenda capacidad de generar un debate que no estaba en la sociedad, además de que, cuanto más grandes son las compañías, más fácil tienen su acceso al poder e imponer sus intereses, a diferencia de otros sectores de la sociedad, lo que puede producir asimetrías.

No debemos olvidarnos de que muchas veces, quien más presión ejerce para modificar una ley (sectores bien organizados, con incentivos para unirse y defender conjuntamente sus intereses), es al mismo tiempo parte del problema que ha provocado la necesidad de dicha ley; mientras que los ciudadanos permanecen disgregados y carecen de información fiable, motivación suficiente y recursos para organizarse.

Sucede que los lobbies adquieren tanto poder que son capaces de tumbar iniciativas contrarias a sus intereses e incluso crear un clima de opinión

contrario al Gobierno. Cuando esto ocurre se instala en el subconsciente colectivo una sensación de ingobernabilidad. Sus protagonistas son los que Mancur Olson denomina *less-encompassing lobby groups* (grupos de presión que, a costa de defender sus intereses, infligen un perjuicio al conjunto de los ciudadanos) frente a los *more-encompassing lobby groups* (cuyos intereses están más alineados con los del conjunto de la sociedad). Y es que, según el mismo autor, los lobbies ralentizan el crecimiento económico al reducir el ritmo con que los recursos son transferidos hacia otras actividades, prefiriendo subvenciones, por ejemplo, a la creación de riqueza adicional o la libre competencia que estimule la economía frente a medidas proteccionistas que asegure su estatus.

Pero el problema no es de los lobbies sino de los gobiernos y diputados que se dejan capturar por sus argumentos sin un análisis crítico, la falta de transparencia con que realizan su actividad y ausencia rendición de cuentas (*accountability*), anonimato que impide el control efectivo. Por eso la cuestión no es si el lobby es bueno o malo, sino si existe transparencia y mecanismos de control para que la sociedad pueda conocer cómo operan, qué relaciones mantienen con los poderes públicos y en qué medida sus actuaciones contribuyen a modificar el resultado de las políticas públicas. Por tanto, el verdadero problema no es su existencia, sino que no esté regulado, por lo que debemos crear mecanismos institucionales que minimicen la capacidad del lobby para influir de forma ilegítima o de forma contraria a los intereses generales.

Y aunque nos hemos referido a los siguientes términos de manera sinónima, debemos también diferenciar entre grupos de interés (cualquier organización, basada en una o varias actividades compartidas, que lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad), grupos de presión (grupos de interés que, en cumplimiento de su propia finalidad, influyen sobre el Gobierno, la Administración o la opinión pública: asociaciones corporativas, colegios profesionales, organizaciones representativas de un sector, ya sea contratando servicios de agencias especializadas, en nómina de la propia compañía o ambos) y lobbies (transmisión de mensajes de los grupos de presión al centro de decisiones por medios de representantes especializados).

En éste último caso, si hablamos de lobbies por cuenta ajena, es decir, la contratación de los servi-

cios externos, lo más frecuente es que nos encontremos con bufetes de abogados, empresas de consultoría, agencias de comunicación y relaciones públicas o ex políticos que realizan estas labores. Como el término lobby hoy por hoy “está quemado”, se suele renegar del mismo y en su lugar encontramos otros que despiertan menos recelos como “relaciones institucionales”, “actividades públicas” o “regulación y competencia”.

Una vez situado el marco comprensivo, abordamos el capítulo segundo, *Cómo opera el lobby en otros países*, viendo los ejemplos de Estados Unidos y Europa.

El país americano es, sin duda, donde más avanzado están los lobbies y lo que ello conlleva, remontándose las primeras referencias a la segunda mitad del siglo XIX cuando la industria del ferrocarril luchó por conseguir subsidios gubernamentales para el ingente trabajo de expansión del mismo hacia el Oeste.

Según datos ofrecidos por el autor, en 2010 había 13.000 lobistas profesionales registrados en Washington, con un gasto total en acciones de lobby de 3,5 miles de millones de dólares, datando la primera legislación específica de las actividades del lobby en 1946 (*Federal Regulation of Lobbying Act*). En este capítulo, Francés relata también los últimos avances desde el mandato de George Bush hasta el actual de Barack Obama, contándonos que su desarrollo va ligado a que en Estados Unidos son los lobistas quienes en la práctica financian las campañas electorales (eventos *fundraisers*) con la esperanza de obtener influencia.

Respecto a Europa, es Bruselas la otra capital del lobby con 15.000 profesionales registrados y más de 3.000 grupos de interés con oficina permanente. Su actividad está regulada y están sometidos a un registro obligatorio para su control. La actividad del lobby está tan reconocida en la capital belga que está consagrada en el Tratado de la Unión Europea en su artículo 11. Además, la naturaleza fragmentada de la Unión Europea proporciona múltiples canales a través de los cuales los grupos de interés consiguen influir en el diseño de las políticas a través de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Desde el 1 de enero de 2012 entró en vigor el Registro de Transparencia del Parlamento y Comisión Europea con el objetivo de reforzar la transpa-

rencia, además de encontrar en un mismo lugar toda la información sobre las personas y organizaciones que están en contacto con las instituciones de la Unión, así como la “huella legislativa”, esto es, una lista de todos los grupos de presión con los que los ponentes de reunieron durante la redacción de sus informes.

Se inicia la segunda parte del libro con el capítulo tercero, *Cómo opera el lobby en España*. Afirma Francés que en nuestro país el problema con el que nos encontramos es la opacidad por lo que todavía nos movemos en el terreno de las conjeturas. Al no existir un registro público hay muchas entidades que hacen lobby pero no lo reconocen públicamente por lo que tampoco podemos saber el número de profesionales que se dedican a esas actividades aunque el autor se aventura a cifrarlos en medio millar.

Como se ha comentado en el primer capítulo, y aunque ha avanzado mucho la situación en los últimos años, el ejercicio del lobby sigue realizándose sin transparencia ni rendición de cuentas lo que provoca que la opinión pública desconozca las prácticas que se dan en la práctica, además de confundir al lobista profesional con el *conseguidor* o *vendereuniones*, más próximo al clientelismo. Esto tiene efectos contraproducentes para la propia industria, pero también para la política misma porque la falta de información lleva a muchos ciudadanos escépticos a sospechar y a considerar estos movimientos de los lobbies con el poder como un mercado negro de la política.

¿Por qué en otros países está regulado, controlado y vigilado por el público y los medios de comunicación y aquí permanece fuera del debate público? Una de las razones del nulo conocimiento público (causa o consecuencia) es la falta de regulación legislativa sobre la materia ni ningún tipo de registro oficial. Y es un proceso que se retroalimenta porque la falta de regulación desplaza al lobby a una zona de sombra que hace que para los lobistas sea más difícil lograr legitimidad pública, lo que crea un clima desfavorable para su regulación, que acaba convirtiéndose en tema tabú. Aunque ha habido a lo largo de los años hasta tres Proposiciones No de Ley (PNL) desde 1990 hasta 2012, las tres han sido rechazadas o relegadas al olvido.

El autor insiste en que el lobby es una actividad legítima y necesaria de comunicación entre el poder y el destinatario de una regulación, pero si no

se da de forma transparente, si se esconde a la sociedad por una cuestión de hipocresía política y cultural, lleva a pensar en algo oscuro (“piensa mal y acertarás”). Pero eso no es ejercer el lobby, sino tráfico de influencias y corrupción, que son delito.

Jorge Francés se pregunta si se trata de una cuestión cultural, de la ausencia de participación de la sociedad civil en política, pero también atribuye parte de culpa a los medios de comunicación, ya sea el periodista o el propio medio, que no denuncian las prácticas poco transparentes o no publican informaciones negativas o críticas ante la amenaza de retirar la publicidad, su principal vía de financiación. O, gracias a su influencia en los medios, introducen en la agenda mediática temas que les interesa. Y como los medios de comunicación sirven para introducir a la opinión pública en el proceso legislativo, los grupos de presión disponen de nuevas armas para condicionar al poder y la ciudadanía.

Este capítulo se finaliza con un repaso a las principales entidades que hacen lobby en España, desde los grupos más poderosos (la banca, empresas de telecomunicaciones, eléctricas, constructoras, fabricantes de automóviles, el mundo de la justicia), como la Iglesia católica y la CEOE y sindicatos, hasta las ONGs (colectivos de cooperación internacional, gays y lesbianas), SGAE, funcionarios y la propia Casa Real.

En el capítulo cuarto se explica, de forma detallada que no procede explicar en esta recensión, *Cómo se hacen las leyes en nuestro país* y la presión que someten los lobbies desde el principio hasta el fin de las mismas, ya sea a los diputados, a los miembros del ejecutivo, y a los funcionarios, ayudándose de casos reales y experiencias propias vividas mientras estuvo en el Ministerio de Economía y Hacienda.

En este capítulo también se abordan otros temas como cómo afecta el sistema político a la influencia de los lobbies y si el Gobierno está en minoría y necesita de partidos bisagra; la falta de recursos en los ministerios y el Parlamento; e incluso la interesante pregunta de si los políticos están o no bien pagados y cómo influye en el funcionamiento de la Administración; y, no podía faltar, el lobby en las comunidades autónomas.

Llegamos así al apartado de Conclusión con los dos últimos capítulos, en el que en el último, el sexto, el autor llega a proponer una *Proposición No de*

Ley de Regulación de la actividad de los Grupos de Presión. Pero antes, en el quinto capítulo, *Hacia una regulación de los lobbies*, recapitula todo lo dicho en el libro con el objetivo de que éste sirva de acicate para una regulación de la actividad de los lobbies que confiera mucha más transparencia al proceso de toma de decisiones públicas, ofreciendo sus razones.

En primer lugar, una regulación que aporte transparencia al proceso de toma de decisiones de la relación entre lobistas y políticos, de forma que los ciudadanos puedan identificar aquellas conductas que son legítimas de las que no lo son. En segundo lugar, los lobistas son los primeros interesados en regular y normalizar su actividad, para despojarla del oscurantismo y continua sospecha. En tercer lugar, la regulación beneficiaría a los que menos acceso e influencia tienen, puesto que los poderosos tienen siempre más acceso a la clase política. En cuarto lugar, no regular los lobbies no va a limitar su capacidad de influencia, puesto que ésta ya se está dando de facto. La solución pasa por dotarse de herramientas de control y transparencia en los procesos. Además, cada vez va a haber más lobby porque los españoles poco a poco están comprendiendo que no basta con votar cada cuatro años sino que es necesario estructurar canales de participación de la sociedad civil en la política. Y, por último, éste es un proceso que han adoptado casi todos los países, por lo que no podemos alinearnos con la oscuridad frente a la transparencia del resto.

Por tanto, los tres grandes principios que debería contener un proyecto de regulación de los lobbies serían: 1. Las actividades de lobby son una parte esencial de toda democracia y no debería haber ningún tipo de barrera a aquellos que quieran hacer lobby a los poderes públicos de una manera transparente. 2. Las actividades de lobby, sean de la naturaleza que sean, nos afectan a todos los ciudadanos de incontables maneras, por lo que tener más información acerca de los distintos sujetos que intervienen en el proceso de toma de decisiones es un derecho de todos los ciudadanos. 3. Es necesario avanzar hacia una transparencia mucho mayor en el proceso de toma de decisiones públicas y en la relación de los poderes públicos con los lobbies porque todo aquello que se pueda hacer ha de poder contarse y si algo no se puede contar es que no debería hacerse.

Ignacio Martín Granados
Politólogo – ignacio@martingranados.es

Carles Ramió, *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Editorial Catarata, 2012, 222 pp.

Este libro, como manifiesta su autor en las primeras páginas, no es un estudio académico ni unas memorias sino simplemente un ensayo. Aunque en realidad tiene un poco de todo, por un lado el rigor propio de una persona que lleva toda su vida dedicada al mundo universitario, por otro la experiencia práctica de quien siempre ha estado trabajando, mediante la investigación y el trabajo profesional, con la administración pública y por último el de la persona crítica e irónica que siempre ha intentado decir lo que piensa a pesar de las consecuencias. En él el autor sigue siendo el *anfíbio* por convicción (en un mundo de *monjes* o *guerreros*) que siempre ha sido, no sólo por moverse bien, como él indica, tanto en el entorno institucional y de mercado como en el entorno académico, sino también por hacerlo tanto en el centro como en la periferia, por ser tanto de ésta como de aquél.

Quizá por todo ello ha conseguido que, a pesar de la importancia del tema tratado, la relación entre la dimensión política y la dimensión profesional en las cúpulas decisorias de las administraciones públicas, y de la profundidad con que lo trata, sea un libro ameno y fácil de leer e incluso divertido. Se percibe claramente en él la desinhibición con la que ha sido escrito, huyendo de lo políticamente correcto con el fin de presentar un diagnóstico que sirva para avanzar en la mejora de nuestras instituciones públicas, que es lo que pretende. Algo que siempre es necesario pero que lo es más en los difíciles momentos que vivimos.

Su honestidad es palpable en todos los capítulos del libro, tanto en el que habla de los problemas de la Ciencia de la Administración como en los referentes a la relación entre la política y la administración o en el capítulo final sobre la administración para después de la crisis. En todos ellos expresa su opinión, como ha hecho siempre, con un espíritu crítico pero también con un aspecto constructivo, lo que le permite y nos permite avanzar en el conocimiento.

Las administraciones públicas españolas son las “empresas” más importantes del país, ya que gestionan el 40 por ciento del PIB, tienen cerca de tres millones de empleados públicos y prestan un gran volumen de servicios y de su buen hacer depende el desarrollo económico y humano de los

ciudadanos y la calidad de vida e índice de felicidad de estos. Pero en esas “empresas” no existe, desde un plano formal, dirección, al no estar regulada en nuestro país la institución de la dirección pública profesional, aunque en el plano real y material existen directivos públicos, ya que hay puestos y personas que toman decisiones y dirigen la gestión de las administraciones públicas. Explicar porqué sucede esto y cómo solucionarlo es el objeto principal del libro. De ahí que, aunque el título se refiera a las relaciones entre directivos políticos y altos funcionarios, el argumento central y su hilo conductor es la dirección pública en el sector público español.

Los motivos de esta falta de regulación, en opinión de Ramió, es la falta de interés tanto de los políticos como de la mayoría de los empleados públicos. Los primeros, porque cuando asumen responsabilidades de gobierno no quieren perder la amplia capacidad de discrecionalidad de la que disfrutan a la hora de ocupar los numerosos puestos directivos de carácter político ni de nombrar y cesar con total libertad a los que ocupan puestos directivos de carácter profesional. En el caso de los empleados públicos, porque la mayoría prefiere vivir bajo una dirección amateur, que les parece menos exigente y por lo tanto más cómoda que una dirección profesional.

Durante mucho tiempo y ante la falta de regulación se ha funcionado de una manera intuitiva e informal, pero en los últimos años este modelo autorregulado de adaptación mutua que había funcionado relativamente bien ha dejado de hacerlo, dando muestras de claro agotamiento, revelando unas disfunciones cada vez más estructurales e integrales que están dando como resultado la decadencia constante del espacio directivo, el dominio de la mediocridad y la falta de excelencia profesional. Todo ello parece indicar que si queremos administraciones con fortaleza institucional y gerencial se necesita una regulación específica del directivo público y programas formativos para ellos.

Esta regulación no puede provenir de una única ley, ya que esta materia es conceptualmente organizativa y como tal sujeta a la autonomía de cada Administración. Por eso Ramió considera que el Estado tiene que impulsar lo más rápidamente posible su propia ley y cada comunidad autónoma la suya. En el caso de las administraciones locales se debía regular en una nueva ley de bases de régimen local y exactamente lo mismo en las universidades (con una ley del Estado).

La propuesta de regulación del espacio directivo que nos presenta Ramió no es, como el mismo nos señala (p.171), original en el sentido de que hay varios autores que han elaborado sus propios modelos (Francisco Longo, Manuel Villoria, Rafael Jiménez Asensio, Joan Mauri) aunque sí que tiene algunos elementos diferentes.

La regulación aunque importante no es el único elemento que puede regenerar la dirección pública española, sino que además es necesario mejorar los planes de formación ofertados por los institutos o escuelas de formación de los empleados públicos (estatales, autonómicos y locales). Esta formación presenta hasta ahora importantes déficits, como la ausencia de planes de formación dirigidos a los directivos de carácter político y la escasa sintonía existente entre las necesidades de formación de los directivos públicos profesionales y las capacidades organizativas de los institutos o escuelas de formación.

La ausencia de un modelo de aprendizaje de vanguardia ha llevado a la mayoría de estos institutos y escuelas a externalizar esta formación en escuelas de negocios. Esta opción, que se ha ido abandonando con el tiempo, ha permitido a los directivos un conocimiento mayor de carácter instrumental pero ha olvidado un conocimiento muy importante, el de carácter institucional. Esta estrategia es, para Ramió, una de las culpables de la excesiva empresarialización de nuestras administraciones públicas y de la pérdida de sus capacidades y fortalezas de carácter institucional. Para corregir esta situación nos plantea una opción híbrida: la externalización de la formación instrumental (ofimática, aprendizaje lingüístico...) y que los ámbitos que aportan mayor valor institucional y público, como es el caso de la formación de directivos, quede en manos de los institutos o escuelas de formación.

En cuanto a la formación que deben recibir los directivos es fundamental que adquieran una cultura política y administrativa basada en valores y ética pública, una adecuada visión política e institucional de carácter estratégico, habilidades organizativas, de dirección de recursos humanos y de marketing institucional.

Tampoco se olvida, al referirse a las escasas aportaciones académicas sobre la dirección pública, de dar un buen repaso al funcionamiento de la universidad. Los cambios producidos en nuestras

universidades en los últimos tiempos han sido notables, se han convertido en organizaciones modernas, internacionalizadas, competitivas y profesionalizadas en el reclutamiento y selección de su profesorado. Esto que es muy positivo ha tenido, en cambio, un efecto muy negativo en el estudio de nuestra administración pública. El sistema creado de carrera profesional ha provocado que los jóvenes profesores e investigadores no se incorporen en el circuito de expertos académicos con influencia en las administraciones públicas, lo que puede implicar, según Ramió, no solo la pobreza conceptual en las administraciones sino también la decadencia de la universidad española al descuidar su mayor valor, la transferencia de conocimiento.

El autor tampoco evita entrar en las eternas polémicas sobre la difícil relación entre la clásica y nuclear Ciencia Política y la incipiente Ciencia de la Administración, de las que todos tenemos anécdotas parecidas a las que cuenta en el libro, y que no parece en vías de solución. Es cierto que la Ciencia de la Administración no posee una metodología propia y que bebe de la metodología de otras ciencias, pero eso no la convierte en una ciencia menor sino todo lo contrario, ya que en un mundo cada día más complejo las soluciones a los problemas tienen que verse con una perspectiva multidisciplinar y el uso de distintas metodologías enriquece notablemente las alternativas que se planteen. En su opinión, la disciplina a la que le corresponde, por derecho y por obligación, el estudio de la Administración pública en su perspectiva más material es a la Ciencia Política y de la Administración.

La parte central del libro es la más amena y divertida. En ella nos habla de la relación triangular que se puede presentar en el espacio directivo de las instituciones públicas, formada por el directivo político junto con el alto funcionario y el politécnico, poniendo como ejemplo las corporaciones locales que han impulsado un modelo gerencial. Relación compleja que aunque en algunos casos puede dar buenos resultados (un ejemplo de ello son los hospitales o las universidades públicas) tiene una tendencia natural al desequilibrio, al esconder en el fondo una relación de pareja.

“Amor de enamorados” es lo que en su opinión hace falta en la Administración pública y en concreto en la dirección pública. Y no un amor convencional sino un amor intenso, tórrido, caribeño y que dure toda la vida, como relata García Márquez en su libro *El amor en tiempos del cólera* (p.94).

Cree que es indispensable que los funcionarios estén enamorados de la institución pública en la que prestan sus servicios, apasionadamente enamorados en la defensa del interés general y del bien común, enamorados de estar al servicio de sus ciudadanos. Sería interesante, por tanto, que en los procesos de selección de los nuevos funcionarios se incluyera un “test de amor” como condición imprescindible para acceder a la administración.

También se refiere al amor, o más concretamente a las parejas, al hablar de la desmotivación de los directivos (p. 102). Los directivos profesionales se encuentran en muchos casos con una pareja, el político, que puede ser polígamo, lo que puede generar celos y rivalidad. Para que funcione esa relación hace falta intereses comunes, que los hay y muchos, y una comunicación sincera; siendo el político el elemento de la pareja que debe hacer los mayores esfuerzos para lograr esos espacios de comunicación y complicidad.

Pero las metáforas más interesantes del libro no son las del amor sino las del baile, del que demuestra tener un gran conocimiento. No sólo habla de que en las instituciones públicas siempre se está bailando, innovando movimientos y contorsiones (p.76) sino que también para referirse al funcionamiento de la administración utiliza el baile como símil (¿con qué se baila? Con el fémur, tibia y peroné según la canción *Bailando, me paso el día bailando* de Alaska).

Aunque es en el capítulo 6 donde más utiliza el símil del baile, en concreto el baile de salón. Estos bailes se articulan sobre dos bailarines, hombre y mujer, en los que el primero lleva el paso y domina los movimientos y el otro (la mujer) lo va acompañando. El problema en este caso es que el que gobierna el baile es el directivo político, que en la mayoría de los casos no sabe bailar e incluso no tiene ni sentido del ritmo, pero el que más sabe bailar es el directivo profesional. Normalmente si el directivo político tiene un cierto sentido y aptitud para coger el ritmo puede aprender la técnica pero hay algunos casos, pocos, en que no es posible; estas personas nunca deben ser nombradas para un cargo político en la Administración.

Después de esta introducción nos presenta los que considera modelos de bailarines directivos políticos y directivos profesionales y de la combinación de estos extrae como resultado dieciséis tipos de bailes diferentes (corrido mexicano, bulería,

danza del vientre, pasodoble, baile electrónico, baile de disfraces, baile de bastones, baile de discoteca, danza turca, baile de la escoba, cumbia, charlestón y tango). Cada uno de ellos tiene unas características y una aportación institucional distinta.

Este libro es la obra de madurez, que esperamos que sea muy prolífica, de una persona que conoce tanto desde una perspectiva teórica como práctica el funcionamiento de la administración pública española. Ese conjunto de conocimientos es el que le ha permitido elaborar un texto ameno, divertido, fácil de leer y provocador en algunos momentos, sin perder el rigor que el tema precisa. Pero a pesar del tono más ligero y musical de los primeros capítulos del libro el lector detectará rápidamente que detrás de ello hay un amplio número de interesantes propuestas para la reflexión sobre nuestra administración. Propuestas que podrán

ser o no compartidas pero que están elaboradas desde la reflexión contrastada empíricamente.

El texto, por tanto, es de lectura obligada no sólo para todos aquellos que trabajen en el sector público (políticos, directivos, funcionarios, empleados públicos...), sino también para todas aquellas personas interesadas en el funcionamiento de nuestras instituciones públicas o que quieran conocer algo más sobre ellas. En un momento en que se está culpando a las administraciones públicas y a sus empleados de muchos de los problemas de nuestro país conocer un aspecto importante de ellas y hacerlo de la mano de una persona que reúne al mismo tiempo el rigor con un espíritu crítico y divertido es un auténtico placer. Si lo leen, cosa que les recomiendo, verán que no les deja indiferentes.

Carmen Pineda Nebot