

SOBRE EL NUEVO MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

Apuntes para un debate

La creación del Ministerio de Ciencia e Innovación (MCI), que integra a los distintos actores del sistema público de investigación – Universidades, CSIC y organismos públicos de investigación (OPIs)-, y al CDTI, debería facilitar y activar la coordinación entre los organismos que ejecutan la investigación, y su plena integración con los instrumentos de planificación, evaluación, financiación y transferencia de conocimientos hacia el entorno productivo y social.

La propuesta permite, en principio, superar las limitaciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología del último gobierno del PP, que supuso la marginación consciente de la universidad y fue incapaz de generar una política tecnológica coherente. Si la redistribución final de los fondos de la Función 46 de los Presupuestos Generales del Estado entre los nuevos ministerios confirma la incorporación al MCI del total de los recursos (9339 M€ en 2008) y, en particular, del Capítulo VIII de Activos Financieros (5187 M€ gestionados hasta ahora básicamente por el Ministerio de Industria y el CDTI), se estará en condiciones de abordar con rigor los retos científicos y tecnológicos que plantean el cambio de modelo de desarrollo que la sociedad española exige.

Pero para que el cambio de modelo sea eficaz, es necesario analizar las experiencias pasadas, insistir y profundizar en los aciertos y aprender de los errores para no tropezar de nuevo en las mismas piedras. Y para ello es imprescindible distinguir los ámbitos de competencias y los objetivos del flamante Ministerio, esto es: la Universidad, la investigación y desarrollo en el sistema público y la promoción de la innovación y el desarrollo industrial.

Las tareas y funciones de la Universidad

El artículo 1 de la LOMLOU (Ley Orgánica de Modificación de la LOU) establece que *La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio* y en su título séptimo indica que: *La investigación científica es fundamento esencial de la docencia y una herramienta primordial para el desarrollo social a través de la transferencia de sus resultados a la sociedad y sus actores. Como tal, constituye una función prioritaria de la Universidad, que deriva de su papel clave en la generación de conocimiento, y de su capacidad de estimular y generar pensamiento crítico, clave de todo proceso científico.*

En las últimas décadas la Universidad pública española ha logrado convertirse en el referente de formación superior para una amplia mayoría de nuestros jóvenes. Los indudables progresos en investigación que han conseguido homologar a nuestro sistema académico como generador de conocimiento, deben ahora trasladarse con la ayuda de la propia Universidad al tejido productivo y a la sociedad toda, incorporando la investigación y la innovación como elementos clave de su eficiencia. Estas demandas suponen un renovado

compromiso social del servicio público universitario con las instituciones, empresas y tejido social de su entorno, que debería abordarse desde las características de cada universidad. La autonomía es la principal atribución de las Universidades para responder con flexibilidad y rapidez a los cambios y a las necesidades de una sociedad dinámica y globalizada. La Universidad debería constituirse en el baluarte esencial de la investigación básica española, creando investigación de la más alta calidad promovida por los científicos y seleccionada a través de procesos transparentes de competencia.

Pero la Universidad tiene otras tareas pendientes, como el desarrollo del mapa de titulaciones iniciado en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior, para cumplir con los objetivos internacionales previstos, un asunto que requiere especial atención para atender las demandas sociales, tanto desde el lado académico como profesional. El European Trade Union Committee for Education (ETUCE), que engloba a sindicatos europeos de universitarios y científicos, ha criticado la orientación de estas reformas por ofrecer una visión excesivamente orientada al mercado; discrepa sobre la separación entre docencia e investigación y sobre las restricciones a la financiación de investigaciones no finalistas. Temas que chocan con los principios de servicio público que debe contemplar la universidad: igualdad de acceso, inclusión, precios asequibles, calidad y responsabilidad pública.

Estos elementos y las nuevas funciones de la Universidad exigen la adecuación del perfil académico del profesorado a las necesidades colectivas del servicio y de sus propias aptitudes o aspiraciones, mediante una dedicación flexible a las distintas tareas académicas (docentes, investigadoras, de transferencia de los resultados de la investigación, etc). Dado que no se puede pensar en una educación superior desvinculada del resto de proyectos educativos del país, la desagregación de las Universidades del Ministerio de Educación puede ser una fuente de problemas y es por tanto necesario asegurar una estrecha coordinación del Ministerio de Ciencia e Innovación con el Ministerio de Educación.

La I+D en el sistema público

La integración del CSIC y la mayoría de los OPIs (INIA, CIEMAT, IOE, IGME, IAC, ISCIII) en el MCI es un paso importante pero algunos detalles suenan a improvisación. Por ejemplo, una parte muy importante del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) realiza servicios diversos al sistema nacional de salud (SNS); en particular, la referencia diagnóstica que realizan los laboratorios del campus de Majadahonda, la formación en Salud Pública (Escuela Nacional de Sanidad), la vigilancia epidemiológica y de estados de salud (Centro Nacional de Epidemiología), y un largo etc. que no están directamente relacionados con I+D. La decisión de traspaso ministerial de la institución completa supone vaciar de contenido el Ministerio de Sanidad y es necesario aclarar quién va a asumir estas competencias.

Tras el nombramiento de los principales cargos en el Ministerio, todavía sigue sin conocerse su estructura definitiva. En todo caso se confirma la fortísima concentración de poder en la Secretaría de Estado de Investigación, el claro desequilibrio con la Secretaria de Estado de Universidades y las dificultades objetivas de integrar el conjunto de funciones.

En todo caso, la unificación de la casi totalidad del sistema público de I+D en el MCI supone una oportunidad para asegurar la integración real de todos los elementos del sistema. Ahora es posible abordar la creación de la **Agencia Estatal de Planificación, Evaluación, Financiación y Prospectiva (AEPEFP)**, que se encargue de coordinar y optimizar la asignación de los recursos destinados a I+D+i. Esta Agencia incluiría todas las actuaciones en I+D que se financian con cargo a los PGE o mediante otros recursos (fondos FEDER, recuperación de créditos a empresas, etc.), y comprendería todas las actuaciones en este

ámbito, desde la investigación básica hasta la innovación, incluyendo la evaluación y seguimiento de la actividad científica. Por tanto, debe incluir a todos los órganos encargados de la financiación y gestión de los fondos destinados al+D+i; debe además concentrar las tareas de evaluación de la actividad científica y técnica, incluyendo a la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) y a la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCYT), así como toda la política de proyectos y de Recursos Humanos del Plan Nacional de Investigación.

También es posible pensar en una **Agencia Estatal de Investigación Científica y Técnica (AEICYT)**, en la cual se integren todos los Organismos Públicos de Investigación después de reconvertirse en Agencias Estatales. Dadas las características específicas del sector, esta Agencia podría funcionar como una **Agencia de agencias**, con un Consejo Rector único, compuesto por representantes de cada uno de los organismos integrantes, o bien provenientes de los Consejos Rectores de cada organismo. El Estatuto de esta Agencia deberá contemplar una carrera profesional común a todo el sistema, que permita la promoción de todas las escalas de personal para el conjunto de funciones: científicas, técnicas y de gestión y debería reflejarse en un Estatuto de Personal de Investigación de los Organismos Públicos. Un Estatuto que deberá conectar con el del personal de investigación de la Universidad para optimizar la movilidad e integración del sistema público de investigación. En todo caso, el sistema de acceso, evaluación y retribuciones del personal debe ser común a todo el sistema para cumplir el objetivo básico de homogeneidad de retribuciones y derechos en la función pública y para facilitar y promover la movilidad del personal. La AEICYT será la encargada de ejecutar las políticas elaboradas por la AEPEFP en el sector público y la principal herramienta del Estado para la consecución de sus objetivos en el terreno de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Una tarea prioritaria del MCI es revisar el modelo de investigación basado en la precariedad y en la falta de reconocimiento de los derechos laborales, cuyo ejemplo más claro es la conflictiva situación del CSIC, con más de 3.000 de contratos precarios y 500 demandas laborales por falta de aplicación de la legislación vigente sobre consolidación de empleo. En este contexto seguimos reivindicando la Derogación del Estatuto del Personal Investigador en Formación y el reconocimiento pleno de los derechos laborales desde el inicio de la actividad profesional de los jóvenes investigadores y técnicos, con la aplicación plena de la Carta Europea del Investigador Científico.

Las medidas que se anuncian para el próximo período incluyen la elaboración de una nueva Ley de la Ciencia, para abordar los retos pendientes. Una de las carencias más significativas de esta Ley fue la incapacidad de los sucesivos gobiernos para desarrollar las normas previstas para cohesionar la organización y el régimen de personal de los distintos OPIS.

Todas estas cuestiones deberían plantearse con voluntad de consenso y participación real de todos los sectores implicados, reconociendo la plena capacidad negociadora de los representantes del personal, reconocida en el Estatuto Básico del Empleado Público, y que tan escaso eco tuvo en la gestión desarrollada por los responsables del anterior MEC y de los diferentes OPIS.

La innovación, un reto compartido

La experiencia del último ciclo expansivo, que ha registrado cifras record de beneficios empresariales, muestra síntomas claros de agotamiento y la relación competitividad/productividad del aparato productivo y de servicios se ubica en el centro del debate. El déficit de competitividad del aparato productivo se refleja en saldos comerciales negativos alarmantes y en dificultades para competir en actividades de contenido tecnológico medio y

alto. Estas debilidades repercuten negativamente en la calidad del empleo, en los niveles salariales y en la sostenibilidad a largo plazo de la actividad económica.

En este entorno, la capacidad de innovar aparece como la fuente primaria de generación de productividad, diferenciación y valor para las empresas, y de progreso y bienestar para el conjunto de la sociedad. La vinculación entre ciencia y empresas es el factor clave para la creación de innovación, entendida como la aplicación práctica del desarrollo tecnológico y de la generación de conocimiento a la resolución de necesidades empresariales y sociales concretas.

Es casi un tópico reconocer la debilidad del esfuerzo de I+D+i de la empresa española, y cada nuevo informe viene a confirmar que nuestro país juega en la segunda división en tecnología. El sector empresarial español no ha sido capaz de incorporar la innovación tecnológica como núcleo de su actuación, a pesar de contar con la política fiscal más generosa de la OCDE y políticas de gasto en I+D+i con fuertes incrementos en el nivel de subvenciones directas a las empresas. El programa Ingenio 2010, incluido en el Plan Nacional de Reformas, es una enorme inyección de fondos, la gran mayoría destinados al sector empresarial, abundando en nuevos instrumentos y programas (CENIT, AVANZ@, fondos de capital riesgo, Torres Quevedo, etc) que se suman a los ya existentes (Proyectos CDTI, PIC, PIIC, PROFIT, etc) y a las diversas modalidades de las CC.AA. en sus Planes de Promoción al Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Sin embargo, esta suma de instrumentos y de recursos no ha logrado movilizar la inversión del sistema empresarial, que apenas supera el 60% de ejecución del gasto total en I+D. Es más, siguiendo al INE, el aumento de gasto empresarial en los últimos 10 años está ligado al aumento de ayudas públicas, pero el mecanismo de promoción, que debía generar al menos un euro de gasto adicional por cada euro de ayuda concedida, no ha funcionado. En cambio, se ha producido una sustitución de inversiones por ayudas públicas, neutralizando el objetivo de dichas ayudas.

Por otro lado, la falta de transparencia en la adjudicación de muchas de las ayudas ligadas al Capítulo VIII, la opacidad o ausencia de convocatorias, así como de órganos de evaluación y control de resultados, han provocado numerosas y continuas críticas desde los ámbitos más diversos y han roto, de hecho, la neutralidad imprescindible de la política de I+D+i. En particular, en los dictámenes sobre el IV y V Plan Nacional de I+D+i, el Consejo Económico y Social (CES) recomendaba reducir el capítulo VIII de los PGE y, en todo caso, *dar cuenta precisa de todos los créditos concedidos, incluyendo a los destinatarios finales, los mecanismos utilizados en la adjudicación, los resultados obtenidos, y la planificación de la devolución de los créditos a la AGE.*

Todos los datos apuntan a un fracaso de las políticas tecnológicas basadas en la mera expansión de recursos, y exige analizar los instrumentos actuales, sus ventajas e inconvenientes y sus efectos, antes de sumar nuevos instrumentos y programas. Hay que discutir sobre las necesidades y peculiaridades de nuestro sistema Ciencia-Tecnología-Industria y sobre las condiciones de contorno en las que se desenvuelve.

Porque no es posible cambiar el patrón económico o el modelo de desarrollo sólo con política tecnológica. La necesidad de impulsar el desarrollo tecnológico con políticas industriales coherentes es urgente y ese era el objetivo inicial de los Observatorios Sectoriales promovidos por el Ministerio de Industria al comienzo de la anterior legislatura y que, a pesar de la voluntad de discusión y participación de sindicatos, asociaciones sectoriales y centros tecnológicos, no han pasado de la enumeración de los propósitos por falta de iniciativa y convocatoria desde el Ministerio de Industria. De estos Observatorios y de la participación activa de las asociaciones sectoriales y agentes sociales deberían surgir las prioridades de la política de innovación, y no a partir de las presiones de los lobbies empresariales y empresas individuales.

El papel de los investigadores públicos y los límites entre lo público y lo privado

El modelo que parece desprenderse no sólo de las declaraciones de los responsables del nuevo ministerio, sino de su actuación en el pasado cercano, estimula a los investigadores a convertirse en micro-empresarios. Pero esta política de utilización de las instituciones como meras franquicias conduce a centros compartimentados y a grupos de investigación atomizados, en los que el investigador ve en su compañero no un colaborador sino un competidor en el “mercado” de la investigación. Los crecientes conflictos de intereses entre los intereses privados del investigador-empresario y los de las instituciones, la presión de la confidencialidad y la interconexión de intereses profesionales y comerciales en la cúpula del ministerio, es un tema delicado del que se ha hecho eco la prensa reiteradamente.

Si el sistema investigador de los EE.UU. en el campo de la Salud, es el espejo en que pretendemos mirarnos, sería bueno analizar cómo resuelve estos conflictos de intereses. El National Institute of Health (NIH) ante la expansión incontrolada de *start-up* y *spin-off* surgidas en torno al Proyecto Genoma, dictó en agosto de 2005 una regulación muy estricta de las actividades permitidas y prohibidas a sus investigadores (*Supplemental Standards of Ethical Conduct and Financial Disclosure Requirements for Employees of the Department of Health and Human*). En ella se prohíbe cualquier tipo de relación financiera, incluyendo asesoramiento técnico, consultoría o servicios profesionales (publicaciones, docencia o charlas), con una SAO (Substantially Affected Organization), definida como cualquier entidad relacionada con la investigación, desarrollo o fabricación en el campo de la biotecnología, bioestadística, farmacia o implementos médicos, tanto de equipos como de preparados, tratamientos o productos. También se prohíbe a los investigadores ejercer como autónomos o tener participaciones (ellos, sus cónyuges o hijos menores de 21 años) mayores de \$15.000 en dichas SAO, y se incorpora la obligación de declarar cualquier tipo de participación en dichas entidades. Organismos como la UNESCO en sus asambleas de 1997 y 2006 han abundado sobre la necesidad de establecer códigos que regulen estos conflictos.

Está claro que los responsables del MCI tendrían serias dificultades para acceder a un cargo público en EE.UU. Se han publicado numerosos artículos en la prensa española describiendo el nacimiento y desarrollo del modelo Genetrix, nacida como *spin-off* del Centro Nacional de Biotecnología del CSIC. Sin entrar en la discusión sobre la relación entre ayudas públicas y producción, la empresa se presenta como ejemplo a imitar. Convendría también analizar cuáles son los retornos del centro de investigación donde nació, y cuáles las causas de que este centro se enfrente en la actualidad a un déficit financiero sin precedentes. En particular, una parte sustancial de la plantilla del Departamento de Inmunología y Oncología (de donde surgió esta iniciativa empresarial) puede quedar sin empleo en los próximos meses, de no ser rescatada por el propio CNB-CSIC.

Innovar sí, y con apoyo público, pero delimitando actividades y responsabilidades. Los límites entre lo público y lo privado, entre el investigador y la empresa, deben ser nítidos. El reto es lograr una colaboración creciente que involucre a organismos públicos y empresas y ayude a superar la desconfianza histórica en las que ambos mundos se han movido. La colaboración eficiente entre ciencia y sistema productivo dependen de este compromiso.

Madrid, 15 de mayo de 2008