



ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN ESPAÑA

Constituida legalmente en Madrid el 6 de marzo de 1998 y registrada en el Ministerio del Interior con el número nacional 163.545

<http://www.aacte.eu/>

El presente documento recoge la postura de la Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE, <http://www.aacte.eu>) ante el Borrador 1 del Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación (ALCTI), el último hecho público por el Ministerio¹. Algunas de las aportaciones que presentamos pueden incluirse directamente en la versión actual del anteproyecto, pero consideramos que una Ley de la Ciencia no es algo que pueda improvisarse y que, por eso, es necesario que el Gobierno rectifique sus intenciones iniciales y emprenda la redacción demorada de un nuevo borrador, partiendo de cero y apoyándose en los diversos informes emitidos por las asociaciones de investigadores y sociedades científicas, cuyas sugerencias han sido, por lo general, puestas de lado.

Del mismo modo, queremos hacer constar nuestra coincidencia con las líneas generales de los informes emitidos por la Confederación de Sociedades Científicas de España² y la Federación de Jóvenes Investigadores³, algunas de cuyas afirmaciones reiteramos en este documento.

El informe que aquí se presenta se divide en dos partes. En la primera, se expone una serie de principios generales ausentes del actual borrador y que consideramos que debería seguir una Ley de la Ciencia ambiciosa, que esté en condiciones de impulsar decididamente el sistema español de I+D+i y que no sea obsoleta e ineficaz ya desde su nacimiento. En la segunda, se hacen sugerencias más concretas al texto hecho público, que pueden ser integradas rápidamente en la presente versión del anteproyecto.

8 de abril de 2010

1

http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Ley_ciencia_tecnolog_e_innovac_Borrador_UNO_Hecho_publico_V_22_02_10.pdf

² http://www.cosce.org/pdf/COSCE_LCyT2010.pdf

³ http://precarios.org/tiki-download_file.php?fileId=1207

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UNA LEY DE LA CIENCIA

Para una lectura más cómoda del documento, se divide la sección en cinco grandes ejes temáticos

1. Selección, contratación y movilidad de investigadores

En lo que respecta al modelo contractual de los investigadores, consideramos que no puede exportarse directamente a la carrera investigadora el modelo estándar de la Administración General del Estado, pues ésta tiene una serie de peculiaridades que tienen que ser contempladas, y el sistema esencialmente funcional que propone el ALCTI nos aleja de los sistemas vigentes en los países más avanzados. Es necesario observar los modelos que están funcionando dentro y fuera de España, analizar sus puntos fuertes y débiles y aplicarlos.

La discusión no radica en el tipo de vínculo (laboral o funcional), sino en que se ofrezca una carrera atractiva, con capacidad real de progresión, estable, pero a la vez flexible y evaluada de modo periódico por entidades externas e independientes de presiones políticas.

La estructura de la carrera investigadora que se propone en el ALCTI tiene una serie de puntos problemáticos:

- No está dividida en etapas, como el borrador cero; en lugar de definir los diferentes grados de la carrera, se limita a ofrecer una serie de contratos específicos.
- En primer lugar, es previsible que se preste a una aplicación rígida, tal y como sucede actualmente, donde un investigador sólo puede optar a una ayuda predoctoral (FPU, FPI,...) si han pasado 4 años desde su licenciatura, a un contrato postdoctoral (JdC) si han transcurrido menos de 3 años desde su doctorado, a un contrato de acceso (RyC) si han pasado menos de 10 años, etc. Se crea así un cauce que margina a quien se desvía del camino establecido, bien por razones personales, bien por razones profesionales y académicas (estancia prolongada en la empresa privada, estudio de una segunda titulación, contratos prolongados en el extranjero,...). Creemos que en la propia LCTI se debe dejar claro el carácter flexible del modelo.
- No está claro qué pasa con el contrato postdoctoral que aparecía en el borrador cero. ¿Las intenciones del Ministerio son simplemente que no haya un contrato específico para esa etapa o bien, como parecía deducirse de algunas declaraciones a la prensa, que sea posible el paso directo del contrato predoctoral al contrato de acceso? En este último caso, nos parecería gravísimo que se prescindiese de una etapa fundamental para el desarrollo científico y alertamos para el riesgo de un aumento de la ya preocupante endogamia en España, pues nada impediría que se alcanzase un puesto estable en la misma institución de doctorado sin haber puesto un pie fuera del organismo.

- El diseño de carrera está totalmente volcado en el personal de investigación, de un modo piramidal y vertical. Tal y como han denunciado los sindicatos, las referencias al personal técnico son pocas, y tampoco se realiza ninguna mención a los *tecnólogos*, entendidos como personal científico, orientado más al desarrollo y a la innovación. Del mismo modo, las pasarelas con la empresa privada están pensadas sólo para los investigadores con contrato estable. La LCTI tiene que tener presente que sólo una pequeña parte de los titulares de contratos predoctorales accederá al contrato de acceso y, posteriormente, a un puesto de investigador *senior*, y a la responsabilidad de dirigir grupos. Por el contrario, la mayoría de los que continúen a trabajar en Ciencia lo hará como personal técnico y tecnólogos en el sector público y privado, a pesar de lo cual, la LCTI margina a estos sectores en el diseño de la carrera científica y se autoexcluye para la empresa privada que no recibe fondos públicos, sin darle siquiera la posibilidad de formalizar los contratos específicos del Capítulo 1 del ALCTI.
- El modelo es problemático para investigadores de fuera de la UE, ya que se exige la residencia legal en España como requisito previo a participar en concursos de personal funcionario, y el contrato de investigador distinguido no es tampoco una alternativa, al ser de tipo temporal. También, como señalaremos en la parte de enmiendas concretas, no se eliminan las exigencias de homologación de títulos que tanto dificultan el acceso de investigadores que han desarrollado su carrera total o parcialmente fuera de España.

Saludamos con satisfacción el establecimiento de una pasarela entre los OPIs y la Universidad y esperamos que se mantengan en el texto final, a pesar de los reparos sindicales. Sin embargo, creemos que es una reforma tímida, insuficiente para separar las distancias entre las dos escalas, y que la práctica asentada hará que la movilidad en un sentido u otro sea anecdótica. Si realmente se quiere fomentar la movilidad, debería ponerse sobre la mesa una eventual integración de la carrera docente-investigadora (universidades) y de la carrera investigadora (OPIS).

Queremos llamar la atención para las dos vías de acceso a un puesto estable de investigador o de docente-investigador que consagra el ALCTI, algo no muy diferente de las circunstancias actuales. Aunque en el ALCTI se proponga un modelo basado en la sucesión de diferentes contratos (ofertados seguramente en convocatorias competitivas) y evaluaciones externas, nada impide que las universidades sigan convocando directamente plazas LOU y nada se hace por mejorar la calidad de ese proceso, marcado en líneas generales por la endogamia o el candidato único.

Del mismo modo, llama poderosamente la atención la poca atención prestada a la movilidad, cuando es un problema que afecta gravísimamente al sistema español, como demuestran los estudios que revelan que más del 90% de los vencedores de concursos de profesores titulares de universidad

habían trabajado anteriormente en ese organismo. Aunque este problema no se pueda solucionar sin un *cambio de mentalidad*, consideramos que existe una serie de medidas mínimas que el legislador puede adoptar para impulsarlo:

- Exigencia de una desvinculación efectiva, contractual y científicamente, del centro en que se haya realizado la tesis doctoral (universidad u OPI) de, como mínimo, cuatro años, antes de poder optar a un puesto permanente.
- La obtención de puestos estables en universidades y OPIs deberá vehicularse preferentemente a partir de *contratos de acceso* (del tipo del actual programa Ramón y Cajal). La provisión de contratos laborales de figuras LOU será excepcional, requerirá de una acreditación previa de los candidatos y será resuelta por comisiones externas a la universidad convocante.
- Obligatoriedad de que todo contrato de investigación que requiera el título de doctor, ofertado por un centro público, sea publicitado en los portales europeos.
- Reforma de los criterios de adjudicación de proyectos de investigación de Plan Nacional, de forma que no se perjudique la *fragmentación* de grupos y se favorezca que los jóvenes investigadores adquieran recursos y líneas de investigación independientes.

2. Evaluación y promoción del personal científico, grupos y organismos

En el ALCTI se presta muy poca atención a la evaluación y cuando se hace, es de forma poco satisfactoria, sin entrar a estudiar con detalle el examen del rendimiento del personal laboral indefinido o funcionario.

La AACTE propone que se establezca una evaluación periódica obligatoria para los centros de capital público (o privados receptores de ayudas públicas) y sus investigadores, y voluntaria en el resto de los casos. Los resultados de las evaluaciones obligatorias se harán públicos en el portal web del organismo evaluador.

Como principio general, creemos imprescindible que toda evaluación comporte consecuencias serias, en los dos sentidos. No se trata sólo de premiar al buen investigador, sino de castigar a quien no desarrolle satisfactoriamente su trabajo e, incluso, de que los casos de abusos y de ineficiencia prolongada conlleven la pérdida del puesto de trabajo. Así, consideramos necesario que se deje claro que la evaluación no es sólo un requisito exigido para conseguir un puesto estable en el sistema, sino un examen periódico que motive al investigador para un buen desempeño de su labor.

Consideramos necesario disminuir los controles en el *input* y aumentarlos en el *output*; esto es, hay que ser menos exigentes para financiar por primera vez un joven grupo de investigación o rebajar el papeleo necesario para solicitar un contrato posdoctoral. Por el contrario,

deberían examinarse con detalle los resultados del grupo o del investigador y basarse en ellos para conceder o rechazar propuestas de financiación futuras.

Del mismo modo que debería existir un organismo encargado de la financiación (véase el apartado 5), consideramos necesario crear una entidad encargada de la evaluación de la investigación, tanto de los científicos como de los centros. Este organismo, creado al amparo de una figura administrativa que le permita autonomía y agilidad en la gestión, unificaría los diferentes organismos que actualmente ejercen esas funciones, muchas veces solapando su actividad o adoptando criterios contradictorios: CNEAI, ANEP y ANECA (aunque esta última seguiría existiendo, para la evaluación de los planes de estudio y de la actividad docente del profesorado universitario).

Los criterios de baremación atenderán a los parámetros de calidad tradicionales en los diversos campos de conocimiento. En aras de una mayor agilidad y transparencia del procedimiento, en aquellos campos en que sea posible, la evaluación se realizará automáticamente por parte de la entidad, atendiendo a la producción científica que figure en las bases de datos bibliográficas y de patentes internacionales, y sin necesidad de que el investigador entregue documentación acreditativa (salvo en casos de discrepancia). Para las disciplinas científicas que no cuentan con una única lista bibliográfica de referencia (p.ej. el ISI), el organismo evaluador elaborará un baremo único, actualizado anualmente, a partir de las principales bases de datos de calidad contrastada existentes.

La evaluación de personas se realizará de acuerdo con los principios generales estipulados en la Carta Europea del Investigador y el Código de Conducta para la Contratación de Investigadores.

3. Gestión de la investigación y estructura de los organismos de investigación

Consideramos que no hay nada en el ALCTI que promueva una Administración ágil y libre de trabas burocráticas. Al contrario, se consolida un modelo rígido y obsoleto que, por un lado, es totalmente inadecuado para un desempeño eficaz de la actividad investigadora y, por el otro, se revela ineficaz en cumplir los objetivos pretendidos (optimización del gasto público, garantías de que son los mejores candidatos los que acceden a la función pública, etc.). Estamos totalmente de acuerdo con la COSCE cuando señala en su informe que *la consecución de rendimientos de alto nivel exige mayores dosis de iniciativa y creatividad que son posibles con un sistema que posea más autonomía y flexibilidad así como una rendición de cuentas exigente, en el estilo de los grandes centros internacionales.*

Así, la AACTE propone un cambio radical del sistema que lo dote de mayor agilidad y permita una evaluación eficaz. Los OPIs adoptarán la estructura jurídica de fundación. El cuadro de personal inicial de los centros que los integran estará formado por los miembros interesados de los actuales organismos, previo acuerdo entre el investigador y la nueva fundación, implicando la adaptación de su modelo contractual (véase el apartado 1 de este documento); aquellas personas que no se integren en ningún centro

pasarán a la situación de expectativa de destino (cf. art. 12 del RD 365/1995), pasando al cabo de un año a la situación de excedencia forzosa o acogidos a un plan de jubilación anticipada.

Los grupos de investigación estarán dotados de una financiación basal generosa, determinada por los resultados de la evaluación periódica que realice el organismo encargado (véase el apartado anterior), con participación de expertos internacionales. Este proceso de evaluación contemplará también el cierre de los centros peor evaluados.

4. Financiación de la investigación

El ente encargado de la financiación pública de la investigación tiene que tener autonomía orgánica y una entidad jurídica que permita una estructura racional y ágil y un funcionamiento eficaz. El citado organismo tiene que contar también con autonomía de funcionamiento, con unos órganos directivos independientes del poder político y un mandato independiente de las alternancias gubernamentales, subordinada únicamente a las líneas básicas de actuación fijadas en la Estrategia y en el Plan vigentes.

La financiación asignada será plurianual y procurará la creación de un *fondo de reserva* que la Fundación pueda administrar para mantener un ritmo constante de crecimiento durante los contextos económicos desfavorables. Aunque el problema principal del sistema no sea tanto la falta de recursos como su mal aprovechamiento, si queremos dar un fuerte impulso al sistema de I+D+i es necesario establecer un calendario de inversión efectiva en I+D que nos aproxime al nivel medio de inversión de la UE. La AACTE propone, como compromiso mínimo asumible, un aumento anual del 0'1% del PIB y el hito de alcanzar la inversión media en I+D+i de la UE antes del año 2020.

Se tenderá a una mejora de la financiación basal de los grupos, reservando la solicitud de proyectos para actividades y propuestas que, por sus características, necesiten un subsidio especial.

5. Gobernanza del sistema español de Ciencia y Tecnología

El art. 7 del ALCTI crea un *Consejo de Política Científica y Tecnológica*, coparticipado por Gobierno Central y Autonomías, al que atribuye la responsabilidad de coordinar la I+D+i española. Lamentablemente, se constata con frecuencia que los órganos mixtos entre Gobierno estatal y autonómicos se acaban convirtiendo en lugar para rifirrafes políticos, que bloquean toda operatividad real.

Por tanto, consideramos que deben adoptarse medidas oportunas para que esto no ocurra, entre ellas, la firma de un *Pacto de Estado* que fije unas líneas básicas para la política científica española en un horizonte amplio de tiempo y potenciar el papel del Consejo Asesor (art. 8), cuya opinión debe ser suficientemente valorada y tenida en consideración.

ENMIENDAS CONCRETAS AL BORRADOR 1

Título II: Recursos humanos dedicados a la investigación

- Observaciones generales

En aras de facilitar la movilidad del personal científico, debería aceptarse, a los efectos de acceso a un puesto de contratado o funcionario investigador, el título de grado, posgrado o doctorado emitido por cualquier universidad, sin necesidad de homologación previa (o, por lo menos, reconocerse automáticamente la titulación obtenida en centros de la UE o de reconocido prestigio del resto del mundo). No tiene sentido aplicar a investigadores el mismo trámite burocrático que sí puede tener para arquitectos, ingenieros o profesionales sanitarios. La calidad del científico se valora por su CV, no por sus diplomas, y con un sistema de evaluaciones rigurosas, como proponemos, una persona no preparada (e, insistimos, *el título no hace al investigador*) no podrá mantener su contrato y el centro que lo ha elegido se verá penalizado.

Hay que eliminar las trabas a la contratación y acceso al funcionariado de extranjeros, incluidos no comunitarios, tanto desde el punto de vista de homologación de títulos, anteriormente citado, como de requisitos administrativos o legales (visados y permisos de residencia individuales y familiares). Del mismo modo, y para facilitar la movilidad internacional y estatal, no podrá exigirse como requisito para el acceso a un puesto de trabajo el conocimiento de ninguna de las lenguas oficiales del Estado español. En el caso de puestos con dedicación docente, podrá exigirse un determinado perfil lingüístico a partir de dos años desde la obtención del contrato/plaza y el organismo contratante pondrá los medios oportunos para la formación de su nuevo empleado.

- Artículo 21. Contrato de acceso al sistema español de Ciencia y Tecnología

El acceso a este contrato se realizará mediante oferta pública en concurrencia competitiva y con difusión internacional de la convocatoria. La selección la realizará una comisión externa al organismo contratante (del tipo de los actuales programas Ramón y Cajal, MIR, Miguel Servet, etc.).

Se creará una comisión de seguimiento externa al organismo contratante, con entrevista al contratado en el primer o segundo año, como ya se hace con los Miguel Servet o el seguimiento de los proyectos del Plan Nacional).

Los criterios de evaluación que se aplicarán al 3er año (y 5º, de ser el caso) serán los que se hayan estipulado en el momento de la convocatoria del contrato. En el momento de formalizarse el contrato, las dos partes pueden acordar otros criterios (que deberán, en todo caso, ser aprobados por la comisión de seguimiento del programa).

Para incentivar el uso de esta modalidad de contratación, frente a las figuras tradicionales, el Ministerio y las Comunidades Autónomas crearán programas (del estilo del actual Ramón y Cajal) que subsidien parcialmente

el coste del contrato y creen un *starting package* que permita al contratado contar con medios propios para el desarrollo de sus actividades de investigación.

- Artículo 24. Contratos para investigadores distinguidos

Para ampliar las funciones del contrato, se propone una reescritura de los apartados a) y b):

a) El objeto del contrato será desarrollar labores de investigación y/o dirección de equipos humanos, instalaciones y programas científicos y tecnológicos singulares de gran relevancia en el ámbito de conocimiento de que se trate, y que sean acordes con las funciones y objetivos del empleador.

b) El contrato tendrá carácter indefinido o temporal, con la duración que las partes acuerden.

- Artículo 25. Carrera profesional del personal investigador funcionario

Se eliminará el doblete sexenio/quinquenio, para crear un único complemento, de carácter no acumulable y dividido en hasta tres tramos. El organismo evaluador estudiará periódicamente los méritos de un investigador y propondrá la concesión de 0, 1, 2 o hasta 3 tramos, asignando una dotación económica creciente a cada uno de los tramos.

La antigüedad no será, en ningún caso, criterio para la promoción en la carrera profesional horizontal o vertical.

- Artículo 26. Acceso al empleo público y promoción interna

Corregir el error de la página 39, apartado 5, del borrador:

Para el acceso a la Escala de Profesores de Investigación de Organismos Públicos de Investigación, podrá participar en el turno de promoción interna el personal funcionario perteneciente a las Escalas de Investigadores Científicos de Organismos Públicos de Investigación y de Científicos Titulares de Organismos Públicos de Investigación.

- Artículo 30. Acceso a los cuerpos docentes universitarios de las Universidades Públicas.

Proponemos que se contemplen expresamente figuras de profesores de perfil eminentemente investigador (con menor docencia de la habitual) y programas de intensificación de la actividad investigadora (para reducir e, incluso, eliminar temporalmente la carga docente). Estas figuras, existentes en países de nuestro entorno, facilitarían la movilidad OPIs-Universidades que se quiere fomentar con esta Ley y servirían para reorganizar las plantillas de las universidades, conformadas por lo regular atendiendo sólo a la carga docente de los departamentos.

A pesar de las manifestaciones de la CRUE, consideramos muy importante que se mantenga el punto 3 y, es más, defendemos que el

contrato de acceso sea la vía *preferente* de entrada en los cuerpos docentes universitarios. Así mismo, sostenemos la necesidad de la disposición adicional sexta, que acredita automáticamente a Científicos Titulares e Investigadores Científicos para Profesores Titulares de Universidad y a Profesores de Investigación para Catedráticos. A la crítica de que permite la entrada de personas sin experiencia docente y de que favorece a los OPIs, manifestamos que: a) En la situación actual existe un desequilibrio que restringe la movilidad de investigadores en el sector público, facilitándola en un sentido y dificultándola en el otro: para pasar de universidades a OPIs no se exige ningún requisito previo, pero para pasar de OPIs a universidades se pide a obtención de una acreditación, que tiene como parte importante del baremo la valoración de la faceta docente -basada, esencialmente, en la cantidad de horas impartidas, no en su calidad o en su innovación-, puntos difíciles de obtener fuera de las universidades; b) La condición de funcionarios de OPIs no implica necesariamente, como se constata con facilidad, que no se haya impartido docencia actualmente o, incluso, se esté colaborando con cursos de especialización, hasta en las propias universidades; c) Las pruebas de acceso prevén procedimientos específicos de demostración de la capacidad docente; d) Se trata de una medida que aspira a *oxigenar* una universidad plagada de conductas endogámicas.

Título III: Impulso de la investigación científica y técnica...

- Art. 31. Instrumentos

Adopción de criterios de financiación de Universidades y OPIs en las que se consideren como factores prioritarios de dicha financiación, además de la evaluación de su producción científica y técnica, la contratación de investigadores y profesores universitarios procedentes de otros centros nacionales e internacionales, en consonancia con la filosofía expuesta en los Artículos 16, 26 y 37.

Título IV: Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en la Administración General del Estado

- Artículo 43. Agentes de financiación adscritos al Ministerio de Ciencia e Innovación

Proponemos que se aumente significativamente la financiación basal de los grupos (adjudicada en función de evaluaciones de rendimiento), de modo que se evite la constante burocracia asociada a la presentación y valoración de proyectos, que deberían valer únicamente para financiar actividades extraordinarias, de envergadura.

Nos parece que los modelos de organización de los OPIs son claramente insatisfactorios en cuanto a su rigidez, formalismo y burocracias, etc. La Ley de la Ciencia deberá adoptar actitudes dedicadas a mitigar estos inconvenientes, que no han sido solucionados con la figura de la Agencia, y que deberán pasar por figuras alternativas, como la de Fundación, con plena

autonomía en la gestión de los recursos y mecanismos fuertes de rendición de cuentas (véase lo expuesto en el apartado 3 de la primera parte de este documento).

Veamos, a continuación, una pequeña selección de problemas presentes en el funcionamiento diario del CSIC y que creemos que, por sí solos, justifican el cambio de modelo.

- *el CSIC carece de programas de ayudas para asistencia a congresos (que toda universidad sí tiene) y de contratos de posdoc asignables a proyectos (hay que contratarlos como técnicos con escala máxima de licenciados).*
- *se obliga a centralizar la compra de material informático, de imagen o mobiliario a través de la Central de Suministros, lo que, lejos de agilizar el proceso y optimizar el gasto, supone pagar el doble que el precio de mercado y esperas de varios meses. Esta solución puede tener sentido en la Administración General del Estado, pero no para organizaciones dispares, con fuentes de financiación variadas y, por lo general, con urgencia en la compra de materiales, para no bloquear el desarrollo normal de las investigaciones.*
- *en muchos centros se compra el material informático del personal de administración a cargo de los fondos de infraestructura de los centros, pero se exige al personal investigador que se lo paguen ellos de sus proyectos (que son los que han generado esos fondos de infraestructura con sus costes indirectos!)*
- *los directores siguen careciendo del poder de firmar los proyectos o solicitudes de becas de sus centros - tan solo les han concedido el poder de utilizar la firma delegada por el Presidente, con lo cual, cuando el director esta de viaje, no puede delegar la firma en el vicedirector, y el envío de proyectos, solicitudes, etc. se paraliza.*
- *las auditorías de los proyectos se realizan unos tres años después de concluir estos, y los informes justificando pequeños cambios en las partidas presupuestarias que se entregan anualmente durante el transcurso del proyecto son tratados como "memorias científicas" e ignorados por los auditores. Además, los IPs viven bajo la amenaza de que les denieguen (3 años después) cualquier cambio en las partidas, pero carecen de la información para asegurar que van gastando estas de forma correcta, ya que en la intranet del CSIC tan solo encontramos información de los gastos realizados en el año en curso de los proyectos, no del gasto acumulado en cada partida durante todo el tiempo que lleva en ejecución.*

Disposiciones adicionales

Disposición adicional sexta. Creación de nuevas Escalas de Organismos Públicos de Investigación adscritos a la Administración General del Estado.

En la definición de escalas se debe incluir la posibilidad, para los Científicos Titulares, de dirigir equipos de trabajo, tal y como sucede en la actualidad en los OPIs.