

Una nueva Ley para la Ciencia

El pasado mes de junio (2008) y durante su primera comparecencia en el Congreso de los Diputados, la Ministra de Ciencia e Innovación anunció que en el primer semestre de 2009 remitiría al Congreso una nueva Ley de la Ciencia fruto de un pacto de Estado. Entre los motivos que presentó para justificar esta iniciativa figuraban: la necesidad de simplificar los procedimientos de tramitación y justificación de las ayudas; el problema planteado por la Ley de Incompatibilidades, que impide la movilidad de los investigadores entre el sector público y el privado; la Ley de Mecenazgo, que debe hacer más atractiva esta actividad; y la Ley de Extranjería que ha de facilitar la internacionalización de la ciencia y la tecnología. La nueva ley, según Garmendia, debería ser una oportunidad para mejorar la coordinación entre los organismos públicos de investigación.

Como ya hemos dicho en editoriales anteriores, la investigación científica puede ser un eje fundamental a la hora de articular, de forma directa, a la educación, a la cultura, a la sanidad y a la productividad de las empresas. En épocas de crisis, la inversión en I+D aparece como una de las vías de salida; además, la actividad en I+D se enfrenta a cambios muy rápidos tanto en el propio objeto de su trabajo, como en el

entorno social, cambios ante los que el sistema debe estar capacitado para adaptarse. Con todo esto, nos parece que este borrador de Ley de la Ciencia se muestra poco ambicioso en sus objetivos y que es poco más que un tapar los agujeros de lo que ya teníamos y un multiplicar los recursos dedicados a gestionar.

El pasado mes de febrero el Ministerio de Ciencia e Innovación hizo público el borrador del anteproyecto de la nueva Ley de la Ciencia. Se abre, ahora, un debate público en torno a este borrador, por tanto, aunque el texto no sea definitivo, la estructura fundamental está ya claramente definida. El objeto de estas líneas es analizar el contenido de esta propuesta, hacernos eco de los puntos que más debate están suscitando en estos momentos y, finalmente, contribuir con algunas propuestas a la mejora de la actual ley.

Antecedentes

La anterior «Ley de la Ciencia»¹, que data de 1986, tuvo como uno de sus primeros objetivos mejorar la coordinación de los esfuerzos del sector público en este campo. Aquella ley empezaba de cero y por ello debía de poner en orden el sector coordinando diversas iniciativas. Para ello se puso en marcha la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) y el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Se estableció un marco común para los organismos públicos con funciones de investigación, complementándolo con una mayor integración de cada organismo en la política sectorial del Departamento al que se encontraba adscrito y se introdujeron importantes reformas en el funcionamiento de estos organismos: mayor flexibilidad en sus estructuras de gestión y apertura de sus órganos de Gobierno a la participación de representantes de otros organismos con intereses en el campo de la ciencia y la tecnología. El Plan Nacional de Investigación Científica y Técnica ha sido un instrumento fundamental para la mejora del sistema de I+D de España.

El pasado 11 de febrero el grupo de trabajo encargado por el Ministerio de Ciencia e Innovación acababa su tarea y entregaba a la ministra el

¹ Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Una nueva Ley para la Ciencia

borrador de anteproyecto de la nueva Ley de la Ciencia. Los motivos que en este borrador se alegan para justificar la necesidad de elaborar una nueva ley son cuatro. Primero, que las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias en materia de I+D. Segundo, que el entorno económico nacional se ha modificado radicalmente. Tercero, que se ha incrementado y diversificado la acción de la Unión Europea en este ámbito. Cuarto, que se plantean nuevos desafíos vinculados a la ciencia y a la tecnología y al cambio en el modelo productivo, así como disyuntivas éticas, que no podían atisbarse en 1986. Es decir, la nueva Ley vendría a resolver algunas disfunciones aparecidas en los últimos años, pero no supone un nuevo marco que suponga un relanzamiento a nivel social, cultural, educativo y económico de la I+D en España.

Líneas fundamentales del borrador

El borrador presentado se articula en torno a cuatro títulos: gobernanza, recursos humanos, impulso de la investigación y fomento y coordinación de la investigación pública. En primer lugar haremos una breve descripción de los temas abordados, para presentar a continuación un análisis crítico de las, a nuestro juicio, fortalezas y debilidades de este borrador.

El título primero, dedicado a la gobernanza del sistema español de ciencia y tecnología, introduce la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, un instrumento de planificación y coordinación a largo plazo para las Administraciones Públicas. El borrador establece que la Estrategia se desarrollará a través de la elaboración de Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica. Para ello propone la creación de un «Consejo de Política Científica y Tecnológica» constituido por los Departamentos Ministeriales que tienen competencias en materia de investigación y las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas competentes en el tema. La función de este órgano es triple: aprueba la Estrategia antes mencionada, coordina la actividad encaminada a la investigación entre las Comunidades Autónomas y determina los criterios de distribución de las ayudas no competitivas de la UE a la ciencia y la investigación. Adscrito a él, se prevé la creación del Comité Español de Ética en la Investigación como órgano independiente y consultivo.

El título segundo de la ley, dedicado a los recursos humanos, pretende regular su funcionamiento, estableciendo las etapas a seguir por todo el

personal investigador, en su desarrollo profesional, desde la formación inicial como tal hasta el fin de su carrera profesional.

El título tercero se estructura en tres capítulos dedicados a medidas y elementos para el impulso de la investigación científica y técnica, la transferencia del conocimiento y la difusión. En el capítulo primero se regulan los instrumentos para el fomento de la actividad investigadora con que contarán las Administraciones Públicas; en el segundo, la transferencia y la difusión de los resultados de la actividad investigadora; y en el tercero, la difusión de resultados y la cultura científica. Llama la atención en este título la incorporación de un artículo en el que se plantea la publicación en acceso abierto, disponiendo que todos los investigadores, cuya actividad haya sido financiada con los presupuestos generales del Estado, estarán obligados a publicar en acceso abierto una versión electrónica de los contenidos aceptados para publicación en publicaciones de investigación (impresa), en un plazo no superior a seis meses desde la publicación (impresa).

El título cuarto está dedicado a regular las medidas para el fomento y la coordinación de la investigación científica y técnica en la Administración General del Estado (AGE). El primer capítulo se ocupa de los instrumentos de gobernanza y regula la coordinación entre los Departamentos Ministeriales: para ello introduce el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, que será aprobado por el Gobierno como un mecanismo para desarrollar la estrategia española; y el Consejo Asesor que podrá tener configuraciones variables en función de los temas a tratar. El capítulo segundo plantea los agentes de financiación de la investigación por parte de la AGE, reconociendo como tales a una Agencia Española de Financiación de la Investigación, de nueva creación, y al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). El capítulo tercero define los agentes de ejecución, entendiendo como tales a los Organismos Públicos de Investigación (OPI) creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado.

El debate abierto

A la vista de los contenidos del borrador, del listado inicial de problemas que la nueva ley pretendía resolver, pocos aparecen reflejados en la exposición de motivos del actual borrador y pocos

Una nueva Ley para la Ciencia

aparecen abordados en el texto proporcionado, lo cual es una nueva muestra de la falta de claridad de objetivos que ha exhibido el nuevo ministerio desde su creación. La falta de claridad en los objetivos, manifiesta también una escasez de ambición: parece que se hace la reforma bien porque tocaba o bien porque había que dar la imagen de que se hace algo con la ciencia, pero en el fondo parece que no se sabe bien qué hacer.

Uno de los problemas que sí se aborda es el de favorecer la movilidad del personal investigador entre el sector público y el privado, con la adopción de una nueva medida de excedencia voluntaria de hasta cinco años de duración para investigadores funcionarios que deseen desarrollar su profesión en el sector privado. Esta iniciativa, que podría resultar interesante, ya ha recibido críticas, a nuestro entender demagógicas, por parte de algunos sectores. Entienden los retractores que se pretende con ello privatizar la investigación científica pública.

Con respecto a los motivos que introduce el texto actual es evidente que el sistema español (público) de investigación científica y desarrollo tecnológico necesitaba cierta reorganización y coordinación con las comunidades autónomas; que necesita unificar y hacer más accesibles y menos complejas las distintas convocatorias públicas de ayudas, y que necesita sincronizar y agilizar las distintas convocatorias de becas y contratos. Esta sincronización evitaría los tiempos muertos que se dan en la actualidad, a veces de hasta más de seis meses, y agilizaría los trámites para que la resolución de un contrato de doctor no se prolongue casi un año desde la convocatoria hasta la incorporación definitiva, uno de los males actuales. Lo curioso es que hubo un tiempo, hace unos años, en el que estos problemas llegaron a estar resueltos.

También parece cierto que sería bueno introducir algo más de coherencia entre los diferentes organismos públicos de investigación, OPIs (CSIC, CIEMAT, INTA, INIA, Carlos III). Según recogió la prensa nacional, en los inicios del actual borrador parecían indicar que todos estos organismos quedarían unificados en una única estructura; situación a la que parece se renunció pasado un tiempo². Si no se unifican los organismos, lo que sí se unifican son las escalas laborales de

² *El País*, 4 de febrero de 2009, «Garmedia renuncia a crear un súper CSIC».

todos los OPIs siguiendo el modelo de escalas existentes en el CSIC. De todos modos, dicha reorganización de todos los OPIs en un solo organismo no está definitivamente descartada y será competencia del gobierno abordar tal reorganización, si en un futuro próximo la ve conveniente.

Uno de los puntos que más debate ha suscitado hasta la fecha es el de la relación entre investigación y universidad y cómo afecta el proceso de acreditación. En referencia a la universidad, el borrador propone la acreditación automática de los investigadores del CSIC, lo cual es de lógica, ya que el actual sistema de acreditación para profesores universitarios se basa, fundamentalmente, en méritos investigadores. Sólo cabe lamentar que no se haya hecho hasta la fecha. Sin embargo, este aspecto está levantando un elevado número de protestas por parte de muchos profesores universitarios que discrepan abiertamente con los planteamientos de la acreditación: hay una preponderancia en ella de los méritos investigadores sobre los docentes para conseguir la acreditación. Este problema, el de la relación entre la investigación científica con la educación en general y con la universidad en particular, sigue sin resolverse, ni en la organización de los ministerios, hoy separados, ni en el borrador de la ley.

Otro aspecto polémico es el de la regulación de la carrera investigadora. Los estratos inferiores, los colectivos de investigadores en formación y los becarios, sobre todo, no ven recogidas todas sus reivindicaciones y, en algunos casos, creen que el borrador de la nueva ley debería recoger de forma explícita la *Carta Europea del Investigador*³, a lo que el ministerio ya ha contestado que aunque el borrador de la ley no recoge dicha carta de forma explícita, sí recoge los contenidos fundamentales de la misma. Los sindicatos han manifestado su desacuerdo con la doble vía que se ofrece para la carrera profesional, para unos por la vía de la contratación, para otros como funcionarios de carrera. Más allá de las motivaciones propias de los sindicatos en este punto, es evidente que la coexistencia de esta doble vía dará lugar a situaciones discriminatorias. En cualquier caso, el excesivo detalle y reglamentación que se presenta en este punto y puede convertirse en un problema futuro por ser demasiado rígido.

³ Recomendación de la Comisión de 11 de marzo de 2005 relativa a la *Carta Europea del Investigador* y al *Código de conducta para la contratación de investigadores*.

Una nueva Ley para la Ciencia

Otra queja manifestada por CC.OO. y otros colectivos profesionales ha sido relativa a la desigual descripción de las etapas de desarrollo profesional para doctores y para técnicos. El borrador actual dedica once artículos y cinco páginas a la carrera científica y a la contratación laboral, un solo artículo de tres difusas líneas al personal técnico y no hace ninguna referencia al personal de gestión y administración. Es especialmente preocupante cuando uno de los problemas de la investigación científica en el sector público se refiere a la deficiente, por no decir inexistente, carrera profesional para el personal no doctor.

Aunque parece una anécdota, no está de más dedicarle un par de líneas a la obligatoriedad de publicar en código abierto. Aunque podemos compartir el principio que lo inspira, el de apertura, para quien conoce los entresijos de la publicación científica, la puesta en práctica que el borrador propone peca de simplista. La solución propuesta parece no tener en cuenta problemas de *copyright*, ni el hecho que las evaluaciones de los científicos se hacen, fundamentalmente, en base a los artículos científicos publicados y, sobre todo, a la calidad o impacto de la revista que los publica. Estas revistas no suelen publicar en *open access*.

Finalmente cabe decir que la lectura del actual borrador no permite entrever que el sistema propuesto vaya a ser más ágil, eficiente o transparente. Abandonamos un sistema basado en una carrera profesional, un Plan Nacional, una CICYT, el CDTI y los Programas Marco de la UE, para pasar a un sistema en el que habrá dos carreras profesionales que coexistirán (una funcional, la otra contratada) y además de un Plan Nacional (ahora se llamará Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica) tendremos una Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y un Consejo de Política Científica y Tecnológica, un Consejo Asesor y una Agencia Española de Financiación de la Investigación, de nueva creación, que actuará junto con el CDTI. Con todo ello se establece un sistema más burocratizado todavía que el actual y es experiencia común que el incremento de burocracia no suele ayudar a mejorar casi nada.

Junto a ello, se presentan algunas propuestas de reorganización que podrían resultar positivas, como la de las escalas investigadoras de los OPIs, y ciertas iniciativas de coordinación con las CC.AA. y con Europa que son del todo necesarias.

En estos momentos no es fácil predecir qué pasará finalmente con este borrador de ley, cómo quedará el texto final y cómo hará el gobierno para conseguir una participación de la sociedad lo mayor posible, como sería de desear. Tampoco sabemos cuáles serán los apoyos que consiga el gobierno para su aprobación. Si se hace un pacto con los nacionalistas, como ya se hizo con el PNV para la aprobación de los últimos Presupuestos Generales del Estado, es de esperar que se incrementen mayores cuotas de transferencia hacia las Comunidades Autónomas; si se hace un pacto de Estado, como inicialmente proponía la ministra Garmendia, sería previsible el refuerzo de la coordinación como se plantea en el preámbulo del actual borrador. ■