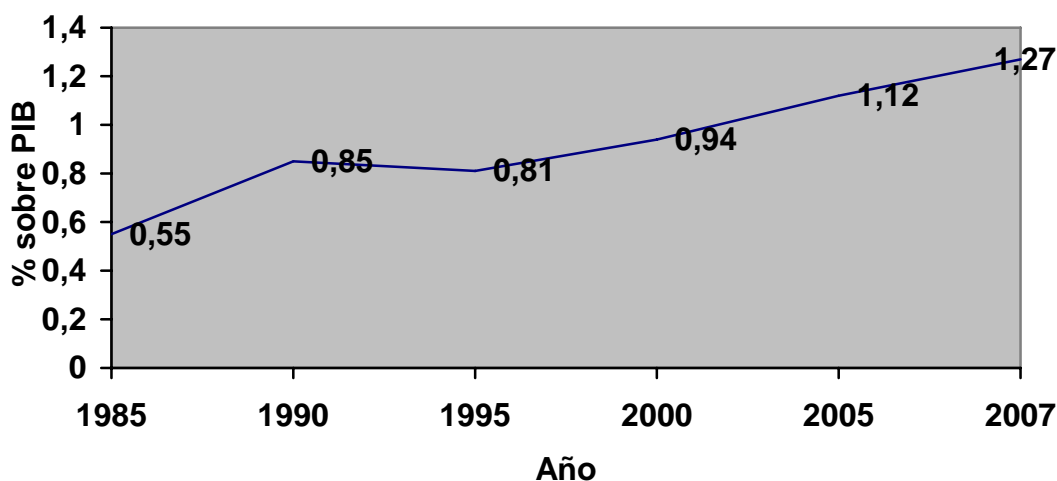


LA FUTURA LEY DE LA CIENCIA Y LA INNOVACIÓN

Dos décadas después de la aprobación de la Ley de la ciencia, son muchas las cosas que han cambiado en España. En primer lugar, se han multiplicado los recursos públicos destinados a la investigación, si bien de manera claramente discontinua, dando un impulso tan importante como insuficiente a nuestra capacidad de producción científica y técnica. Al tiempo, se han ido haciendo cada vez más complejos los instrumentos de gestión y menos eficaces los mecanismos de coordinación interna entonces diseñados, a pesar de las reformas parciales que se han ido introduciendo.

Tras un primer impulso inversor a partir de la aprobación de la Ley, la crisis económica con que se inauguró la década de los noventa supuso un frenazo, e incluso un retroceso, en los niveles de gasto alcanzados. El cambio de mayoría política en 1996 supuso también una inflexión en el respaldo político a la investigación en España. La creación de la Oficina de Ciencia y Tecnología (OCYT) en 1998, directamente adscrita al Presidente del Gobierno, permitió por primera vez, entre otras cosas, la preparación de un Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación tecnológica (2000-2003) con una perspectiva mucho más amplia e integradora que los anteriores. La creación el año 2000 del Ministerio de Ciencia y Tecnología, consecuencia del paso anterior, fue el resultado de una posición política firme y decidida, consecuente también con la Estrategia de Lisboa impulsada por Aznar y Blair en el seno de la Unión Europea ese mismo año.

Gasto total en I+D



En el año 2003 se dio otro gran paso con el cambio de orientación impulsado por el Ministerio de Sanidad para potenciar la investigación científico-sanitaria. En dicho año se incrementaron más de un 63% los recursos presupuestarios destinados a la investigación, alcanzando la cifra de 197 millones de euros, un paso previo al acuerdo con Farmaindustria y FEDIFAR que orientó hacia la investigación desarrollada por el Instituto de Salud Carlos III 300 millones de euros adicionales para el período 2004-2007.

Pero el decidido respaldo a una gestión mejor coordinada de las políticas de I+D+i, así como el incremento del gasto público iniciado hace una década no han estado seguidos de políticas coherentes y sostenidas en el tiempo. La desaparición del Ministerio en 2004 y su posterior reinvencción parcial en 2008, ahora como Ministerio de Ciencia e Innovación, además de costosos e ineficaces cambios organizativos, ha traído consigo un vaivén constante en las prioridades, estrategias y objetivos que, sin duda, ha contribuido a entorpecer la dinámica que había sido creada y ha restado capacidad a la función tractora que debe ejercer el gasto público sobre el privado en este campo. La segregación del área de Universidades tras la última crisis de Gobierno, en abril de 2009, refuerza la sensación de falta de una estrategia para impulsar el sistema de ciencia e innovación español y, unida a los recortes presupuestarios más recientes¹, explica el desconcierto actual.

Los pobres resultados saltan a la vista: a pesar de los esfuerzos presupuestarios, el último informe sobre innovación, recientemente presentado por la Comisión Europea, pone de manifiesto el retroceso español que nos ha llevado al puesto 16 entre los miembros de la Unión, muy por debajo de la media y alejándonos de ella. Una realidad a la que tampoco son ajenas la baja calidad de nuestro sistema educativo puesta reiteradamente de manifiesto en los informes PISA² y la triste situación de la Universidad española³. Tampoco la captación de recursos europeos está funcionando como se esperaba tras la aprobación de las últimas perspectivas financieras y el VII Programa Marco 2007-13.

Dos cifras muy concretas ilustran con claridad las consecuencias de todo lo anterior:

- El gasto empresarial en I+D disminuye. En 2004 las empresas financiaban el 48% del total de las inversiones en I+D; en 2006 su participación había bajado ya al 47,1% y, en 2007, al 45,5% del gasto total (fuente INE). El objetivo de Lisboa 2010 era 3% de gasto total sobre PIB (estamos en el 1.27% en 2007), 1/3 público, 2/3 privado.
- El déficit tecnológico aumenta. Las exportaciones españolas de empresas de alta tecnología descendieron en 2007 un 4,3% en relación al año anterior. Al tiempo, las importaciones crecieron un 6,8%. Continuó así la tendencia del año anterior: un descenso del 8% en las exportaciones y un aumento del 4,3% en las importaciones de alta tecnología. El déficit en la balanza de productos de alta tecnología alcanza ya los 20.000 millones de €, el saldo exterior en productos farmacéuticos es negativo en 1.584 millones de euros (fuente INE).

¹ El MICIN es el ministerio “más recortado”. Fue el más castigado en los PGE 2009 y, posteriormente, ha soportado un 30% del ajuste total aprobado hasta la fecha: - 160 millones € en febrero, - 290 millones € en mayo.

² El último informe PISA coloca a España en el puesto 31 en relación a los 57 sistemas educativos analizados en relación a la adquisición de conocimiento científico.

³ España se sitúa en el puesto 17 entre los 17 sistemas universitarios analizados en el University Systems Ranking 2008.

En segundo lugar, el Estado autonómico se ha ido desplegando de manera paulatina a lo largo del tiempo. Tras la rápida configuración de las CCAA que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y las que luego se asimilaron a ellas, la transferencia a las Comunidades de régimen común de las competencias sobre universidades e industria se produjo en 1995, las de educación en 1999 y, finalmente, las de sanidad en 2001; todo ello ha transformado el mapa de responsabilidades en los campos relacionados con la I+D+i. La competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.15 de la Constitución alcanza al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica en todo el territorio nacional, un título cada vez más debilitado, no solo por las transferencias mencionadas, sino también por la reciente aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 y por el traspaso al País Vasco de las competencias en materia de investigación y desarrollo científico y técnico, e innovación a comienzos de 2009.

En tercer lugar, no se puede perder de vista que 1986 fue, precisamente, el año de nuestra incorporación a la Unión Europea. También desde esta perspectiva, las cosas han cambiado significativamente, situando competencias y recursos en un nivel de decisión completamente nuevo. Por otro lado, fruto de esta integración, nuestra realidad económica ha experimentado una transformación notable. Mantener el nivel de renta y desarrollo que hemos alcanzado nos exige adaptar nuestro sistema económico a la sociedad del conocimiento; sólo de esta manera sería posible preservar nuestro dinamismo económico y el modelo social vigente. La dimensión de nuestro sistema nacional de I+D+i, como antes se indicaba, sigue distante de las magnitudes y parámetros europeos a los que nos tratamos de acercar. Los datos de ejecución de gasto, referidos al año 2007, son los siguientes:

	Gasto total (% sobre PIB)	Empresas	AA. PP.	Universidad
Europa 25	1,83	1,17	0,24	0,41
Europa 15	1,91	1,23	0,25	0,42
Europa Euro	1,86	1,19	0,26	0,39
España	1,27	0,71	0,22	0,33

Por todas estas razones existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de sustituir la Ley de la ciencia por un texto legal más moderno y adecuado a nuestras necesidades. A partir de aquí, está todavía pendiente comprobar cual es el grado real de coincidencia entre las distintas fuerzas políticas sobre el contenido concreto de la reforma. El programa electoral con el que el Partido Popular concurrió a las últimas elecciones generales proponía la elaboración de una nueva ley de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Nuestra propuesta buscaba, entre otras cosas, dotar al sector público de instrumentos de gestión más flexibles y eficaces, promover una participación mayor de los sectores productivos en la I+D+i y estimular la carrera científica y la movilidad de los investigadores.

Desde nuestro punto de vista, resulta imprescindible garantizar por ley la existencia de un auténtico sistema nacional de ciencia e innovación, capaz de ordenar recursos y de fijar prioridades comunes y compartidas. Hacer efectivas las competencias para la “coordinación general” del sistema, tal y como señala la Constitución, exige contar con recursos suficientes y requiere también crear órganos adecuados para la cooperación y la toma de decisiones vinculantes para todas las partes.

Dos dificultades se presentan ante este reto. De un lado, la responsabilidad de la Administración General del Estado tiene distinta intensidad cuando hablamos de investigación científica y técnica, que cuando lo hacemos de innovación, una responsabilidad más próxima a las CCAA como consecuencia de sus competencias sobre la actividad industrial. Esta diversidad, sin embargo, no puede justificar en modo alguno la aprobación de una ley mutilada que ignore la necesidad de articular también las políticas de innovación para todo el territorio español.

Por otro lado, la existencia de distintos niveles de Administración Pública, y la dificultad de organizar mejor su necesaria coordinación, no deben descuidarnos de la necesaria integración, con voz propia y capacidad suficiente, de los otros dos actores imprescindibles: las empresas y la comunidad científica. Sólo estimulando la participación de todos los implicados en la toma de decisiones desde su mismo origen es posible conformar acuerdos amplios, sólidos y duraderos como los que necesitamos con urgencia.

Una nueva ley debería poner los programas de investigación y las carreras investigadoras a salvo de los vaivenes coyunturales del ciclo económico-presupuestario. La visión y el compromiso financiero a medio y largo plazo son característicos de la actividad investigadora pero en la actualidad carecemos de instrumentos adecuados para la programación presupuestaria. La situación actual de crisis ha dejado bien claro que - como ya ocurrió a comienzos de los 90 - de poco sirven los gastos anunciados si luego no se aprueban las convocatorias correspondientes para asignarlos, y cuan inútiles son los grandes programas plurianuales si luego sus compromisos decaen sin mayores explicaciones en función de las circunstancias.

La marginación de las Universidades en el proceso de elaboración de esta Ley es, sin duda, otro aspecto muy criticable de esta primera etapa, que ahora suma la dificultad de tener que negociar con otro departamento ministerial lo que antes estaba bajo una misma autoridad. Como ha sido un error inicial, también, el olvido de los centros tecnológicos, instrumento básico para la transferencia de los resultados de la investigación a las empresas.

En definitiva, la futura ley contará con el amplio respaldo parlamentario que necesita en la medida en la que incorpore con claridad cuatro elementos nuevos que la hagan significativamente mejor que la norma vigente:

- Un ámbito de aplicación amplio, que incluya la totalidad del sistema español de ciencia e innovación
- Un modelo eficaz de coordinación integral de las Administraciones Públicas, las empresas y la comunidad científica
- Instrumentos financieros específicos que permitan la programación plurianual del gasto público

- Una nueva carrera investigadora, más flexible y profesionalmente atractiva

En todo caso, ningún cambio legislativo resolverá por sí solo las necesidades que tiene planteadas la ciencia en España. Lo realmente preciso es un compromiso político fuerte, continuado en el tiempo, con objetivos claros y ampliamente compartidos. Es eso, mucho más que cualquier reforma legislativa u organizativa, lo que ahora requiere nuestro sistema de ciencia y tecnología. La ley debería ser el instrumento para plasmar esos compromisos a través de un amplio acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas españolas, de una manera irreversible e inequívoca. Desde el Partido Popular trabajamos para conseguirlo.

Gabriel Elorriaga Pisarik
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la
Comisión de Ciencia e Innovación