

Los problemas de la investigación pública en España

No es la primera vez que abordamos en estas páginas el tema de la investigación científica en España (1), para comentar alguna publicación de interés sobre este gran problema nacional. Ahora lo hacemos para exponer diversas consideraciones sobre la investigación del sector público en nuestro país, al hilo de un libro muy

(1) Vid. en el número 195 de *Documentación Administrativa* (julio-septiembre 1982) la recensión del libro de EDUARDO PRIMO YUFERA: *La investigación: un problema de España*, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia, 1981, 208 pp., y del dictamen de la comisión especial del Senado para el estudio de los problemas que afectan a la investigación científica española (*BOCG*, Senado, I. número 140, 25 junio 1982).

actual (2) en el que se plantean enfoques, de índole administrativo y funcional, que hemos juzgado conveniente divulgar.

El origen de la publicación está en las reuniones que, a principios de 1981, celebraron los presidentes y directores de gran parte de los Organismos Públicos de Investigación (OPI) de nuestro país, a fin de reflexionar sobre una situación grave e insatisfactoria que puede describirse con estas palabras: «La investigación oficial española se encuentra invertebrada y la

(2) *Situación y perspectivas de la investigación pública española. Informe OPI*, julio, 1982, 56 pp.

coordinación se formaliza en comisiones asistemáticas y dispersas, que a nada importante suelen conducir.»

Los resultados de estas reuniones son los que vamos a glosar aquí. El informe elaborado por los dirigentes de los OPI es un documento crítico, severo en sus juicios, que no es ni *un manifiesto* ni *una decisión política*, sino *una invitación a la reflexión*. Sus autores son conscientes de que se han detenido más en los aspectos negativos de la problemática española que en sus parcelas optimistas y esperanzadoras. La razón de ello, según sus propias palabras, «es que se ha creído más útil subrayar las deficiencias para, evitando los acentos triunfalistas y las frías estadísticas de una rendición de cuentas convencional, hacer una crítica constructiva, puesto que sólo con el análisis nuevo de la realidad pueden abrirse puertas a la esperanza de una reforma inmediata».

Introducción

No vamos a insistir aquí, una vez más, en la importancia socioeconómica de la investigación para el desarrollo de nuestra sociedad. Sobre este punto se han hecho ya correr ríos de tinta en toda clase de documentos, por lo que no parece oportuno volver sobre el mismo. Puesto que nos estamos refiriendo a la investigación pública, merece más atención empezar por definir las funciones que al Estado le corresponden en este ámbito, y, siguiendo el esquema constitucional, son las siguientes:

a) Ofrecer un marco general económico, legal, social y cultural dentro del cual la actividad científica y técnica pueda desarrollarse adecuadamente.

b) Fijar una cierta planificación para superar desequilibrios, establecer prioridades, aprovechar medios y recursos, etc.

c) Garantizar la coordinación de todo el sistema a fin de evitar esfuerzos inútiles y desproporcionados.

d) Contribuir a que la empresa asuma el protagonismo que le corresponde y lo cumpla con plena capacidad y competencia.

e) Mantener una buena infraestructura investigadora y tecnológica en todo el territorio nacional.

Dentro de esta infraestructura se insertan precisamente tanto las Universidades, que quedan fuera de la contemplación del informe, como los Organismos Públicos de Investigación (OPI) que agrupan un total de 15.000 personas y gestionan un presupuesto global de cerca de 50.000 millones de pesetas (3). Aunque, a nivel internacional, estas cifras son muy escasas si las relacionamos con nuestra población activa y el PIB, «no dejan de tener una cierta importancia en valor absoluto —dice el informe— y exigen que el Estado preste una mayor atención a su rentabilidad económica y social».

En todo caso, lo que ahora conviene resaltar es que nuestros OPI, hasta la fecha, no han alcanzado las cotas de eficacia económica y social que fuera de desear, por lo que es necesari-

(3) Entre estos organismos pueden mencionarse el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), el Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social (FIS), el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), la Junta de Energía Nuclear (JEN), la Fundación del Instituto Nacional de Industria (FINI), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), etc.

rio replantearse, con sentido crítico, su comportamiento en orden a una reconversión en profundidad de los mismos. En realidad, la investigación «es una actividad específica, que exige para su desarrollo un marco y una gestión igualmente específicos», que sean los «adecuados a su propia naturaleza» y que se definan a través de estos parámetros básicos:

- a) Carácter estratégico.
- b) Incertidumbre.
- c) Maduración a medio y largo plazo.
- d) Preponderancia del factor humano.
- e) Distanciamiento entre quien realiza la investigación y quien explota los resultados.

Los OPI reclaman hoy que se les someta a una *reconversión* a través de una especie de pacto entre ellos y la sociedad; de tal modo que ellos ofrezcan aumento de productividad, eficacia en su gestión, compromiso social, transformaciones en su estructura y gestión, etc., a cambio de que la sociedad, como contrapartida, invierta en ellos tiempo, dinero, atención, consideración social, credibilidad, etc.

El objetivo, pues, en estos momentos parece claro: se trata de rentabilizar al máximo unos medios materiales y humanos que están ahí; modificar determinadas actitudes internas de los OPI, así como superar toda clase de trabas administrativas y burocráticas que obstaculizan su gestión, punto este último que es una constante a lo largo del informe. Y, por tanto, nada de ir hacia la creación de nuevos OPI que, más tarde o más temprano, *se verían arrastrados a una situación similar* a la actual.

El entorno

Los OPI se encuentran inmersos en un entorno del que, al mismo tiempo, son su causa y, en mayor medida, su efecto. Dentro de una sociedad como la española «poco científica, que *permite* la investigación más que solicitarla», hay tres grandes sujetos del entorno en el que se mueven los OPI: la Administración, la empresa y la Universidad.

El *entorno sociocultural* se caracteriza, si nos atenemos a lo que dice el informe, por las notas siguientes:

- a) Sociedad sometida a cambios continuos, rápidos y superpuestos.
- b) Crisis de la propia sociedad industrial, que se mueve dentro de los límites del denominado *crecimiento cero*.
- c) Tránsito de una moral de tipo ascético a otra de tipo apetitivo.
- d) Tendencia a la proletarianización y la uniformidad profesional, con poca movilidad y rotación en los puestos de trabajo.
- e) Escasa sensibilidad social hacia el trabajo en equipo.
- f) Nacimiento y extensión del fenómeno autonómico.

Es fácil comprobar la influencia que estas características ejercen sobre la investigación. Sin embargo, no hay que pensar que los problemas de ésta provengan de circunstancias actuales ni siquiera de las décadas pasadas, porque «tienen raíces profundamente arraigadas en la historia de España, como pueden ser la burocracia ineficaz y el rechazo al mercantilismo».

Dentro de este entorno sociocultural, se sitúa la *Administración pública* «con una estructura poco adecuada para hacer frente a los requerimientos de que hoy es objeto, y que

difícilmente acepta y asume la posesión de un sector investigador que debiera ser pieza importante en el planteamiento y desarrollo de su política socioeconómica». Y los cambios precisos que la Administración española debiera realizar en relación con los OPI son bien conocidos y han sido ya muchas veces denunciados: «la necesidad de alcanzar una flexibilidad presupuestaria y una agilidad interventora que evitasen la actual anulación de la dirección y la frustración del investigador, y que brindasen a los OPI la posibilidad de actuar con responsabilidad y libertad ante la sociedad».

El entorno económico español, por su parte, presenta estas cualidades definidoras:

a) Escasa definición de los objetivos y prioridades nacionales.

b) Excesivo peso del corto plazo, de lo urgente, que propicia la orientación de mucho capital hacia la especulación.

c) Deficiencias de coordinación y cooperación.

d) Escasa integración, tanto nacional como internacional.

e) Elevado peso de la industria de cabecera y artesanal.

f) Sector terciario escasamente desarrollado.

g) Escasa demanda de la tecnología nacional, incluso por parte del Estado.

h) Escasa y poco fiable información estadística.

A juicio del informe, «todas estas circunstancias tampoco son favorables para un desarrollo normal de la investigación, que necesita una programación a medio y largo plazo, una demanda socioeconómica y una rela-

ción fluida con el exterior para su normal desarrollo».

Como plasmación concreta de nuestro entorno económico está la empresa que se encuentra «inmersa en un marco proteccionista y poco competitivo, escasamente incentivador de la innovación». Por tanto, a salvo de las naturales excepciones, que evidentemente las hay en el mundo empresarial español, la situación actual de la empresa se caracteriza por los siguientes caracteres:

a) Escasa asunción del riesgo.

b) Demanda continuada de medidas proteccionistas.

c) Tendencia a efectuar operaciones de signo especulativo, que lleva a transformar las empresas en negocios.

d) Preferencia por las soluciones a corto plazo y de alta seguridad, lo que conlleva a comprar abundante tecnología en el extranjero.

e) Fuerte individualismo, lo que dificulta el trabajo asociativo, incluso en el campo de la investigación.

Partiendo de esta definición de los rasgos que definen a nuestras empresas, no deben extrañar dos cosas importantes a nuestros efectos: primero, el bajo interés que han mostrado hacia lo que supone la investigación en los modernos procesos productivos, y segundo, sus relaciones con los OPI no son, en el momento presente, las más deseables y eficientes.

Según los directivos de los OPI, tal como lo manifiestan en el documento que comentamos, «para cambiar este panorama tan poco halagüeño» debería empezarse por ir hacia una potenciación creciente del papel de las empresas como centros de la economía, poniendo en marcha las iniciativas que se citan a continuación:

a) Demanda de tecnología por parte del sector público.

b) Promoción e incentivación de la innovación.

c) Promoción de la incorporación de personal especializado.

d) Promoción de las actividades que se relacionan con la calidad, la normalización y la homologación.

e) Apoyo a la asimilación de tecnología.

f) Ayudas a la utilización de tecnologías de procedencia nacional.

g) Apoyo a las tecnologías que faciliten la exportación de bienes y servicios.

h) Reforma de la legislación de la propiedad industrial, en orden a impulsar la innovación.

i) Dedicación prioritaria del esfuerzo asociativo para fomentar actividades conexas a la investigación.

No quedaría completa la descripción del entorno en que se mueve nuestra investigación pública si no se citara la función de la *Universidad* cuya vinculación a los OPI es evidente, aunque sólo sea si nos fijamos en un aspecto: el de que de ella proceden en gran parte los investigadores.

Respecto a los OPI, la Universidad ofrece hoy estas notas definitorias:

a) Escasa vinculación con las necesidades socioeconómicas del país.

b) Excesiva personificación de las actividades, con una progresiva atomización de medios y proyectos.

c) Debilidad en las actividades y desarrollo del tercer ciclo universitario.

d) Aparente prioridad de la formación extensiva (concesión y otorgamiento de títulos) sobre la intensiva.

Nuestra Universidad tiene que cambiar su proyección social. Especifica-

mente habrá de mejorar la formación de doctores y especialistas en el tercer ciclo y deberá aumentar la coordinación de esfuerzos en ciertas actividades. Ambas finalidades «serían el punto de partida para una colaboración realmente fructífera de los OPI».

No obstante el panorama descrito que revela factores negativos respecto al resurgir de la investigación española, hay que apuntar también algunas *oportunidades* de naturaleza favorable y que deberán ser aprovechadas en el futuro. Entre otras, se pueden referenciar las que siguen:

a) Progresivo establecimiento y asimilación de los cambios sociopolíticos.

b) Lenta, pero sensible recuperación, de algunos valores de tipo colectivo.

c) Progresiva integración en áreas supranacionales, especialmente con la Comunidad Económica Europea.

d) Reacción de determinadas empresas que empiezan a valorar la tecnología propia como uno de los presupuestos básicos para su estrategia productiva y comercial.

e) Aumento considerable de las aportaciones y ayudas estatales.

f) Búsqueda de planteamientos y soluciones para la Universidad (4).

(4) La nueva Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 dedica una especial atención a la actividad científica e investigadora de la Universidad.

La exposición de motivos empieza afirmando que «la incorporación de España a las sociedades industriales avanzadas pasa necesariamente por su plena incorporación al mundo de la ciencia moderna, de la que diversos avatares históricos la separaron casi desde sus comienzos», añadiendo que «la experiencia de otros países próximos nos enseña que la institución social mejor preparada para asumir hoy este reto del desarrollo científico-técnico es la Universidad».

Para los autores del informe, es preciso también resaltar el hecho de que, a nivel general, se aprecia «un evidente aumento social hacia la investigación», lo que se demuestra por el aumento de las noticias relativas a ésta en los medios de comunicación social y por el interés creciente que se van tomando las autoridades políticas y administrativas del país.

Y más adelante dice que la Universidad debe rendir a la sociedad «lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora», debiéndose garantizar «condiciones de libertad y de autonomía», ya que «sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre».

Dentro del articulado, el artículo 1.º señala que, entre otras, es función de la Universidad, «al servicio de la sociedad», «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura». Según el artículo 2.º, la actividad universitaria se fundamenta en «el principio de la libertad académica» que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. En el artículo 7.º se establece que «los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento», pudiendo juntamente con los Institutos universitarios «contratar con entidades públicas y privadas o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico» (art. 11). El artículo 11 regula el Consejo Social como «el órgano de participación de la sociedad en la Universidad», a fin de que se acentúe la colaboración entre ambas. Con arreglo al artículo 31, «los cursos de doctorado tendrán como finalidad la especialización del estudiante y su formación en las técnicas de investigación, dentro de un área de conocimientos». Y, por último, en los artículos referentes al profesorado (arts. 36 al 38), a la hora de concurrir a las plazas vacantes, los interesados deberán alegar, entre otros méritos, su «historial académico e investigador».

El presidente Felipe González, en la inauguración oficial del curso 1983-84, en la Universidad de Madrid, ha afirmado, por su parte, que la investigación es el objetivo «que guía todo el marco de la reforma».

Funciones y objetivos

La determinación de las funciones y objetivos que los OPI deben desarrollar es esencial para conocer su razón de ser en la sociedad española. Unos se encuentran plenamente integrados en su entorno social y llevan a cabo las tareas encomendadas con eficacia y rentabilidad social. Otros, por el contrario, no han llegado todavía a situarse adecuadamente en el marco que les rodea y es indispensable, por ello, que el Estado rectifique en su política científica y trate de lograr la máxima utilización de los OPI encuadrados en su órbita.

Prescindiendo de que existan algunas políticas parciales, de tipo sectorial, la realidad es que no existe una *política de investigación* a nivel estatal. Para los autores del informe, «la actuación pública está invertebrada interiormente y desconexa de su entorno social», no concibiéndose la investigación «como un subsistema de la política económica», sino más bien «como una actividad en la que el llamado progreso de la ciencia es un fin en sí mismo».

Se impone, pues, la formulación de una nueva política de ciencia y tecnología, debidamente explicitada y planificada, que tienda a suprimir los defectos actuales, tanto en el área de la toma de decisiones como en el de la organización. Dicha política debería efectuarse en tres planos diferentes:

a) *Estratégico*, orientado a la planificación a medio y largo plazo, la delimitación del marco macroeconómico de la investigación, la concreción de prioridades y, sobre todo, la coordinación de todo el sistema.

dichos destinatarios, ya que sus actividades variarán según sean aquéllas.

Por último, hay que tener en cuenta que, en cada OPI, se efectúan actividades de muy diversa índole (investigación propiamente dicha, asistencia técnica y servicios, ejecución directa, etcétera) y cada una de ellas ofrece sus peculiaridades que debieran traducirse en normas especiales de funcionamiento. Sin embargo, en la actualidad estas exigencias de flexibilidad y adaptación que reclama la investigación no se plasman en las normas de funcionamiento ni tampoco se consagran en las disposiciones sobre la actuación de los OPI.

La *tipología* descrita de actividades junto a la variedad de posibles destinatarios son dos presupuestos sobre los que ha de apoyarse la reforma de la investigación en el sector público, superando aquellas trabas y aquellos frenos que impidan una agilidad de gestión que se nos antoja fundamental.

Estructura y organización

En cuanto a la *estructura*, puede afirmarse que, en España, no hay «una organización sistemática de investigación». Del estudio de la realidad, se deduce que hay un esquema más o menos complejo en el que se insertan el Parlamento; la Comisión Delegada del Gobierno de Política Educativa, Cultural y Científica; el Comité Interministerial de Inversiones; los Ministerios de los que dependen los OPI; la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica, que reparte el Fondo Nacional de Ayuda a la Investigación Científica y

Técnica (5); organizaciones que administran determinados fondos para investigaciones concretas; las Universidades, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y diversos centros ministeriales que gestionan la investigación, y, por último, otros organismos especializados en la transferencia, fomento y difusión tecnológicos.

Este marco organizativo presenta numerosos defectos, ya que no hay una cohesión suficiente para trazar una política general que señale objetivos y metas prioritarios; no hay coordinación horizontal entre los OPI, ni tampoco vertical entre éstos, la Universidad y las empresas, y hay una «superposición de órganos teóricamente programadores y coordinadores» que no crean problemas de competencia entre ellos «gracias a la sensatez de sus responsables».

De acuerdo con lo expresado más arriba sobre la política de investigación, nuestro sistema nacional de investigación debiera vertebrarse de la forma que sigue:

— En la cima, un órgano colegiado de carácter interministerial que adopte las grandes decisiones estratégicas, y en el que el Gobierno delegue.

— En un plano inferior, los Ministerios a los que incumben las decisiones administrativas y la ejecución de las políticas de investigación sectorial.

— A continuación, los OPI, las universidades y las empresas, a los

(5) Para 1984, la asignación global al Fondo es de 8.100 millones de pesetas, lo que representa un incremento de un 23 por 100 respecto al año anterior. De modo especial, se incrementa el montante destinado a becas para la formación de personal investigador y que ascenderá a 2.800 millones de pesetas (declaraciones del Ministerio de Educación y Ciencia, *El País*, 6 de octubre de 1983).

b) Administrativo o tático, dedicado a identificar los planes y programas a cumplir, integrar la actividad investigadora en el entorno socioeconómico español y proporcionar los medios administrativos necesarios.

c) Operativo, previsto para elaborar los proyectos, así como para indicar el estado de la ejecución material de la investigación y de su consiguiente explotación.

Muchos de los OPI actuales nacieron en circunstancias muy diferentes de las actuales. En su creación o reforma primaron muchas veces «más los criterios de prestigio y defensa» «que los socioeconómicos, que hoy parecen tener un peso preponderante». Y analizando las normas para su creación, se advierte que el legislador se preocupó más de los aspectos de competencias y de estructura orgánica que del régimen jurídico de funcionamiento, el cual no siempre favorece una actuación ágil y eficaz. Y, por lo mismo, se da una sobrevaloración hacia los citados aspectos administrativos en detrimento de las actividades, finalidades y objetivos a cumplir por los OPI.

Se comprueba, también, que en los OPI existe una evidente inadecuación entre los fines que se han de lograr y los medios disponibles, ya que se carece de personal preparado o la rigidez administrativa impide su más provechosa utilización. Ello provoca un doble efecto que el informe menciona: se pretende llevar a cabo proyectos deficientemente dotados de medios, por lo que no se alcanzan las metas trazadas, y hay inclinación a realizar proyectos pequeños, que no marcan la cota mínima de eficacia que es exigible.

A veces, la falta de conexión con las necesidades de la sociedad o la insolidaridad de los investigadores que llegan a considerar la investigación como un fin por sí misma o como un mero camino para su promoción personal, llevan a una autodeterminación de los objetivos, claramente indeseables. Y estas circunstancias, unidas a otras como la ya mencionada del predominio de los medios sobre los objetivos, conducen a que existan despilfarros de aparatos, instalaciones, etc., que nadie ha pedido ni nadie se decide a utilizar.

La cadena de utilización presenta entre nosotros graves disfuncionalidades en el proceso que teóricamente debe seguirse: investigación básica, investigación orientada y aplicada, desarrollo experimental, producción y aplicación. Los cuellos de botella se advierten, sobre todo, en el desarrollo experimental «ajeno a las Universidades, poco cubierto por los OPI y parcialmente desatendido por las empresas». Se impone, por tanto, obtener «la mayor continuidad posible en la cadena de utilización»; y es aquí donde los OPI, a juicio del informe, deben actuar con mayor eficacia y protagonismo colaborando, de una parte, con las empresas y el Estado, y, de otra, con las Universidades.

Los OPI llevan a cabo tareas muy diferenciadas y que afectan a destinatarios diversos. Sin embargo, esta situación no encuentra el adecuado reflejo administrativo y burocrático, siendo así que, según dichos destinatarios sean los individuos, determinados grupos o el conjunto del país, debiera ser diverso el modo de escoger los objetivos. A los OPI toca conocer bien las necesidades reales de

que corresponde tomar las decisiones operativas.

En la *relación con destinatarios* no puede decirse tampoco que la actuación de los OPI sea siempre la adecuada. A veces la Administración, o mejor aún, determinados Ministerios, se interfieren en los contactos entre los OPI y las empresas a causa de problemas de carácter administrativo y burocrático, y también, a veces, sucede que la investigación oficial lleva a cabo tareas que más bien parecen misión de las empresas *lo que introduce nuevas distorsiones al sistema y no pocas ineficacias*.

Convendría, pues, delimitar el papel de la investigación estatal con arreglo a cada destinatario para el que trabaja. Si el destinatario es el individuo, debiera ser el mercado el que funcionara como *motor de la investigación*, siendo la empresa el principal protagonista; por su parte, al Estado le tocaría la promoción de la investigación empresarial, mientras que los OPI se encargarían de prestar servicios vinculados a la investigación de alto nivel (información, documentación, formación de expertos, etc.). Cuando el destinatario sea el país en su conjunto, el papel más destacado le incumbe al Estado a través de los OPI o realizando los correspondientes contratos con empresas. Y si los destinatarios son grupos definidos, se trata de una situación intermedia entre las dos anteriores según las circunstancias.

Según el informe, consecuencia de lo acabado de exponer *es la necesidad de reconducir algunas actividades actuales*, para que, primero, las empresas asuman su parte de responsabilidad; y segundo, para que los OPI se

replanteen su actuación orientando sus acciones hacia oportunidades mejores.

Una casuística muy peculiar se da en los OPI al estudiar el *órgano superior de gobierno* en cada uno de ellos. La composición y funciones de dicho órgano son muy heterogéneas, como también lo es la fijación de las vinculaciones que se dan entre el mismo y la dirección ejecutiva de los OPI. Y no menos insatisfactorias son las relaciones horizontales entre los órganos de gobierno de los OPI.

Para mejorar este estado de cosas, conviene adoptar diferentes medidas. El órgano superior de gobierno de cada OPI debería contar con la plena confianza del respectivo Ministerio, así como aglutinar los intereses sectoriales que cubren las actividades del OPI y dialogar de modo operativo con la Dirección ejecutiva de éste. Habría que intentar armonizar las ideas de eficacia y representatividad, para que las funciones de soberanía del OPI recayeran en una o pocas personas y para que el sector implicado en las actividades de investigación estuviera presente en un órgano colegiado que fuera al tiempo consultor y asesor. Y, en todo caso, debiera pensarse en la implantación de *comisiones auxiliares* que, de forma complementaria, ayudaran a los órganos citados para descargarles de trabajo y asumir aquellas funciones que, por su menor importancia, no han de asumir.

La *cobertura temática* o sectorial de los OPI habrá de ser también motivo de reflexión, ya que el paso del tiempo desde que aquéllos fueron creados ha provocado inevitablemente «notables disfunciones entre la oferta oficial de investigación y la deman-

da potencial de nuestra economía». Hay que ir en este terreno a una necesaria readaptación «a través de la reconversión de determinadas unidades hacia tecnologías afines de mayor demanda socioeconómica», así como a la elaboración de «proyectos interdisciplinarios e interinstitucionales».

La *cobertura geográfica* es muy irregular, ya que se aprecia una gran concentración de OPI en Madrid, mientras hay graves *bolsas de carencia* en el triángulo formado por Cantabria - Rioja - Navarra - País Vasco - Castilla - La Mancha - Extremadura - Baleares.

Sobre esta situación, incide el Estado de las Autonomías con «una complicación adicional a la deseable integración vertical y horizontal de las actividades I + D». En este sentido, se impone la clarificación de los artículos 149 y 150 de la Constitución, partiendo de la idea de que «no parece que éste sea un tema muy favorable a una fuerte descentralización en cuanto a políticas y objetivos», aunque la intervención de los nuevos entes territoriales debiera acentuarse tanto en la explotación de resultados obtenidos como en la gestión de algunas unidades de investigación.

Finalmente, por lo que se refiere al *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* es, en relación con los demás OPI, un *caso particular* porque actúa en el campo de una gama muy extensa de disciplinas y actividades; realiza tareas que van destinadas a los más diversos destinatarios; tiene personalidad jurídica en su organización central, pero no en sus centros subordinados; no cuenta en sus órganos superiores con participación distinta a la del Ministerio de Educación y Ciencia, y aplica una normativa de

funcionamiento que conduce a un sistema excesivamente complejo para la toma de acuerdos y decisiones.

Suponiendo que el Gobierno deseara mantener el Consejo en su actual configuración, debiera al menos facilitar la interdisciplinariedad mediante una estructura más permeable; incrementar la responsabilidad de los diversos Centros, para que se integren en su entorno económico social; mejorar los procesos que sirven para la adopción de acuerdos y la toma de decisiones; y simplificar, de un lado, sus órganos superiores de gobierno y, de otro, integrar en ellos a los representantes de los Ministerios y los sectores sociales implicados.

Personal

Cuestión básica en la problemática de los OPI es la que concierne a su personal que «es el primer y principal activo» de cada uno de ellos. En estos últimos años, se advierte «una escasez generalizada» del mismo, mientras que también se dan «graves dificultades» para el empleo y aprovechamiento adecuado del existente. La actual normativa, según el informe, no sirve para resolver este grave problema, por lo que «quizás fuera oportuno promulgar una norma estatutaria o reglamentaria específica» referente al personal investigador en general.

La *estructura* de personal en nuestros OPI está muy diversificada. En unos hay dos escalas diferentes, la de gestión administrativa y la de gestión técnica; en otros aparecen juntas las funciones de investigación y gestión técnica, mientras quedan separadas las de tipo administrativo; y en otros no hay apenas diferencia alguna en las escalas con arreglo a sus funciones.

También resulta muy heterogénea la estructura si nos fijamos en la composición de las mencionadas escalas. Unos organismos cuentan con escalas en las que se incluyen titulaciones diversas, mientras otros disponen de escalas propias para determinadas titulaciones. Y, a su vez, dentro de un mismo grupo o escala, hay funcionarios en activo y otros en situación de supernumerarios.

Es notable asimismo la diversidad en los coeficientes multiplicadores dentro de un índice de proporcionalidad, incluso para desempeñar idénticas funciones. Y la jerarquización propia de las unidades administrativas clásicas a base de negociado, sección, servicio, etc., no se adapta fácilmente a la configuración peculiar de los OPI.

Quiere decirse, pues, que se impone la reducción y unificación de las escalas distinguiendo entre funcionarios con una escala para el personal investigador y otra para el personal con misiones administrativas; personal laboral; y personal contratado en régimen administrativo. Igualmente procede simplificar la variedad en los coeficientes, con la implantación de una escala única para cada índice de proporcionalidad y la aplicación del complemento de destino según las funciones correspondientes a cada puesto de trabajo. Y como resultado de este proceso, habría que llegar a una uniformidad suficiente en las retribuciones con la consiguiente desaparición de las grandes desigualdades que hoy se comprueban dentro de un organismo y entre varios de ellos.

El tema de las *retribuciones* merece un tratamiento independiente, aparte de lo que se acaba de indicar. La situación es perjudicial, ya que existen «grandes desequilibrios» debido a la

aplicación de la normativa general y a las particularidades que cada Ministerio presenta en el ámbito retributivo. Al mismo tiempo, el salario que percibe el investigador no depende de su nivel científico ni de su productividad ni de los servicios llevados a cabo, sino de su categoría y nivel administrativos.

Para remediar este insatisfactorio estado de cosas, habría que ir hacia una política retributiva renovadora en la que se contara con tres factores determinantes: la categoría, en función del cuerpo o escala de pertenencia, expresada en el sueldo, trienios, pagas extras, etc; el puesto de trabajo, expresado en el complemento de destino, dedicación exclusiva, etc.; y el rendimiento personal, según la productividad de cada investigador.

Los sistemas de *selección y promoción* del personal en los OPI siguen las directrices de los vigentes en la Administración, con el predominio de la oposición seguida de concurso o sin él. No obstante, las diferencias en este terreno entre unos OPI y otros son muy apreciables, ya que si en unos casos se permite la entrada de personal de la calle, en otros dicha posibilidad no se produce. En conjunto, como el informe subraya, «el sistema produce muchas frustraciones, puesto que tras una licenciatura y tres o cuatro años de doctorado como becario, no existen posibilidades reales de incorporación a unas plantillas congeladas desde hace años».

Como soluciones, se proponen las siguientes a partir de criterios comunes para todos los OPI: para ingresar en una escala, deberá reservarse un porcentaje de vacantes para funcionarios de escalas del propio OPI, anunciando el resto de aquéllas para su

provisión mediante concurso-oposición libre; para acceder a una escala de coeficiente más alto, dentro de un mismo índice de proporcionalidad, se convocaría concurso interno de méritos; en los concursos-oposición no habrá curso de formación como mecanismo de ascenso y promoción, ya que la formación se adquirirá *a posteriori*; en los concursos, además de los trabajos científicos, se tendrán en cuenta otras actividades (colaboraciones, prestación de servicios, etc.); y todos los OPI habrán de contar con un buen plantel de becarios, como vivero de futuros investigadores.

Las *plantillas* de los OPI cuentan con personal cuyo grado de envejecimiento es elevado y, en determinados casos, alarmante. Y hay que considerar como índice negativo, además, que la jubilación de un investigador sirva de punto de partida de otro que ingresa, con lo que se rompe la continuidad y se impide la formación de grupos alrededor de una figura de relieve.

Como propuestas se señalan en el informe, primero, que sean suavizadas las restricciones para el aumento y renovación de plantillas; y segundo, que se autorice la contratación temporal de personalidades, nacionales o extranjeras, para actividades científicas muy concretas, pudiéndose crear la figura del asesor científico y técnico.

Un tema, tan de actualidad como el de los *horarios*, no es olvidado en el informe que empieza afirmando que *los horarios y jornadas de trabajo en los OPI son caóticos*, debido a la superposición de los imperantes en la Administración con los condicionamientos de cada OPI. A ello hay que añadir la existencia de regímenes diversos como el de la jornada normal,

prolongación de jornada (ya suprimida) y dedicación exclusiva.

Frente a esta disparidad de horarios, acompañada hasta ahora al menos por una excesiva tolerancia en el cumplimiento de los mismos, habría que optar por un régimen de horario flexible, de cuarenta-cuarenta y dos horas semanales, adaptado a las necesidades de cada OPI. El régimen normal podría ser el de jornada continuada y partida, es decir, de ocho a diecisiete horas con un descanso a la hora de comer. El rigor en la concesión de compatibilidades con la función docente debería extremarse, al igual que el relativo al cumplimiento por parte de todos del horario aceptado. Y todo ello, en definitiva, como es obvio, exige que se revise el sistema de retribuciones para que sean acordes a la importancia de los cometidos que llevan a efecto los investigadores.

La *evaluación* periódica del investigador no existe o está escasamente establecida, merced a multitud de causas. Es necesario, sin embargo, conseguir que en todos los OPI funcionen métodos de evaluación periódica, que sean objetivos y con participación de los propios interesados, que sirvan para seleccionar candidatos a la promoción y fijar las retribuciones.

Dentro de los OPI, no hay que olvidar aspectos tan interesantes como el de la *reconversión y movilidad* que, por lo general, son muy bajas entre nosotros. E igualmente lo son si las trasladamos a las relaciones entre los OPI y su entorno económico-social, ya que si se detecta un cierto flujo en la dirección OPI-empresas no ocurre lo mismo en el sentido inverso.

Lo que hay que hacer es, pues, fomentar la reconversión de parte del

personal de los OPI cuando las necesidades sociales lo requieran, *evitando la obsolescencia de la oferta de investigación*. Es igualmente importante potenciar la movilidad interinstitucional dentro de la propia Administración; y hacia empresas y centros extranjeros. En ambos supuestos es preciso resolver el problema administrativo mediante reserva de plaza, comisión de servicio y otras fórmulas posibles.

Un último punto, relativo al personal, es el de la *representatividad* y participación en las tareas de dirección de los OPI. Movimientos representativos se han producido en los últimos años, pero debe evitarse el caer «en una autogestión incompatible con los fines, los intereses y los medios de los centros de investigación, que son inequívocamente suprainstitucionales».

Medios financieros y materiales

Ha sido tradicional en nuestro país el bajo nivel de nuestras aportaciones económicas y financieras para la investigación, hasta el extremo de que España se sitúa «en los últimos lugares entre los países del mundo occidental».

Las estimaciones hablan del 0,5 por 100 del PIB, como el porcentaje español dedicado a la investigación. Aunque, en los últimos años, se viene haciendo un esfuerzo para incrementar dicho porcentaje, lo importante es que deben alterarse radicalmente los métodos de gestión y tramitación de las cantidades disponibles hasta conseguir la máxima rentabilidad. No se trata, pues, tanto de aumentar los ingresos que vienen de las arcas del

Estado, como de actualizar la gestión aprovechando al máximo los recursos disponibles.

El *origen de los fondos* suministrados a los OPI es diverso. Un 80 por 100 procede de las transferencias de la Administración del Estado, mientras el resto se obtiene de las tasas, contratos firmados, remanentes, etc. Y otras características dignas de mención son la mayor dificultad que existe para conseguir dinero con destino a personal y gastos corrientes que para llevar a cabo inversiones; y las escasas transferencias que tienen lugar entre unos OPI y otros. Por su parte, no hay impuestos y si tan sólo algunas tasas y exacciones parafiscales.

Para el informe, se trata de diversificar las fuentes de ingreso de los OPI reduciendo las transferencias estatales e incrementando conceptos que sirvan para la autofinanciación (contratos con empresas, convenios internacionales, etc.). Y hasta las cantidades, que perciben los OPI de los Ministerios de los que dependen, debieran ser menos una subvención indiscriminada y más la contrapartida por una tarea realizada con calidad y eficacia.

Una gran rigidez administrativa dificulta la correcta *aplicación de fondos*, lo que representa para los OPI un obstáculo todavía mayor que la escasez de dichos fondos. Así, la facilidad que hay para obtener fondos para inversiones frente a los destinados a gastos corrientes y de personal ha determinado que se tienda a desviar parte de la cantidad presupuestada para inversiones hacia estos últimos. El incremento de la aportación a la Seguridad Social por el personal que no es funcionario no tiene el correspondiente reflejo presupuestario. Y tampoco se practica la amorti-

zación, lo que lleva a una clara descapitalización de algunos OPI.

El informe ofrece varios tipos de soluciones: aumentar la rentabilidad de los fondos mediante el reparto de tareas entre los OPI, a través de la distribución de los proyectos de un programa en común; agilizar todo tipo de contrataciones (equipo, edificios, etc.), por medio de la contratación directa como regla general, incluida la contratación de personal especializado; agilizar la política presupuestaria relativa a transferencias de créditos, incorporaciones de remanentes y otras operaciones similares; y establecer algún tipo de crédito globalizado que sea de aplicación discrecional por parte de la dirección y que pueda ser empleado según necesidades puntuales.

Relacionado con lo anterior está la gestión del *presupuesto*, estimándose que «en general se considera que la práctica presupuestaria actual es poco adecuada para encuadrar en ella la actividad investigadora». Los OPI tienen que adaptarse a las decisiones del Ministerio de Economía y Hacienda que «toma, de facto, importantes decisiones de la política científica y tecnológica». En el sector de la investigación, se siguen aplicando las mismas técnicas presupuestarias que imperan en otros sectores de la Administración *sin tener en cuenta las evidentes diferencias existentes*. Y la modificación de los presupuestos, una vez aprobados, *alcanzan dificultades casi insalvables*, salvo que afecten a gastos que no sean de personal y se cubran con los medios propios de cada OPI.

Frente a este panorama, criticado por el informe, hay que ir hacia la implantación de sustanciales reformas

en el área presupuestaria, empezando por la de los presupuestos por programas *globalizando los proyectos como inversiones*. Cada OPI, atendiendo a sus singularidades estructurales y funcionales, debe elaborar su presupuesto de forma individualizada «con la posibilidad de acceder a una discusión directa con los responsables del Ministerio de Economía y Hacienda». Y si hubiera que efectuar reajustes o modificaciones en el presupuesto en razón a circunstancias inesperadas, deberá ser el órgano superior de cada OPI el que las lleve a efecto o, como máximo, el Ministerio de que dependa; pero, en ningún caso, *salvo casos extraordinarios*, la decisión corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda o incluso al Consejo de Ministros.

En cuanto a los *medios materiales* de los OPI, la dotación en sus laboratorios y centros de trabajo es, en general, aceptable salvo algunos supuestos de clara descapitalización. Los equipamientos están bastante actualizados y es destacable más que su posible obsolescencia el hecho de que no se puedan utilizar adecuadamente al carecerse de fondos y personal capacitado. Por ello, habría que valorar los activos de los OPI con la correlativa pseudoamortización que sirviera para mantener actualizados el equipamiento y los laboratorios.

Funcionamiento y gestión

En este área es necesario empezar por subrayar *las deficiencias de funcionamiento y gestión* lo mismo en lo que afecta a la normativa externa aplicable a los OPI que en lo que toca a su normativa interna. Cara al futuro, se requiere, pues, que el marco admi-

nistrativo se adapte a las peculiaridades de los OPI y se propicie un cambio interno profundo para mejorar la gestión y alcanzar en ésta un alto grado de profesionalización.

En el primer punto abordado, *marco administrativo*, el informe insiste en que debe ser renovado con urgencia. La Ley de Entidades Estatales Autónomas, la Ley de Contratos del Estado y la Ley General Presupuestaria *son las que proporcionan mayores dificultades a los OPI*, a los que se les aplica como si fueran unidades normales de la Administración. Los OPI a veces son tratados por los órganos de ésta como si fueran *menores de edad* o seres *irresponsables* que para decidir deben contar con la tutela del Ministerio de Economía y Hacienda, Presidencia y el Ministerio al que figuren adscritos. Los gestores de los OPI, para superar las dificultades de índole burocrática, han de efectuar acciones o realizar actos que en ocasiones chocan con la legalidad. La pobreza de medios determina que, para incrementarlos, se establezcan relaciones personales *que tienen más de mendacidad que de trámites institucionales objetivos*. Y, en definitiva, se ha conseguido generar un peligroso círculo vicioso en el que la escasez de medios, unida a una gestión insatisfactoria, provoca desmoralización en los órganos rectoros de los OPI y que se traduce en baja productividad y el poco aprecio social hacia la investigación. Ello justifica la escasez de recursos, con lo que se vuelve a iniciar el círculo vicioso acabado de describir.

Para cortar este proceso, parece imprescindible incorporar una gestión de los OPI que resulte eficaz y libre que atienda a la eficacia de las tareas encomendadas, con lo que se logrará

obtener un incremento en los medios disponibles. Y para superar la pretendida *minoría de edad* de los OPI, será preciso dar paso a una gestión más dinámica y versátil; restringir los controles previos desde el exterior a la programación anual enmarcada en un programa más amplio a cuatro o cinco años deslizando; convertir la intervención previa en una auditoría *a posteriori* para contrastar objetivos y resultados; liberalizar la contratación dando paso a la adjudicación directa y al concurso; organizar las actividades previstas por programas con una financiación de créditos globales que puedan ser distribuidos de una manera discrecional; y buscar el máximo aprovechamiento a los resultados que se obtengan, fomentando la participación de los investigadores en el mismo.

No debe olvidarse, en cualquier caso, que la cooperación internacional de los OPI reclama que la normativa aplicable sea rectificadas *por ser una de las carencias más evidentes del sistema*, ya que, en la actualidad, las dificultades son excesivas en este campo y deberán ser removidas con urgencia.

Los defectos y carencias se dan también en la *gestión interna* de los OPI. Muchas veces no se aprovechan bien las posibilidades que ofrece la legislación vigente. La ordenación por programa es poco puesta en práctica. Falta una adecuada *concentración de esfuerzos* que elimine los fraccionamientos y dispersiones de medios y equipos que se aprecian en la actualidad. Y, en ocasiones, las deficiencias de la gestión interna son tan acusadas que no sólo no se alivian las consecuencias negativas derivadas de un marco administrativo superado, sino que, ade-

más, dichas consecuencias se acrecientan merced a una gestión irresponsable y poco rigurosa.

Con lo anterior se está dando a entender que es muy necesario profesionalizar la gestión de los OPI a fin de que gestores bien adiestrados pongan en práctica las nuevas técnicas como son el presupuesto cero, la dirección de programas, la evaluación de proyectos y otras similares y de gran prestigio en la empresa privada.

La dirección de los OPI no está tampoco exenta de críticas en el informe. Desde el exterior hasta ella llegan la imposición de trabas administrativas, los efectos de la crisis económico-social y la general incompreensión de la sociedad española hacia la investigación. Y desde el interior, no faltan los brotes de una nueva concepción de la autoridad, a la que se cuestiona situando a algunos OPI «en una situación interna realmente difícil».

En realidad, la dirección ha de jugar un papel de bisagra hacia el exterior y hacia el interior. En este último plano, es necesario que la dirección esté encomendada a personas elegidas democráticamente y que sean representativas; y una vez elegidas en forma válida, han de contar con un reglamento y una organización que les permitan actuar con independencia de criterios y con plena responsabilidad en sus decisiones. Obviamente, en su momento, los elegidos deberán rendir cuenta de su gestión para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos programados.

Un ámbito de gran trascendencia hoy es el de las actividades en el exterior. Las relaciones internacionales, en el campo científico, no han alcanzado entre nosotros el nivel que debie-

ra exigirse en atención al grado de desarrollo de nuestra economía. Sólo Hispanoamérica es una excepción a este reducido papel internacional de España, aunque lamentablemente se están perdiendo buena parte de las posiciones que parecían consolidadas.

Las causas de esta insatisfactoria situación son básicamente dos: el aislamiento que España ha padecido en el orden internacional durante muchos años y que aún hace notar su inercia a través de personas e instituciones; y la permanencia de formalismos burocráticos que contribuyen a desalentar los contactos con el exterior.

Para remediar este estado de cosas, que tanto perjudica a España, hay que facilitar al máximo las actividades internacionales, allanando el camino para que no surjan obstáculos o impedimentos de mayor o menor envergadura; hay que atender a explotar los resultados obtenidos en los OPI ya que, además de conseguirse ingresos adicionales, se pueden obtener informaciones complementarias muy valiosas; y hay que cambiar la normativa vigente de forma que se impulse la realización de trabajos y tareas internacionales que siempre son rentables económicamente hablando y sirven, también, de cabeza de puente para que nuestras empresas penetren en los mercados de otros países.

Explotación de resultados

Esta explotación, por lo general, es poco convincente y muy heterogénea. La relación con utilizadores debe potenciarse al máximo, porque, como subraya el informe, si se pretende transferir los conocimientos y servicios de los OPI a las empresas o al

propio Estado, es de todo punto imprescindible que los posibles utilizadores estén presentes y participen lo mismo en la fijación de los objetivos a lograr que en la programación de las actividades seleccionadas, su seguimiento y control. Y, asimismo, la *comercialización* tiene que ser actualizada a través de *pequeñas* comercializaciones, de la creación o participación en sociedades explotadoras que lleguen incluso a exportar tecnología, y de la concurrencia en el mercado libre de los conocimientos para que se contraste la calidad del trabajo de los OPI y su rentabilidad.

Y una cuestión última a considerar es la *autofinanciación* cuyo nivel ahora es muy bajo. En principio, la normativa vigente es poco útil ya que carece de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las circunstancias variables de los OPI cuyos productos, usuarios e ingresos se diferencian según se trate de unos centros u otros.

Para los autores del informe, la investigación que contraten los OPI, la asistencia técnica que presten y los servicios que se les atribuyan tienen que pasar a fuentes de ingreso de aquéllos actuando como vía de autofinanciación. Estos ingresos deben ser incorporados, sin ningún tipo de obstáculos, al presupuesto y aplicados para satisfacer exigencias de los OPI. La dirección de cada uno de éstos debe estar autorizada para destinar dichos ingresos a finalidades que estime prioritarias según su libre apreciación. No hay por qué establecer siempre una relación imperativamente preestablecida entre los ingresos y su posterior aplicación, ya que cada OPI puede y debe disponer libremente de sus ingresos. Y, en conjunto, la actua-

ción de la dirección en este área ha de someterse al control del órgano superior de gobierno.

Epílogo

Conocida la situación que atraviesan los OPI, inmersos en un contexto social que no valora suficientemente la investigación y dirigidos por unas instancias que no cuentan con una política definida en materia científica y tecnológica, aplicándoseles una legislación superada y que es más un freno que un estímulo, se impone cumplir un programa de renovación que incluya los siguientes puntos:

— Creación de un ente a nivel estratégico que elabore la política de investigación, decida la coordinación entre los organismos implicados y gestione las reformas a introducir.

— Modificación de los esquemas legislativos vigentes, bien declarando inaplicables a los OPI la normativa general, bien introduciendo las modificaciones que se estimen precisas.

— Establecimiento de cauces para aprovechar los resultados obtenidos en los procesos de investigación e incorporar la acción de los OPI a las cadenas y programas tecnológicos internacionales.

— Apertura de un debate nacional para mentalizar a nuestra sociedad acerca de la importancia de la investigación y comprometer a los investigadores en un mejor servicio a toda la sociedad para la que trabajan.

Precisiones finales

El informe comentado pone de actualidad, una vez más, las deficiencias y carencias de nuestra investigación en el sector público. Muy recientemente, José Luis Leal ha escrito que

«sin investigación científica y técnica no hay, no puede haber, tecnología y sin tecnología no hay desarrollo» (6). De ahí que el documento sobre los OPI españoles revista especial interés porque denuncia los fallos existentes, sobre todo en el plano de la gestión, la organización y el funcionamiento. El autor citado recuerda al respecto que «el problema no consiste, únicamente, en una cuestión de recursos económicos», ya que, aparte de la pobreza de medios disponibles, la organización de nuestra investigación «es sumamente defectuosa desde un punto de vista operativo». Hay, pues, una clara coincidencia de puntos de vista entre lo que dice el informe y lo que, en fecha próxima, ha manifestado José Luis Leal; señal de que estos aspectos organizativos, presupuestarios, técnicos y operacionales de la investigación española merecen una creciente atención por parte de todos.

Un autor francés, Francis Haut, ha afirmado que «la investigación es

el vector indispensable del desarrollo económico». Nuestra sociedad no es consciente de este lema en la medida que fuera de desear. Se incrementan los esfuerzos para ganar el tiempo perdido, como lo demuestra el interés del Ministerio de Educación y Ciencia por potenciar la investigación universitaria (7). Y, cara al porvenir, las decisiones gubernamentales habrán de orientarse a vigorizar el sector público integrado por los OPI, racionalizando su compleja estructura, aumentando sus medios materiales y personales; y, sobre todo, como se deduce del informe, actualizando su dispositivo legal y normativo que, en el momento presente, supone un freno a la acción de los OPI necesitados de una capacidad operativa y una agilidad gestora y resolutive de la que hoy carecen entre nosotros.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUI-
SADO

(6) JOSÉ LUIS LEAL: «La necesidad de investigación». *Tiempo*, 3 de octubre de 1983.

(7) ALBERTO BERCOVITZ: «La explotación de la investigación universitaria». *El País* (Educación), 4 de octubre de 1983.