



Estrategia, en crisis, del desarrollo científico y tecnológico español

Uxío Labarta

*La articulación de un pacto de estado por la ciencia
deberá tener en cuenta que el desarrollo institucional de la ciencia
en España no es ajeno al poder pluricéntrico en el que se estructura.
Así, entre otras medidas, la planificación multilateral
consensuada es fundamental.*

Cuando hace año y medio saludábamos la creación de un Ministerio de Ciencia e Innovación –en el que por vez primera se integraban la mayor parte de organismos ejecutores de investigación, las universidades y los entes financiadores, como Plan Nacional y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)–, lo hacíamos desde el supuesto de la culminación institucional de una política de apuesta decidida por la I+D del gobierno socialista en la primera legislatura de Zapatero.

Todo indicaba, a nuestro entender, que esa articulación institucional de la innovación y la investigación española, permitiría, 25 años después de la Ley de la Ciencia, configurar un potente instrumento organizativo y planificador de la política de ciencia e innovación. Venía ello apoyado porque, al contrario que en la ocasión precedente de creación de un Ministerio de Ciencia (2000-2004), con un sinfín desarticulado de competencias variopintas y alejado del sistema universitario, en esta ocasión se había

optado por integrar además de los consabidos Organismos Públicos de Investigación (OPI), a las universidades, al Instituto de Salud Carlos III e incluso al CDTI, nunca desprendido hasta entonces del área de industria. Manteníamos entonces que la creación de este Ministerio era la mejor oportunidad para articular dentro del gobierno del Estado una *estrategia de desarrollo científico y tecnológico*; estrategia con objetivos asociados a la mejora de nuestra competitividad y potencial industrial y de servicios, pero también con incidencia en los objetivos sociales y culturales planteados por la sociedad y diseñados por el gobierno.

Manteníamos también que la creación del MICINN permitiría de una vez por todas articular, si no una política de la I+D federal, una imprescindible administración de la investigación y la innovación de carácter federal. Se correspondía la articulación institucional de la I+D en un ministerio, con articulaciones institucionales similares en los gobiernos de Andalucía y Cataluña. Es necesario añadir que, como consecuencia de las prio-

ridades políticas de sus gobiernos, el País Vasco, Navarra, Cataluña y la Comunidad de Madrid, están en cabeza de inversión y estrategias en I+D.

Las actuaciones de los gobiernos autonómicos posiblemente irán en aumento, como ha venido sucediendo durante estos últimos 20 años, bien mimetizando los planes nacionales, bien desarrollando estrategias y centros de investigación propios, o actuando más específicamente en innovación sobre centros y parques tecnológicos. En este discurrir de las políticas de I+D parecía que desde el gobierno del Estado, con la creación del MICINN, se había comenzado a comprender la necesidad de alcanzar una eficaz articulación del sistema para el conjunto de España. Abandonando para ello negociaciones bilaterales entre el Estado y cada comunidad autónoma, y sustituyéndolas por una planificación multilateral consensuada y el fortalecimiento de mecanismos de colaboración en investigación, lo que no excluía, sin embargo, que las políticas de innovación industrial precisaran estrategias regionales propias y específicas.

Sin embargo, apenas seis meses después de creado el MICINN, empezaron a surgir las primeras señales de alarma sobre el alcance, la profundidad de convicciones y el consenso intragubernamental sobre la política subyacente para la creación del Ministerio.

En el desarrollo temporal de la situación actual existieron objetivamente dos hechos que empezaron a inquietar acerca de la viabilidad y eficacia del recién creado Ministerio. Por una parte, el real o aparente desgaste político asociado a manifestaciones contrarias al plan Bolonia de las universidades, un año después desaparecidas sin que hayan desaparecido los problemas de este plan y, por otro, a los enfoques de desarrollo político y de gestión del propio Ministerio. Unos debidos a las inercias derivadas de la siempre compleja puesta en marcha de una nueva estructura ministerial, y otros provocados por los evidentes desenfoques en la acción política, que crearon desafección y preocupación.

Desenfoques que se evidencian no sólo en los recortes presupuestarios ya para el año 2009, sino en el amortiguado debilitamiento de las convocatorias en este año de Ingenio 2010, Cenit y Consolider, cabeza de puente de la acción del gobierno en I+D en la legislatura 2004-2008, y en el continuismo en las prioridades y la gestión de las acciones de un Plan Nacional de I+D de corto alcance, menguados fondos y dudosa eficacia, sino, sobre todo, en el contenido de los borradores de una nueva Ley de la Ciencia. Y ello porque mientras los primeros se excusaban en un atolondramiento derivado de la crisis económica, o por el escaso tiempo transcurrido de este nuevo Ministerio, los contenidos de los borradores de la ley señalaban insuficiencias políticas y planteaban escenarios de muy compleja gestión.

Entre ellos, la propuesta de reorganización de los Organismos Públicos de Investigación, que no siendo el de mayor calado, sí era el que podía entorpecer en mayor medida la organización y el trabajo de los investigadores. No sólo por la mezcla de funciones que la integración provoca, sino porque la reorganización se diseñaba como una formalidad administrativa, carente de una definición de sus

funciones en el sistema público de I+D y sin ajuste a una imprescindible, pero no definida, *Estrategia nacional de desarrollo científico y tecnológico*. Por ello, la ley deberá abordar el principal problema existente entre los organismos de investigación del Estado: la heterogeneidad de las carreras profesionales de su personal investigador. Y también contemplar la heterogeneidad de instituciones investigadoras que durante estos años se han ido desarrollando bajo fórmulas jurídicas diferentes, como el CNIO, el Centro de Investigación Cardiovascular, o los CIBER del sistema de salud, por señalar aquellos en los que el Estado ejerce un papel determinante, sin olvidar todas las estructuras estables de I+D asociadas a universidades y gobiernos autónomos. Además había otros dos aspectos de la

«Por no abordar políticamente una administración federal de la ciencia y la tecnología los presupuestos correrán el albur de mayorías y minorías.»

propuesta de ley de una mayor complejidad política: las competencias en I+D de las comunidades autónomas y la propuesta de un régimen laboral para el personal de investigación.

A ello es necesario añadir una acción política del gobierno de España que ya en octubre de 2008 introducía un nuevo elemento de desconcierto para el nuevo Ministerio y sus funciones, y para la comunidad científica española en su conjunto: «La transferencia a Euskadi de la competencia contemplada en el artículo 10.15 del Estatuto de Autonomía de Gernika», concretada, en los presupuestos para el año 2009, en una detracción del Cupo vasco de 86,80 millones de euros para dotar esa transferencia. Acción política que incide pero no aborda la articulación de las competencias del Estado con las comunidades autónomas. Competencias que han alcanzado una nueva y compleja dimensión tras esa transferencia de la I+D al País Vasco y las nuevas formulaciones estatutarias de Andalucía y Cataluña.

Todo ello en su conjunto llevó a una parálisis política por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación que se agudizó, probablemente de forma definitiva, con la nueva reorganización ministerial y el desmembramiento del Ministerio.

Sustraer de nuevo las universidades a su estructura, por más que haya sido vindicación de sus rectores, debilita administrativamente al Ministerio y, además, hace todavía más compleja la definición de una estrategia nacional del desarrollo científico y tecnológico, en el que vuelven a entretenerse competencias ministeriales segregadas, con la autonomía de las universidades y las competencias plenas de los gobiernos autónomos. Desde la perspectiva de la innovación y la investigación, todo ello podría tener un alcance limitado si la docencia y la investigación no fueran elementos interdependientes, sobre todo respecto a los recursos humanos, y el conjunto de la universidad no superara el 60 % de la investigación española.

Este otoño, con la llegada de unos nuevos presupuestos restrictivos y de época de crisis, a pesar de que el cómputo global de la función investigadora —créditos incluidos— apenas tienen una merma del 3 %, la comunidad científica ha reclamado, con capacidad poco usual, una rectificación en las políticas presupuestarias asociadas a la I+D. En la seguridad de que con una sustanciosa merma en el año 2010, la recuperación de la inversión a niveles de 2008 tardaría varios años en alcanzarse, y desde luego comprometería seriamente las políticas estructurales y de recursos humanos imprescindibles para consolidar el esfuerzo inversor del cuatrienio 2004-2008.

Las autoridades ministeriales y los grupos parlamentarios han defendido —como han podido— estos nuevos presupuestos, e incluso es previsible que aquellos afectos al Ministerio de Ciencia e Innovación logren mejorar en el trámite parlamentario y con ello —con más o con menos—, se mantendrán nominalmente los mismos programas y acciones que en el año 2009.

Pero este discurso gubernamental, que se repetirá también en las comunidades autónomas, formulado para hacer frente a

Opciones estratégicas de largo alcance

Otro aspecto, teóricamente reforzado, con la última reestructuración del Ministerio de Ciencia y Tecnología, relativo a las políticas y gestión de la innovación, plantea un déficit político de articulación política y administrativa: las competencias autonómicas ya plenas, y la incidencia de otros departamentos ministeriales como el de Industria o el Ministerio de los tres Medios, sin olvidar la incidencia de Sanidad, con su potente industria farmacéutica. Añádase a ello la estrategia anunciada por el gobierno en la Ley de Economía Sostenible, en la que a pesar de lo que pudiera parecer respecto a una concepción del desarrollo económico y la industria basada en la innovación y el conocimiento, todo indica que una

«No es posible seguir desarrollando políticas de largo alcance en la investigación sin instituciones sólidas y capaces que las soporten.»

vez más dejará al albur el fortalecimiento de las instituciones investigadoras y la mejora u optimización de su potencial. Ello será consecuencia de una cultura que impregna a la sociedad, pero que los gobiernos, del Estado y autonómicos, encabezan. Donde el conocimiento y la innovación son para nuestra sociedad tarea de otros, o quizás plantas espontáneas u ocasionales, y ello porque la escasa reflexión y la improvisación con la que se alteran habitualmente los sistemas organizativos y las políticas en la investigación y la innovación, contribuyen a que la sociedad no las comprenda como opciones estratégicas de largo alcance para los organismos de investigación, las universidades y las empresas.

los artículos y opiniones que desde la comunidad científica mantienen que entramos en recesión, no responde a las necesidades que nuestro sistema de I+D, pluricéntrico y descoordinado, plantea.

Por una parte mantiene el tradicional sistema de gestión de la investigación y la innovación implantado desde comienzos de los años ochenta del pasado siglo, y clonado por los gobiernos autónomos, de financiar un sistema espontáneo de grupos y proyectos, pero deja desprotegidas presupuestaria y políticamente a las instituciones—organismos públicos o empresariales y universidades— donde la investigación y la innovación se desarrollan.

Sostengo desde hace tiempo que la I+D no tiene graves problemas de financiación en el gasto corriente de los proyectos. Sin embargo sí la tiene en lo relativo a la financiación y política de los recursos humanos, estrictamente dependientes de las instituciones investigadoras y no de los programas y proyectos, y también en las infraestructuras y servicios.

Porque no es posible seguir desarrollando políticas de largo alcance en la investigación sin instituciones sólidas y capaces que las soporten, ya que en ellas residen las capacidades para resolver la precariedad en capital humano—hoy enormemente envejecido—, o la optimi-

zación y renovación de las instalaciones, y desde luego la capacidad directiva del sistema hacia la consecución de objetivos estratégicos.

Más que los recortes presupuestarios, lo preocupante es la política que en ellos subyace. Pues si la adecuada política de consolidación de la investigación de la anterior legislatura de Zapatero nos permitía abordar ahora unos objetivos estructurales y políticos ambiciosos, la opción que se asienta en estos presupuestos de crisis, recorta la esperanza.

Añádanse a ello las características de algunas de las enmiendas presupuestarias que circulan, asociadas a inversiones territorializadas, y refuerzo del pacto político de 2008 de transferencia de la I+D al País Vasco, y llegadas de la mano de la precariedad parlamentaria, y tendremos no sólo nuevos problemas de planificación, sino la constatación de una falta de desarrollo y articulación de la política de I+D en términos territoriales e institucionales. Donde por no abordar políticamente una administración federal de la ciencia y la tecnología los presupuestos anuales correrán el albur de mayorías y minorías. Lo que quizá conduzca a espectaculares resultados particulares o simplemente introduzca nuevos elementos de inestabilidad institucional en el sistema.

El desarrollo institucional de la ciencia en España no es posible que se mantenga ajeno al poder pluricéntrico en el que se estructura—Estado, comunidades autónomas, universidades, empresas, u otras instituciones sin fin de lucro— y, por tanto, las políticas económicas y presupuestarias deben de responder a esa reclamada *Estrategia nacional de desarrollo científico y tecnológico*, sobre la que entonces sí se podrían articular Pactos de Estado. #

Uxío Labarta

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS CSIC, VIGO