

# Propuestas a las Fundaciones desde las Ciencias Sociales

## Introducción

1. ¿Qué papel deberían desempeñar las Fundaciones en España en la investigación de Ciencias Sociales? ¿Qué dificultades y problemas principales encuentran para el desempeño de ese papel y en qué caminos buscar las soluciones a esas dificultades y problemas? Tales son las ambiciosas preguntas sobre las cuales desearía ofrecer *mis* respuestas en este tiempo que me ha concedido la Jornada de Fundaciones que hoy celebramos.

He subrayado *mis* porque éstas pretenden ser personales en un doble sentido. En primer lugar, porque tratan de transmitir opiniones propias formadas tras mi largo recorrido por distintas instituciones públicas y privadas de investigación en Ciencias Sociales en España. Y en segundo lugar, porque esas respuestas las ofrezco bajo mi exclusiva responsabilidad y, por lo tanto, no expresan las opiniones de la institución de investigación en la que actualmente trabajo, la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

2. Dividiré mi exposición en tres partes: definiré, en primer lugar, las que estimo principales funciones o papeles que deberían desempeñar las Fundaciones en Ciencias Sociales; en segundo lugar me referiré a los problemas que valoro como prioritarios para el desempeño de los papeles que las Fundaciones en Ciencias Sociales deberían asumir y a sus posibles soluciones y, finalmente, me referiré a aquellas áreas de investigación económica y social exploradas por las pocas Fundaciones que cuentan con equipos propios de investigación en ese campo.

## Las cinco funciones posibles de una Fundación de Ciencias Sociales

Si se tratase de reducir a la magia de un número las múltiples funciones que las Fundaciones deben atender para ordenar y referir su trabajo y para valorar sus

aportaciones ese número creo que podría ser el 5, porque creo que son cinco las funciones en las que puede reflejarse el trabajo de una Fundación en Ciencias Sociales.

El primero y fundamental de esos papeles es el de afirmar la legitimidad de las Fundaciones en el campo de las Ciencias Sociales. El fomento y desarrollo de la investigación constituye una urgente prioridad de la sociedad española que debe sentirse como tal por quienes interpretan la investigación en centros e instituciones privadas y públicas. Toda iniciativa pública y ayuda presupuestaria al servicio de la investigación tiene que ser bien recibida porque las actitudes de pasividad y la limitación de medios constituyen los males que han agostado siempre la investigación en España. Pero la investigación es un *bien social* cuya producción no debe encomendarse en exclusiva a las Administraciones Públicas. Todos los países occidentales registran la creciente presencia de un sector -el de las *instituciones privadas sin fines de lucro*- que realiza contribuciones decisivas de la producción de ciertos bienes y servicios de interés general, es decir, de los *bienes sociales*. Es en ese sector en el que se inscriben las Fundaciones, que en el caso del bien social que es la investigación pueden realizar importantes tareas productivas. Cabe poca duda de que la investigación necesita ayuda y contribución voluntaria de la sociedad civil y de la iniciativa privada. Ante todo porque una sociedad pluralista y libre precisa del pluralismo e independencia crítica en la investigación y necesita el apoyo financiero adicional del gasto y de la acción privada. No basta sólo que las Administraciones Públicas promuevan y financien la investigación. La sociedad civil debe sentir como propia la necesidad de investigar y es preciso que se le permita hacerlo, con la iniciativa de sus proyectos. La presencia de Fundaciones dedicadas a la investigación constituye parte importante y legítima de las actividades de las instituciones sin fines de lucro. Crear una conciencia generalizada entre los españoles de esa necesidad social de la investigación y satisfacerla con las iniciativas y los fondos allegados por las Fundaciones constituye el primer papel de éstas. Este papel común a todas las Fundaciones dedicadas a la investigación adquiere en el caso de las Ciencias Sociales una importancia cualitativa importante. Porque sin esos centros de investigación privada la conciencia crítica de una sociedad perdería un medio importante para el estudio y análisis de sus problemas desde una perspectiva y valoración distintas de las contempladas desde una perspectiva estrictamente pública. Las instituciones privadas sin fines de lucro constituyen una parte importante del tejido social multiforme que enriquece la vida de una democracia y su colaboración es decisiva para esclarecer los problemas con los que una sociedad se enfrenta y para contribuir al debate público sobre esos problemas, en el que deben reflejarse distintas opiniones y valores de esa sociedad. El interés público en los problemas con los que una sociedad se enfrenta no es una esencia perceptible que trascienda del mundo de los intereses y valores concretos. Es un producto movedizo que se destila periódicamente de las presiones, de los intereses encontrados en respuesta a las preferencias representativas de la sociedad en cada momento.

Decía Ortega en una ocasión que «a los castellanos cuando se acaba el Estado se nos acaba el mundo». Y esa propensión a abandonarlo todo en manos del Estado no es sólo un defecto castellano sino muy español. El Estado puede y debe financiar la investigación pero jamás debe monopolizarla. Porque lo hará al precio monopolístico e inaceptable de empobrecerla. Las instituciones privadas sin fines de lucro deben poder concurrir a esa producción del bien social de la investigación porque sólo una producción concurrente resultará competitiva y enriquecedora para la sociedad. Creer en esa función de las Fundaciones, reclamar los medios precisos para desempeñarla y competir desde esa base en las tareas investigadoras constituye el primer papel de las Fundaciones.

La principal escasez de la investigación en Ciencias Sociales en España es de los propios investigadores y, por lo mismo, un papel fundamental de las Fundaciones ha de ser el de contribuir a su formación. Papel asumido, en buena medida, por la tradición de las Fundaciones españolas, pero que plantea hoy mayores exigencias que nunca. Constituiría una contribución importante de las Fundaciones dedicadas a la investigación dedicar una parte de sus fondos a la dotación de ayudas para formación de investigadores. Es poco creíble que una Fundación afirme que trata de favorecer la investigación y no destine a la formación de investigadores parte importante de sus presupuestos. La limitación actual de fondos públicos con ese propósito y las dificultades presupuestarias de algunas Fundaciones en años recientes conceden una importancia singular a esta función.

Una función que para su eficiente desempeño precisa cumplir con cuatro condiciones fundamentales:

- Dotación suficiente de las ayudas. Es necesario que las Fundaciones venzan la tentación de convocar ayudas numerosas con cortas dotaciones, porque en el campo de las Ciencias Sociales esa dispersión de fondos no es eficiente. Por desgracia no contamos en España aún con los centros formativos precisos y cualquier ayuda financiera para la formación de futuros investigadores fuera de España ha de contabilizar el aumento espectacular de los costes y derechos académicos en centros extranjeros.
- Transparencia informativa. ¿Con qué ayudas financieras cuenta la formación de futuros investigadores en España? Desgraciadamente y para el caso de las Ciencias Sociales, no se dispone de un censo de las ayudas convocadas en España que informen del plazo y las condiciones que reclaman de sus candidatos.
- La perseverancia en las convocatorias de las ayudas a la investigación (la continuidad de las concesiones es parte vital de su rendimiento social). Sembrar ayudas con discontinuidad equivale a renunciar a promociones enteras de futuros investigadores.
- Contraste, en fin, de la eficacia de las ayudas (es preciso que las Fundaciones sigan el proceso formativo de los investigadores a los que ayudan como contraste de su función social). ¿Qué se ha hecho y dónde están los investigadores a los que se ayudó; cuál ha sido la experiencia formativa, cuáles sus resul-

tados?, son todas ellas preguntas que deberíamos ser capaces de responder las distintas Fundaciones, sobre todo porque en ese contraste se halla el aprovechamiento de las oportunidades para conocer y remediar las debilidades de la política de ayudas y administrar así, con el mejor rendimiento, los cortos fondos con los que contamos.

Esta función de ayuda financiera para la formación de futuros investigadores debería prolongarse en la formación de centros propios y nacionales que permitan acoger a nuestros estudiantes de Ciencias Sociales. Constituye este un vacío lamentable en la investigación española de Ciencias Sociales. No ignoro la existencia de algunos esfuerzos meritorios, como el desarrollado por la Universidad Autónoma de Barcelona para la formación de postgrado. Pero esta es más bien la excepción de la regla. Creo que hay aquí un espacio que deberían ocupar las Fundaciones, contribuyendo así además al desarrollo del ambicioso programa del tercer ciclo de estudios universitarios que, falto de esta ayuda social, corre el grave riesgo de convertirse en vacía y hueca retórica.

Un tercer papel de las Fundaciones debería residir en el apoyo y ayuda a los proyectos de investigación. Un papel que puede desempeñarse de múltiples formas: contratación de investigaciones, ayudas a proyectos de investigación de Centros Universitarios o de investigadores privados. El desempeño de este papel supone la existencia de un núcleo mínimo de investigadores en la Fundación que juzgue los proyectos que puedan llegar, que tome iniciativas para ayudar a los Centros en que la investigación puede realizarse, y que impulse la finalización de los proyectos promovidos y financiados por la Fundación. Desearía colocar un acento de interés que subrayara la importancia de este último punto. Resulta fundamental para conseguir una eficacia mínima en la investigación tomar conciencia de que las Fundaciones dedicadas a la investigación cuenten para el desempeño de estas funciones con equipos de investigadores propios. Creer que una Fundación dedicada a tareas investigadoras puede hacerlo contando tan sólo con el personal directivo y de administración sin incorporar especialistas en el área elegida de las Ciencias Sociales en que haya decidido promover las ayudas constituye una visión errónea de sus tareas. Porque ese personal exclusivamente gestor (que es el que contempla la configuración legal de nuestras Fundaciones) tenderá a convertirse en un mal administrador de los recursos que se le encomiendan, ya que el contenido y la calidad de las investigaciones le resultarán, en la mayor parte de las ocasiones, distantes, y es muy difícil suplir con dictámenes de extraños a la Fundación la necesaria valoración crítica de las investigaciones realizadas. Muchos de los fracasos en los proyectos de investigación españoles se siguen de esta falta de contraste crítico de las investigaciones realizadas.

Un cuarto papel distinto y más ambicioso que las Fundaciones deberían desempeñar consiste en crear equipos propios de investigadores en Ciencias Sociales. Este papel supone un cambio cualitativo importante en el quehacer y configu-

ración de las Fundaciones, porque su desempeño necesita tres requisitos: personal permanente, incorporado al centro, contar con la información adecuada y con la posibilidad de tratamiento riguroso de esa información que precisa medios informáticos costosos en medios materiales. Una Fundación que aspire al desempeño de este papel tiene que contar con esos tres requisitos. El cuidado en la selección y renovación de los medios personales es quizá el que más evidentemente revela su importancia y su coste. Un centro de investigación vale lo que valgan los investigadores con los que cuenta. Pero ese centro tiene que contar también con una base documental e informativa que apoye las tareas de investigación y facilite el análisis empírico. No se trata solamente de contar con una amplia biblioteca, que debe actualizarse continuamente. Se trata también de ir completando la información existente (tantas veces limitada) con la que el propio centro pueda ir elaborando a partir de su conocimiento de realidades concretas y del trabajo de campo que debe efectuar. Un centro de investigación social no debe ser solamente un receptor de información, sino también un creador de información, información que debe servir no solamente para contrastar muchas de las hipótesis existentes en cada momento, sobre comportamientos decisivos para condicionar la validez y eficacia de determinadas medidas o actuaciones de la política económica y social.

Es evidente que estas exigentes condiciones limitan muy severamente el desempeño de este papel que tanta importancia tiene. Pero cabe también poca duda que este tipo de centro de investigación es el que más necesitamos. Porque esas instituciones permitirán mejorar el nivel de conocimiento de los problemas sociales españoles y contribuir así a mejorar las decisiones de la sociedad.

El quinto papel de las Fundaciones dedicadas a la investigación en Ciencias Sociales reside en la difusión pública de las conclusiones alcanzadas en el proceso investigador. Toda labor investigadora en el campo económico y social tiene dos servidumbres tan importantes que, sin aceptarlas, bien puede afirmarse que la investigación no existe. Esas servidumbres son, de una parte, la publicidad, de otra tratar de convencer al público de la validez de aquellas conclusiones alcanzadas de mayor importancia para la vida de la sociedad en la que la investigación se realiza.

Jamás he creído a quienes dicen que investigan y no publican. Quienes dicen acumular documentación y conocimientos sobre algo que después jamás ofrecen. Toda investigación reclama cumplir con la prueba de fuego de la contrastación de sus conclusiones. Exige el juicio crítico de los demás para ganar respetabilidad y reconocimiento reales. Y sin esa respetabilidad de la opinión de los profesionales, la investigación no se legitima. Por este motivo un centro de investigación social viene obligado a publicar los resultados de sus investigaciones para que sean conocidos y contrastados por la sociedad.

La validez de un centro de investigación cuenta aquí con un contraste riguroso y objetivo de sus actividades. Si sus publicaciones no se demandan es que sus conclusiones no se aprecian. Esta servidumbre del proceso de investigación es costosa porque la difusión pública de sus conclusiones debe ser ofrecida con rigor, presentada con pulcritud editorial de quien estima la obra hecha por sus investigadores.

Por otra parte, la investigación en temas económicos y sociales, si quiere conseguir su propósito último, que no es otro que contribuir a una mejor administración de los recursos escasos de la sociedad humana, tiene que encontrar la debida difusión social de sus propuestas. Un profesor español dijo hace muchos años que nuestras deficiencias económicas estaban en la corta y limitada conciencia del público de nuestros males y de sus remedios. No entender lo que hacemos es, sin duda, el gran mal de nuestro tiempo, y por este motivo tantos problemas económicos y sociales se perpetúan con costes elevados y dolorosos. La investigación económica y social no da respuesta a todos los problemas, pero sí contribuye a aclarar muchos de esos problemas y a evitar los múltiples errores que los agravan. Estoy convencido que gran parte de los males económicos y sociales de España tienen su origen en esa planta parasitaria española que es el arbitrista que agosta nuestra historia y que muchas veces hemos dejado crecer por la abulia o el desprecio. Denunciar esos errores en el planteamiento de los problemas económicos y sociales puede constituir una de las contribuciones más fecundas del conocimiento económico y social. Porque los problemas económicos y sociales no admiten las soluciones simples, que son errores simplistas las más de las veces, pero tampoco toleran las soluciones minoritarias reservadas a los conocedores de las Ciencias Sociales. «Una buena administración económica -afirmaba el profesor Bernis hace ahora 70 años- es obra de todos y no un proyecto luminoso de unos pocos». De ahí la obligada servidumbre de toda investigación económica y social de difundir sus conclusiones, de crear conciencia pública con sus propuestas, utilizando todos los medios disponibles: seminarios, conferencias, mesas redondas, medios de difusión.

Esos cinco papeles de las Fundaciones constituyen oportunidades abiertas a su acción creadora. Son papeles distintos que las Fundaciones según sus medios y posibilidades pueden interpretar. El acierto de una Fundación reside en asignar los medios de que disponga para diseñar su proyecto administrando sus recursos con la mayor eficacia.

### **Principales problemas de las Fundaciones españolas para el desempeño de sus funciones y algunas propuestas para su solución**

Pero, ¿qué problemas *comunes* plantea el desempeño de esas cinco funciones? y, ¿cómo pueden resolverse esos problemas que obstaculizan, cuando no impiden, el desempeño eficiente de esas funciones? En lo que sigue trataré de ofrecer unas respuestas concretas a estas decisivas cuestiones.

Cuatro son los problemas que a las Fundaciones se plantean y que juzgó más importantes:

A) *La limitación impuesta por la cuantía de los recursos financieros.* Toda la investigación española está marcada por este primer problema transcendente. Los españoles somos generosos con la investigación en términos retóricos, sin embar-

go, va mucho de las palabras a los hechos. Lo sabemos bien porque se ha dicho en muchas ocasiones: sólo destinamos a la investigación del 0,45 al 0,50% de nuestro PIB, frente al gasto medio del 2% del PIB de los países de la O.C.D.E. En esa cuantía total, el gasto de las Fundaciones es mínimo. Mejor aún: .es una partida *desconocida* y, desde luego, *decreciente y fiscalmente maltratada*. Decreciente, porque la crisis ha afectado gravemente a la cuantía de los presupuestos de muchas Fundaciones. Y fiscalmente maltratada, porque la política tributaria española no ha querido entender ni ayudar a la investigación fundacional *independiente*. Cambiar este estado de cosas es el problema prioritario de la investigación española.

La importancia inicial de este problema para las Fundaciones españolas hace necesaria una puntualización precisa de sus términos y contenido. A su estudio ha dedicado la división de estudios jurídicos de la Fundación FIES que dirijo un amplio informe cuyas principales conclusiones trataré de resumir seguidamente. La imposición española afecta al quehacer de las Fundaciones en tres aspectos concretos:

- 1.º La disponibilidad de los fondos aportados a las Fundaciones por los particulares y las sociedades.
- 2.º La consideración fiscal de las propias Fundaciones.
- 3.º Las interferencias del IVA en las tareas de las Fundaciones.

¿Cómo trata nuestra Hacienda a los particulares que realicen aportaciones para el desempeño de las actividades de una Fundación? La regulación actual del impuesto sobre la renta de las personas físicas realizada por la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, establece que *únicamente será deducible de la cuota del Impuesto del contribuyente el 20% de las donaciones en bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español, inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General del Patrimonio Histórico Español*. La norma, como puede apreciarse, es más retórica que efectiva, porque el número de este tipo de donaciones con las condiciones y salvedades establecidas ha de ser, necesariamente, muy reducido; Y bien, esto es todo. No hay otro incentivo fiscal para las personas físicas que deseen destinar una parte de su renta a donaciones a entidades fundacionales. Es difícil encontrar en la legislación comparada una situación restrictiva y negativa como esta. Se ha afirmado con reiteración que España es el país que más y mayores incentivos fiscales ha concedido a sus contribuyentes, y efectivamente el coste de estos incentivos asciende al 60% del déficit público. Pero esa generosidad no ha contemplado concesión alguna a las Fundaciones. Es esta una situación anómala que es preciso reformar. Si el derecho de fundación se reconoce en la Constitución española, si la investigación constituye ese gasto prioritario que siempre se reclama, es evidente que ese calificativo carece de reconocimiento fiscal.

¿Qué sucede cuando quien realiza la donación es una sociedad? En este supuesto las donaciones reciben un tratamiento tributario diferente. En efecto, legalmente son partidas deducibles de los ingresos para calcular la base de impuesto las cantidades donadas a establecimientos, instituciones, fundaciones o asociaciones,

incluso las de hecho de carácter temporal, para arbitrar fondos, calificados o declarados benéficos o de utilidad pública por los órganos competentes del Estado, siempre que los cargos de patronos, representantes legales o gestores de hecho sean gratuitos y se rindan cuentas al órgano de protectorado correspondiente, pero sólo hasta el límite del 10 por 100 de la base imponible. Esa limitación, fijada en el convencional 10% de la base imponible supone un impedimento de dudosa justificación, que sólo cuenta con apoyo en razones de índole recaudatoria y que entorpece el deseable fomento y desarrollo en nuestra sociedad de las fundaciones.

Una situación más favorable es la que disfrutan las Cooperativas que pueden deducir de sus ingresos las cantidades invertidas efectivamente para el cumplimiento de los fines del Fondo de Educación y Obras Sociales y las Cajas de Ahorro autorizadas a deducir de sus ingresos (a efectos del impuesto) las cantidades dedicadas a la financiación de obras benéfico-sociales. En ambos casos sin la limitación establecida a las sociedades.

El segundo aspecto de la situación impositiva de las Fundaciones viene dado por el tratamiento que a las mismas les concede el impuesto de sociedades. El artículo 50 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades las declara exentas (estarán exentos de este impuesto los establecimientos, instituciones, fundaciones o asociaciones, incluso las de hecho de carácter temporal para arbitrar fondos calificados o declarados benéficos o de utilidad pública por los órganos competentes del Estado, siempre que los cargos de patronos, representantes legales o gestores de hecho sean gratuitos y se rindan cuentas al órgano de protectorado correspondiente).

Generosa declaración que, inmediatamente, ha de ser matizada porque la exención no alcanzará a los rendimientos que estas entidades pudieran obtener por el ejercicio de explotación económica, ni a los derivados de su patrimonio cuando su uso se halle cedido, ni a los incrementos de patrimonio. Tampoco alcanzará la exención a los rendimientos sometidos a retención por el impuesto sobre Sociedades.

Esta situación supone, en consecuencia, que sólo quedan exentos del Impuesto de manera real los ingresos que se produzcan por la *vía de las donaciones* que perciben para el desempeño de sus funciones sociales. (Además, implica la necesidad de proceder a imputaciones de los gastos, distinguiendo los propios de las actividades fundaciones de aquellas otras que supongan el ejercicio de actividades que generen ingresos sujetos a imposición. Dicho así, estas operaciones pueden parecer relativamente sencillas, pero cualquier administrador sabe que las mencionadas imputaciones de gastos suponen, en la realidad, una complejísima determinación de costes cuya aplicación resulta difícil, en todo caso, y discutible, casi siempre, por la Inspección de Hacienda, con el consiguiente riesgo fiscal.)

En segundo lugar, el hecho de que los rendimientos de capital mobiliario estén sometidos a retención opera, para las Fundaciones, como un *impuesto de carácter real no deducible*, o dicho de otra forma, el sometimiento a un tributo distinto en puridad del Impuesto sobre Sociedades que no grava su renta sino determinados ingresos. Se encuentran, así, en peor condición que una entidad ordinaria, que tiene la posibilidad de pedir la devolución de estos ingresos a cuenta.

El sistema diseñado legalmente, pues, por nuestro actual Impuesto sobre Sociedades dista mucho de ser generoso y, si se apura, ni siquiera razonable, puesto que, en numerosos casos -todos aquellos en que los rendimientos de capital mobiliario sean la fuente básica de financiación-, es claramente discriminatorio -en sentido negativo- respecto del régimen general del impuesto.

El IVA plantea también problemas a las Fundaciones en función del tipo de actividad emprendida por éstas. Es el caso, por ejemplo, de que las Fundaciones desarrollen actividades de edición y venta de publicaciones, como camino normal de difusión generalizada de sus resultados investigadores. Siendo así las cosas para que el IVA soportado pueda devolverse, la primera complicación surge por la necesidad de aplicar la regla de prorrata, puesto que la Fundación devengará IVA por las ventas de dichas publicaciones y habrá de deducir, exclusivamente, la parte de IVA soportado correspondiente. Pero el tema no queda ahí. En la configuración de la regla de prorrata contenida en la Ley española late la idea de que las actividades exentas generan ingresos, a tener en cuenta en la aplicación de la regla de prorrata. Y sin embargo, la realidad muestra que las cosas pueden ser -más bien son, de hecho- distintas, porque la actividad exenta, por ejemplo, la organización de una conferencia con asistencia libre del público, no determina ingreso alguno para la Fundación. El vacío legal y reglamentario en estos casos obliga, como posible solución, a determinar el coste de las actividades exentas a efectos del cálculo de la regla de prorrata. Volvemos otra vez, como ya se ha señalado para el Impuesto sobre Sociedades, a tener que realizar difíciles imputaciones de costes que, sin duda, pueden dar origen a discrepancias con la Administración fiscal.

Todo el problema deriva de la concepción básica de que la *Fundación es consumidor final por sus actividades exentas y que, por ende, ha de soportar el IVA*. Y ello no es así. El consumidor final es el beneficiario de las actividades fundaciones y, en puridad, deberían ser recuperables todos los IVAS soportados por las entidades. En este sentido, es paradigmática la *ley alemana que, en su párrafo 4, permite el reembolso del impuesto satisfecho a las corporaciones que persigan exclusiva y directamente fines de utilidad pública, de beneficencia o eclesiásticos y la adquisición se haya realizado para un fin fiscalmente protegido*.

Lo expuesto hasta aquí son botones de muestra de la inadaptación entre el régimen fiscal de las Fundaciones y el pretendido afán impulsor de sus actividades. Corregir este trato fiscal debería constituir un objetivo prioritario de una política que tuviera conciencia clara del papel de las Fundaciones en nuestra sociedad.

No puede extrañar que ese trato adverso de la imposición a las Fundaciones haya producido un claro desequilibrio en fondos y medios disponibles a favor de los centros de investigación pública en España. Los centros de investigación pública dominan -prácticamente casi monopolizan- la investigación en ciencias sociales en España. Las escasas Fundaciones con fines de investigación últimamente surgidas en nuestro país han sido, o creadas por una institución pública, o propiciadas por su intervención. Las Fundaciones privadas -salvo contadas excepciones- llevan una existencia precaria y sus presupuestos totales no se han ele-

vado en los últimos años. Este agudo desequilibrio de la investigación pública/privada produce dos consecuencias muy negativas: la polarización de la atención investigadora bajo la influencia de las decisiones discrecionales del poder político y la desatención creciente por el sector privado de su servicio a la investigación, fomentada y justificada (en muchas ocasiones) por la desfavorable valoración de la misma que manifiesta la política tributaria.

Junto al problema económico y fiscal aparece como segundo problema:

B) *La insuficiencia e inadecuada regulación de las Fundaciones en España*, problema demostrativo de la falta de una política que trate de impulsar este fundamental derecho de una sociedad moderna. En efecto, no contamos hoy con una Ley General de Fundaciones que se siguen regulando en lo que a Fundaciones culturales privadas se refiere por las viejas Leyes del siglo pasado y la ley general de educación de 1970 desarrolladas por el Reglamento de 1972. Esta inadecuada y, sobre todo, equivocada regulación debería superarse por una Ley de Fundaciones, sobre la que se ha establecido un elocuente silencio tras el proyecto elaborado hace ya varios años por Justino de Azcárate.

La regulación de las Fundaciones es insuficiente e inadecuada, pero es además obstaculizadora.

C) Es este su tercer problema: en efecto, la actuación de las Fundaciones cuenta también con los obstáculos que se derivan de una *multiplicación de interferencias administrativas que establecen obligaciones costosas e innecesarias o limitaciones perturbadoras para sus actividades de investigación*. Como muestra de las primeras pueden alegarse las obligaciones establecidas por el Reglamento de 1972 en materia de contabilidad, obligaciones prolijas superiores incluso a las de las sociedades mercantiles. Como ejemplo de las segundas pueden citarse los problemas derivados de las normas dictadas en materia de incompatibilidades de funcionarios públicos y, de manera especial las que afectan a los profesores universitarios. La rigidez con que estas incompatibilidades se han diseñado dificultan de manera importante la adscripción de los profesores universitarios a tareas investigadoras realizadas fuera de la Universidad. Y otro tanto cabe decir de los funcionarios, no universitarios, que, en muchos casos, podrían aportar su experiencia en equipos de investigación y que ven, asimismo, dificultada su adscripción a los mismos. Problemas que podrían resolverse aplicando criterios racionales y flexibles, sin que ello supusiera desatención a sus tareas propias en la Administración pública pero que permitieran que aquellas personas que, gozando de una especial preparación y experiencia, y pudiendo ser extraordinariamente útiles en determinados proyectos de investigación no encontraran esa exigencia rígida de compatibilidad un obstáculo insalvable.

La escasez de fondos y la limitación de investigadores debería haber favorecido la cooperación de las Fundaciones. Pero esto no ha sucedido, lo que define un cuarto problema de las Fundaciones españolas consistente en:

D) *La limitada colaboración entre Fundaciones privadas y entre centros públicos y privados para realizar proyectos de investigación comunes.* La limitación de medios presupuestarios y personales y la coincidencia en muchos de los objetivos y preocupaciones de las Fundaciones y otros centros privados y públicos de investigación deberían haber producido colaboraciones fructíferas para multiplicar la eficacia de distintas actuaciones.

Es esta una labor imposible de realizar en un Centro que como el de Fundaciones abarca demasiadas actividades. Parece útil, por tanto, articular reuniones entre los investigadores de cada especialidad para propiciar en ellas la búsqueda de proyectos comunes inabordables por razones de dimensión a cada una de las Fundaciones. Esta agrupación de esfuerzos que la Fundación FIES ya ha realizado en alguna ocasión anterior creo que sería una respuesta útil frente a las limitaciones que las Fundaciones y los centros de investigación padecen en la actualidad.

### **Las actuaciones de las Fundaciones Españolas en el campo de las Ciencias Sociales**

Contando con las graves limitaciones que se derivan de un ambiente social poco favorable, de una legislación fiscal adversa y con la carencia de una ley que impulse el derecho de fundación, como uno de los fundamentales en una sociedad democrática y plural, las Fundaciones españolas han venido realizando un trabajo en el campo de las Ciencias Sociales tanto más meritorio si se consideran las adversas circunstancias que lo han dominado.

¿Cuáles han sido los campos en los que se han proyectado sus acciones de investigación y cuál podría ser el horizonte hacia el que dirigir su actuación futura?

No es fácil ofrecer respuestas a estas preguntas que eviten el subjetivismo de quien las contesta y una valoración personal del trabajo de las Fundaciones que afronta siempre los peligros del desconocimiento de ciertas actividades o la opinión sesgada de otras conocidas. A pesar de esos riesgos y advirtiendo de los mismos a quien lea mis valoraciones me he decidido a contestarlas.

Creo que son tres las funciones principales desempeñadas por las Fundaciones españolas de Ciencias Sociales: la formación de investigadores, la realización de proyectos de investigación y su difusión pública.

La ayuda de las Fundaciones para la formación de futuros investigadores ha discurrido en España por la vía fundamental de las becas de investigación. Actuación que cuenta con amplia y brillante tradición en nuestro país. La Fundación March y el Banco de España han venido constituyendo puntos de apoyo básicos para esta formación de investigadores. A esta labor se han añadido otras Fundaciones como la del Banco Exterior de España, la Fundación FIES de las Cajas de Ahorro Confederadas y al Fundación de la Empresa Pública.

Sería útil intercambiar experiencias de las distintas Fundaciones en este campo tan decisivo de sus actuaciones. Tres puntos me parecen de gran importancia:

- Conocer con precisión la utilidad de las ayudas concedidas en la actualidad y sus principales limitaciones para contribuir a la mejor formación de quienes la disfrutan.
- Disponer de un historial que recoja las experiencias de quienes han disfrutado de esas ayudas en el pasado y la labor profesional que posteriormente han desarrollado.
- Mejorar la información disponible para los demandantes potenciales de ayudas de investigación. La transparencia informativa es, a este respecto, muy escasa. No existe una publicación que informe de las ayudas convocadas, de plazos y condiciones para su disfrute y concesión. Por otra parte, se está produciendo una alarmante segmentación regional de las ayudas cuya accesibilidad se limita a universitarios de determinadas Comunidades o provincias, un localismo incompatible con la universalidad que debería informar a todo el proceso formativo de personal investigador.

Los proyectos de investigación desarrollados por las Fundaciones en el campo de las Ciencias Sociales se limita-en lo que conozco- a tres Fundaciones: la Fundación de la Empresa Pública, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, de reciente creación y la Fundación FIES de las Cajas de Ahorro Confederadas.

La Fundación de la Empresa Pública ha dirigido su atención hacia dos grandes áreas: 1) Los problemas de la economía industrial: Concentración industrial, rentabilidad y crecimiento de las grandes empresas industriales, la transferencia de tecnología, la financiación de la empresa industrial, la promoción del cambio tecnológico, la reindustrialización. Y 2) Algunos problemas de los servicios y bienes públicos entre los cuales destaca el análisis de la financiación, cobertura y organización de la Seguridad Social. Los resultados de esas investigaciones se han venido difundiendo a través de una serie de valiosas monografías. La Fundación de la Empresa Pública cuenta también con una excelente revista «Investigaciones Económicas» que vive hoy su segunda época que ha iniciado con trabajos de excelente calidad.

La Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), pese a su juventud, ha ofrecido ya una prueba importante de su dedicación investigadora. Los trabajos realizados por FEDEA en encuadran en tres áreas principales: 1) Estudios sobre el comportamiento de la empresa privada española. 2) Estudios sobre distintos aspectos del sistema impositivo que afectan a las decisiones de inversión. Y 3) Estudios de simulación de sectores y empresas. Las aportaciones de esos análisis han sido importantes para entender mejor algunos problemas económicos españoles como el comportamiento de la inversión productiva, las distorsiones en la asignación de recursos originadas por el sistema tributario español y los factores condicionantes de la demanda de empleo. La difusión de estas investigaciones se realiza mediante la publicación de las correspondientes monografías editadas por la propia Fundación.

La Fundación FIES de las Cajas de Ahorros Confederadas ha venido organizando sus actividades mediante un Presupuesto por programas en tres grandes áreas: 1) Investigaciones. 2) Publicaciones. 3) Organización de Seminarios, Jornadas y Reuniones. Dentro del primer grupo de actividades las investigaciones se han dirigido: a) Al análisis de los problemas y aspectos principales del sistema financiero, b) Al estudio de los aspectos principales de las actividades relacionadas con las Cajas de Ahorros, c) Al estudio de aspectos diversos de la actividad económica regional y local, d) Al estudio de los problemas de interés general. Los resultados de esas investigaciones se difunden en cuatro publicaciones: a) «PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA» que ha organizado sus números en torno a un tema monográfico que agrupa las investigaciones realizadas con carácter interdisciplinario, recogiendo los aspectos económicos, sociales y jurídicos del tema elegido, b) «Suplementos Financieros de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA» dedicado a la difusión de las investigaciones referidas al sistema financiero español y articuladas en torno a una institución, regulación o mercado de particular importancia. Las investigaciones publicadas en esos «Suplementos sobre el Sistema Financiero» se adicionan en cada uno de sus números con las opiniones de los intérpretes del sistema financiero sobre el tema seleccionado y con la legislación que regula u ordena la institución o mercado que se estudia, c) «Economía de las Comunidades Autónomas», que edita las investigaciones sobre economía autonómica y local. Cada número editado se ha referido a una Comunidad Autónoma para dar unidad y término común de referencia a los distintos trabajos de investigación, d) «Documentos», publicación destinada a difundir investigaciones que por su carácter van dirigidas a un público más restringido.

Es evidente que esas tareas de investigación en el campo de las Ciencias Sociales realizadas hasta hoy por las Fundaciones españolas tienen indudable interés y que sus aportaciones han permitido conocer mejor nuestra realidad social y económica. Ahora bien, también es igualmente cierto que existe un desequilibrio importante entre la demanda de conocimientos sobre la realidad social y económica española y la oferta de conocimientos realizada por la investigación. Surge así la pregunta de hacia que temas deberían orientarse los esfuerzos de investigación de las Fundaciones españolas en el futuro. Una pregunta que debería contestarse en función de los problemas más inmediatos con los que la sociedad española se enfrenta y en los que las deficiencias del conocimiento disponible son más perceptibles.

Mi valoración de esos problemas españoles presentes y futuros me lleva a destacar cinco grandes áreas de distintas cuestiones que me parece que demandan un esfuerzo de investigación para su mejor conocimiento. Porque se trata de problemas que se plantearán en elecciones y decisiones de gran importancia para nuestra sociedad. Esos problemas, según mi valoración personal son los cinco siguientes: 1. Relación con Europa y la colaboración con instituciones y Fundaciones europeas en proyectos comunes. Las cuestiones que esa relación con Europa plantea son tan numerosas como importantes y contamos con poca información y

conocimientos para ofrecer respuestas fundadas y satisfactorias. Cuestiones tales como el desarrollo regional, las características que condicionan el desarrollo de la sociedad de servicios en la que ya estamos, los aspectos comparados de la productividad, la posible integración de España en el Sistema Monetario europeo, la evolución y condicionamiento de los intercambios comerciales y financieros, constituyen materias en las que nuestros conocimientos son limitados, y de no mejorarse esas limitaciones, realizaremos elecciones mal informadas y costosas.

2. El gran problema español y europeo del paro y los factores condicionantes del empleo constituye un área de investigación cuya importancia es imposible negar e inútil justificar.
3. El análisis de las grandes reformas institucionales en curso en todos los países, reformas que afectan al déficit público, problema común a todas las sociedades de nuestro tiempo, pero que no se limitan a él. Esas reformas institucionales cuyas tendencias comparadas es preciso conocer y cuyos problemas propios es necesario investigar se refieren al menos a tres grandes campos: A) La Seguridad Social. B) La Empresa Pública y C) Las opciones fiscales para ofrecer respuestas actuales y no pasadas, racionales y no demagógicas capaces de diseñar las líneas de modificación de los distintos tributos.
4. Los factores condicionantes del sistema económico. Las modificaciones de los sistemas económicos han dado contenido a muchas de las decisiones de la pasada década. Cómo combinar mercado, estado y sociedad civil, constituye un problema vigente y fundamental.
5. La calidad de la educación y sus repercusiones sociales y económicas. Es evidente que la situación de nuestro sistema educativo y su calidad constituyen un problema tan importante como complejo que no ha atraído, sin embargo, la atención que merece. En especial, la consideración de la calidad de la enseñanza, cuyas deficiencias actuales son tan perceptibles como escandalosas. Durante mucho tiempo la obsesión de los planificadores de la enseñanza ha sido la de mejorar los índices cuantitativos de la enseñanza. Es posible así que se hayan incrementado el número de alumnos, de puestos, de profesores y de edificios. Pero ni se ha dedicado suficiente atención a los aspectos económicos de la Educación, ni tampoco a los aspectos de la calidad de la misma. Sin embargo existen indicios sumamente fuertes que permiten sospechar que la calidad de nuestra Educación es baja, y desde luego muy inferior a la que sería deseable. Ya por sí solos los aumentos de cantidad han debido traer, presumiblemente, descensos de calidad. Pero a ello se añade lo que hemos visto y hemos ido observando durante bastantes años acerca de la reducción sistemática de los niveles de rigor y de exigencia en los procesos de selectividad tanto de los estudiantes como de los profesores. La sociedad española en su conjunto, y desde luego la administración de la educación, ha tolerado, de forma cada vez más permisiva, la descalificación de las pruebas de acceso tanto a la discencia como a la docencia.

A ello se añade una considerable incertidumbre y desconocimiento en cuanto a la orientación de las enseñanzas medias y de las enseñanzas superio-

res. No parece que se haya reflexionado lo suficientemente no sólo por parte de los responsables de la Educación sino de la sociedad en su totalidad, acerca de la necesidad de formaciones polivalentes tanto a un nivel como a otro que son las que mejor garantizan las formaciones específicas que podrán llevarse a cabo más adelante, y sobre todo la capacidad de adaptación y de innovación en un mundo de incertidumbre y de cambios continuos como es el mundo de la economía moderna y de la sociedad moderna.

Todos estos problemas son tanto más graves cuanto que el telón de fondo de todos ellos lo constituye una población juvenil a la que afecta una tasa de paro extraordinaria y escandalosa. No existe país alguno en nuestro medio cultural, económico y político, que exhiba la tasa de paro juvenil de la sociedad española. Estamos acostumbrándonos a ver como porcentajes importantes de nuestros jóvenes pasan de una educación mediocre a una situación de inactividad o en todo caso de desocupación en la esfera económica. Y eso ocurre cuando lo que debería ocurrir sería el compromiso de todo el país en la formación de esas cohortes, que son ya nuestro presente, pero sobre todo nuestro futuro, para que se incorporen a las tareas de la construcción de España en primer término, pero también a las tareas de la construcción de Europa, puesto que lógicamente dada la evolución demográfica de nuestro continente es en Europa donde una buena parte de ellos tendrá que encontrar su salida.

Esas cinco grandes áreas constituyen, en mi opinión, urgencias importantes para la investigación española porque es mucho lo que de esos temas ignoramos y mucho lo que los españoles nos jugamos en ello.

Sería deseable que las Fundaciones españolas contasen con los medios precisos para contribuir con sus investigaciones a ofrecer respuestas útiles en esas grandes cuestiones. Unos medios a los que ya me he referido que vengan a suplir las grandes carencias actuales de las Fundaciones españolas: carencia de una comprensión suficiente de nuestra sociedad, carencia de un tratamiento fiscal favorable, carencia de una regulación legal que comprenda y fomente el derecho de fundación y no lo obstaculice con inútiles interferencias administrativas, carencia, en fin, de una mayor colaboración entre Fundaciones privadas y Centros públicos y privados para realizar proyectos de investigación comunes.

E. F. Q.\*

\* Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Complutense de Madrid.