esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Retener, recuperar y atraer talento investigador a las universidades españolas[1]

EsadeEcPol Insight #49[2] Octubre 2023

AUTORES

Milagros Candela
UCM, Consejera de Investigación ante la UE 2004-2014

Andreu Mas-Colell
UPF, Barcelona School of Economics, BIST

RESUMEN EJECUTIVO

El 50% de los Catedráticos y el 24% de los Profesores Titulares tienen sesenta años o más, lo que hace esperable su jubilación en la próxima década. Solo mantener constante el número de profesores permanentes exigiría en ese tiempo la incorporación de unos 12.000 nuevos perfiles.

Esta necesidad abre una oportunidad de impulso investigador, considerando además que España se ha planteado un ambicioso objetivo de inversión pública en I+D: llegar al 1,25% del PIB en 2030, desde el 0,62% actual, según la nueva Ley de la Ciencia.

Para que estas incorporaciones supongan un salto en nuestra competitividad científica, deberíamos estar expandiendo nuestra inversión en talento, asegurar su continuidad y que se incorporan los mejores perfiles investigadores.

En inversión reciente, según nuestras estimaciones:

- → en las convocatorias 2020-2022 la expansión ha sido de 301 millones de euros
- → anticipamos unos 278 millones de euros extra para el periodo 2023-24

Estas cifras denotan que, desde el Ministerio de Ciencia se está implementando, a través de programas como el Ramón y Cajal, un notable esfuerzo adicional de retención, recuperación y atracción de talento. Asimismo, observamos que estos programas están contribuyendo a avanzar en el equilibrio de género y en la atracción de talento internacional.

Ahora bien, considerando precisamente que este esfuerzo está impulsado directa e indirectamente por la disponibilidad temporal de fondos NextGenerationEU, es crucial asegurar que las mejoras en la financiación de los programas se mantengan.

Además, es difícil evaluar en este punto si el impulso inversor se alinea con el objetivo de producir un salto en la calidad investigadora. Esto va a depender en no poca medida de

Línea de investigación:

Educación

Dirigida por Lucas Gortazar

1 Los autores quieren agradecer la información que sobre sus programas han recibido del personal de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y de la Secretaria de Estado de Universidades, de Emilià Pola, director ejecutivo de ICREA, y de Francisco Vilaplana, presidente de la Red de Asociaciones de Investigadores y Científicos Españoles en el Exterior (RAICEX).

2 Este documento es una versión del capítulo firmado por los mismos autores en el libro 'Un país posible: manual de reformas políticamente viables' coordinado por Toni Roldán, Lucas Gortazar, Teresa Raigada y Jorge Galindo (Deusto, 2023)

las nuevas normas para el funcionamiento de las universidades, que quedan marcadas por la recientemente aprobada Ley Orgánica del Sistema Universitario:

1. La LOSU deja margen de flexibilidad para la estructura y el modelo de funcionamiento de las universidades en política de profesorado, algo que permite que éstas alineen incentivos de carrera profesional con objetivos de calidad investigadora.
2. La estabilización de unos 25.000 contratos temporales que pasarán a ser indefinidos (bajando la temporalidad del 40% al 8% aproximadamente) es también de celebrar.
3. Sin embargo, la LOSU se ha preocupado menos de reforzar la vertiente investigadora de lo que se ha ocupado en estabilizar al profesorado actual. La nueva norma establece, para la acreditación del profesorado, una igualación del peso de la docencia con el de la investigación, con un riesgo de efecto desincentivador sobre el talento investigador que dependerá de cómo lo concrete cada universidad.
4. La reserva de un mínimo del 15% de las nuevas plazas y contratos laborales indefinidos para perfiles de probado mérito en investigación es insuficiente: equivale a decir que para el 85% restante la investigación no es tan importante.

A la luz de todo esto, proponemos:

- → Asegurar la inversión actual en talento investigador independientemente de las entradas de dinero puntuales e incrementarla en línea con los objetivos de la Ley de la Ciencia.
- → Mantener y ampliar programas de atracción de talento -como, entre otros, el Ramón y Cajal- , y evaluados por la Agencia Estatal de Investigación.
- → Aún manteniendo una amplitud temática, conviene un sesgo en las áreas para reforzarnos aún más en lo que somos fuertes y cubrir ámbitos vitales en los cuales nos falta suficiente fuerza (por ejemplo, en ciencia de datos o inteligencia artificial).
- → Reducir al máximo las barreras de entrada, especialmente en el frente administrativo: evitando la reintroducción del requisito de acreditación con la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación por la puerta de atrás, o la introducción de requisitos espurios relacionados con la docencia o la gestión.
- → Recomendar a las universidades aumentar la reserva mínima del 15% de plazas para perfiles de probado mérito en investigación al 30%. Asimismo, recomendar a las instituciones públicas la implementación de programas de incentivos con este objetivo.

1. El problema: atraer y mantener el talento investigador

Es crucial para España que las universidades se mantengan como actores principales de la actividad investigadora. También es el deseo de las mismas en su conjunto. Debemos – universidades, autoridades políticas y ciudadanos – ser conscientes, sin embargo, que el objetivo se alcanzará solamente si las universidades incorporan a su profesorado a las mejores trayectorias investigadoras. Garantizarlo es siempre importante, pero lo es especialmente en estos años en que se avecina una gran renovación generacional.

En 2020, al hilo de la aprobación del programa europeo de recuperación Next Generation EU del que España recibiría 170.000 millones de euros en el periodo 2020-2023, propusimos dedicar mil millones de euros de estos fondos europeos asignados al *Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia* a un programa extraordinario (es decir, adicional a los ya existentes) de retención, recuperación y atracción de talento[3]. El objetivo era incorporar al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) alrededor de dos mil investigadores de alto nivel entre los años 2021 y 2023. Era preciso, además, establecer mecanismos efectivos que garantizasen la consolidación de estos investigadores mediante contratos permanentes. Las universidades deberían ser un vehículo principal para esta consolidación, aunque nuestra propuesta incluía también a centros de investigación de todo tipo.

3 Candela, M. y Mas-Colell, A. (26 de noviembre de 2020). *1.000 millones para retener, atraer y recuperar talento investigador con fondos europeos: una propuesta concreta*. EsadeEcPol Policy Brief #4. Ver el siguiente link.

2. La necesidad: una creciente demanda de investigadores

En 2021, la inversión en I+D en España se situaba muy por debajo de la media de la Unión Europea: 1,43% versus 2,26% sobre el Producto Interior Bruto (PIB). Las universidades representaron un 26,6% sobre este gasto en I+D, lo que significó el 0,38% del PIB. La cifra total para el sector público ascendió al 0,62% del PIB, incluyendo aquí el porcentaje correspondiente a las universidades[4]. En la ley 17/2022 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación[5], aprobada en septiembre, España ha fijado para 2030 un objetivo de inversión en I+D desde el sector público del 1,25% del PIB. Europa ambiciona llegar al 3% del PIB en inversión pública y privada en ese mismo año. Para nosotros, la fecha realista para alcanzar este objetivo estaría más alejada en el tiempo, pero la dirección es también expansiva. Lo que está claro, es que en el camino hacia estos objetivos necesitaremos más investigadores, fuera de la universidad, pero también en ella, pues en los próximos años vamos a contemplar un escenario de jubilaciones masivas en las universidades.

En el curso 2021-2022 había en centros propios de universidades públicas españolas 12.219 Catedráticos y 26.603 Profesores Titulares de Universidad[6]. De estos, el 49,6% de los Catedráticos y el 24% de los Titulares tienen sesenta años o más, lo que hace esperable su jubilación en los próximos diez años. Si se mantuviese constante el número de profesores permanentes de las universidades españolas en la próxima década, se deberían, por lo tanto, incorporar a las mismas del orden de doce mil nuevos profesores que, idealmente, deberían contar con un alto perfil investigador. Esta situación de jubilaciones masivas abre un escenario de considerables posibilidades, y necesidades, de incorporación y consolidación de nuevos investigadores. Ciertamente, la sustitución generacional se hará y los investigadores que se precisen se encontrarán. Pero si queremos que estas incorporaciones marquen un salto en nuestra competitividad científica debemos asegurar que el nivel medio de las mismas sea el máximo posible al que podemos aspirar.

No hay duda de que, en principio, las universidades desean mantenerse como actores principales de la actividad investigadora en España. En un contexto institucional ideal no habría que hacer nada especial para despertar su interés por contratar como profesores a investigadores de frontera, que en el mundo actual son los que dan prestigio y atraen recursos a las universidades. Así, por ejemplo, en el año 2022, cada investigador Ikerbasque en el País Vasco consiguió, de media, 224.000 euros y, cada investigador ICREA en Cataluña, 501.000 euros (creando estos últimos al mismo tiempo siete puestos de trabajo). Ahora bien, el contexto institucional no es ideal. Dadas las peculiaridades de la gobernanza universitaria, para obtener un buen resultado en la dimensión que nos ocupa se

4 Instituto Nacional de Estadística (24 de noviembre de 2022). *Estadística sobre Actividades de I+D, año 2021*. Ver link.
5 Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (BOE núm. 214, de 6 de septiembre de 2022).
6 Ministerio de Universidades (15 de febrero de 2023). *Estadística de Personal de las Universidades (EPU), curso 2021-2022*. Ver link.

necesitan programas externos de incentivos y también, probablemente, alguna norma legal. De los primeros se ocupa en la actualidad la Administración General del Estado (principalmente el Ministerio de Ciencia y Tecnología, del que depende la Agencia Estatal de Investigación) y, de las segundas, el Ministerio de Universidades.

3. La oportunidad: una importante bolsa de talento local

La existencia de una gran bolsa de talento local, tanto en el interior como en el exterior de nuestras fronteras, facilitará enormemente la disponibilidad de candidatos. ¿Pero será suficiente? La respuesta debería ser positiva. En primer lugar, tenemos el contingente de investigadores españoles en el exterior, que, según la Red de Asociaciones de Investigadores y Científicos en el Exterior, puede estimarse del orden de veinte mil[7]. También el de los que ya se han reincorporado en posiciones temporales. Asimismo, debemos contar con los investigadores del mundo. Cualquier programa de atracción de talento debe ser ciego respecto a la nacionalidad del candidato. Es de sentido común, sin embargo, que tendrá un impacto especial en aquellos que estando por el mundo tienen vínculos de todo tipo (familiares, de amistad, de formación, etc.) con España. Dicho esto, conviene notar que el porcentaje de profesorado universitario extranjero es comparativamente bajo en España. En Europa esta cifra se sitúa por debajo del 10% en Francia, Portugal o Italia, siendo del 3,2% en España en el año académico 2021-2022. Esto contrasta con el Reino Unido, que se acerca al 30%, o con el 35% en Países Bajos[8]. Partiendo de esta base es seguro que el contingente no español irá incrementándose, y, de acuerdo con las tendencias internacionales, lo hará especialmente si el nivel de calidad de las universidades españolas va en aumento.

7 Ortega-Paino, E., y Oliver, E. (2022). RAICEX: A successful story of the Spanish scientific diaspora. Frontiers in Research Metrics and Analytics, 7. Ver link.

8 European Tertiary Education Register (ETER) (2019). *Internationalisation of Academic Staff in European Higher Education*. The ETER Project Analytical Report, 1.

4. ¿Qué proponíamos en 2020?

En nuestra visión, la conjunción de la disponibilidad singular de financiación europea con vigorosas demandas y ofertas potenciales de puestos de trabajo para investigadores podía ser el catalizador que hiciera posible un cambio cualitativo: se configuraba un momento muy favorable para avanzar.

La propuesta intentaba recoger lo mejor de todas las experiencias de los programas de excelencia para la contratación de investigadores promovidos por las Administraciones Central y Autonómicas. Aun siendo distinto, el precedente de referencia, y fuente de inspiración más directa, era, de entre los existentes, el programa Ramón y Cajal (y su versión más joven, el programa Juan de la Cierva), del Ministerio de Ciencia. Con éste compartía lo esencial de las siguientes características:

(i) Proporcionar ayudas para la contratación laboral, por cinco años, a investigadores, españoles o no, con una trayectoria científico-técnica relevante. Una parte de la ayuda sería para facilitar la creación de puestos de trabajo permanentes para su posterior incorporación al sistema.

(ii) Sin exigencia de cofinanciación.

(iii) Orientados al nivel postdoctoral avanzado (a partir de unos cuatro o cinco años de la tesis doctoral).

(iv) Empoderamiento del investigador por encima de la institución de acogida. Es decir, esta puede aceptar o no el compromiso de contratación, pero la obtención de los fondos del programa que financia el contrato es responsabilidad y mérito exclusivo del investigador seleccionado. El contrato debería ser, además, movible entre instituciones. Otro buen modelo en estos aspectos son las ayudas (Grants) del Consejo Europeo de Investigación (ERC).

(v) Sin limitación a-priori en el número de contratos que puede obtener cada institución de acogida. Este número se determinaría endógenamente a partir de las preferencias de los seleccionados (y la anuencia de las instituciones). Este no es un punto menor. Tiene la consecuencia, muy deseable en un contexto europeo altamente competitivo, de fomentar la formación de masas críticas de investigadores en torno a temáticas específicas.

(vi) No debería haber restricciones de ningún tipo respecto a la localización presente del solicitante. La retención es tan importante como la atracción. De hecho, hay un continuo indistinguible entre una cosa y otra. Establecer requisitos que privilegien al que se encuentra en el exterior o al recién incorporado por encima del que se incorporó unos años atrás es injusto y sería fuente de distorsiones: constituiría un incentivo a posponer la contratación directa desde el exterior por parte de una institución española. Además, puede argumentarse, nuestro problema central, por lo que hace al talento, es ya el de retención.

(vii) La evaluación y selección de candidatos debe ser competencia de la Agencia Estatal de Investigación. Aunque todo es perfectible (especialmente en sus procesos administrativos), la experiencia, de la misma y de sus antecesores, con respecto a los Ramón y Cajal ha sido buena en lo esencial: ha seleccionado bien. Las estructuras de evaluación vienen de una tradición de convocatorias competitivas que arranca de los años 80 del siglo pasado, que fue pionera en Europa continental, y que se modeló en los mejores ejemplos internacionales. En particular, ha sabido utilizar a expertos de todo el mundo en su labor. La alternativa, que lo hiciera el Ministerio de Universidades, tiene el problema, bien conocido, del posible papel de la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) y de la aparición de requisitos espurios[9]. Por ejemplo, los relacionados con la docencia o, aún peor, la gestión. Permítasenos ser un tanto contundente a este respecto: no hay razón para pensar que muchos años de docencia (que es a lo que se acaban reduciendo los méritos docentes) sean mejores predictores de la calidad de la docencia futura que una buena trayectoria investigadora.

(viii) En principio el programa debería ser universal, pero algún tipo de especificación de la distribución temática debería tener. El Consejo Europeo de Investigación (ERC) distribuye en tres grandes áreas y dentro de ellas se reparte por un mecanismo automático (proporcionalidad con la distribución de solicitudes). En el contexto español seguramente es apropiado un sesgo proactivo en los dos extremos: para reforzarnos aún más en lo que somos fuertes y para cubrir ámbitos vitales en los cuales nos falta suficiente fuerza. Por ejemplo, en la ciencia de datos y la inteligencia artificial. A este respecto y como observación incidental: animábamos al Ministerio de Economía y Transición Digital a disponer de un programa similar al Miguel Servet del Ministerio de Sanidad.

Más allá de lo estrictamente inspirado por el programa Ramón y Cajal, proponíamos que la dotación económica por contrato fuera más generosa, del orden de 500.000 euros por investigador o, en algunos casos, superior. Considerábamos conveniente asimismo que hubiese flexibilidad y adaptabilidad a cada caso concreto entre los tres componentes de un contrato: salario, fondos de investigación, y *overhead* (cuota de gastos generales) a la institución de acogida. Y, respecto a la compensación salarial, la norma de referencia no debía ser la de la función pública española sino la prevalente en el mercado natural de los candidatos que, con toda probabilidad, será, como mínimo, el europeo. También considerábamos conveniente que aun tratándose de contratos a tiempo completo fuesen compatibles con un periodo de dedicación a otras actividades (en analogía, por ejemplo, de la posibilidad de contratos de verano en los Estados Unidos, donde los contratos universitarios a tiempo completo son de nueve meses).

No excluíamos convocatorias específicas para nombramientos conjuntos de universidades y empresas o entes de investigación, o incluso para nombramientos a tiempo parcial compatibles con el trabajo en una empresa. Por ejemplo, en Inteligencia Artificial hay muchos investigadores que desarrollan su labor en empresas digitales muy innovadoras pero que celebrarían un nombramiento a tiempo

9 Azcárraga, J.A. (3 de marzo de 2011). La Universidad que viene: profesores por puntos. *El País*. Ver link.

parcial en un ente de investigación. En un contexto normativo cuidadoso en lo que se refiere a la propiedad intelectual, esto sería aceptado por la empresa, con un resultado muy positivo para el investigador, la empresa, la universidad y la buena causa de la interacción investigación-empresa.

Como se ha indicado, el programa que propusimos estaría pensado para post-docs avanzados. Está, por lo tanto, en la línea de facilitar el progreso en la carrera de un investigador que no dispone aún de una posición permanente. Pero ¿qué hacer cuando, por ejemplo, se pretende atraer a un investigador más maduro y con un puesto permanente en una universidad europea (o americana, o china, o…)? En este caso, el instrumento de un contrato temporal, aunque sea de cinco años, no es el más ajustado a las necesidades. Una posibilidad de mejorarlo sería que, en el momento de la concesión, se eximiese de acreditaciones posteriores a los receptores que de hecho ya son investigadores muy consolidados. De esta manera el acceso a la posición permanente podría ser rápida.

5. ¿Qué se ha hecho en el periodo 2020-2022?

Ministerio de Ciencia

Para nuestro propósito, sus actuaciones más relevantes se concretan en tres programas. Dos de ellos, el Juan de la Cierva y el Ramón y Cajal (RyC) continúan programas de larga duración, con el RyC siendo el de mayor potencia y más estratégico. El tercero, el programa de consolidación, es nuevo. Muy recientemente el Consejo de Ministros ha aprobado, con fecha 3 de mayo del 2023, el programa ATRAE, también nuevo y no dependiente de los fondos Next Generation EU. Comentaremos lo que del mismo se conoce hasta la fecha.

Juan de la Cierva

Presentamos en la Tabla 1[10] la evolución temporal de las convocatorias Juan de la Cierva, que se resuelven al año siguiente. La segunda línea es –redondeada a la baja– la dotación presupuestaria, en millones de euros, y la tercera el número máximo de contratos ofrecidos en la convocatoria.

Tabla 1. Programa Juan de la Cierva

Convocatoria	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Presupuesto (en millones de euros)	35	35	33	11	11	11	11	11	11	11	11	14	32	33
Núm. máx. de contratos				225	225	225	225	225	225	225	225	278	500	500

Las subvenciones Juan de la Cierva se conceden a instituciones para la contratación laboral por tres años de los seleccionados por el programa entre investigadores con un doctorado reciente (es decir, se trata de un primer postdoctorado). Financian el salario, que a partir de 2020 aumentó a treinta mil euros brutos. Obsérvese la expansión a partir del 2020 y, especialmente, del 2021. A partir de este último año el programa se financia formalmente con los fondos europeos Next Generation EU (los tres años encajan bien con la temporalidad de estos). A los efectos de evaluar su impacto, lo que cuenta es el incremento sobre la norma histórica de gasto. Si esta la situamos en once millones de euros, entonces los incrementos de los años 2020-2022 sumarian 46 millones de euros.

10 Datos de la AEI y del Ministerio de Ciencia.

Ramón y Cajal

Presentamos en la Tabla 2[11] la evolución temporal de las convocatorias Ramón y Cajal, que se resuelven al año siguiente. La segunda línea es –redondeada a la baja– la dotación presupuestaria, en millones de euros, y la tercera el número máximo de contratos ofrecidos en la convocatoria.

Tabla 2. Programa Ramón y Cajal

Convocatoria	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Presupuesto (en millones de euros)	48	48	45	54	54	54	54	54	54	61	61	80	153	126
Núm. máx. de contratos				175	175	175	175	175	175	200	200	247	647	494

En las convocatorias de los años 2020 y 2021 el porcentaje de mujeres entre los finalmente contratados fue del 40%. En cuanto a extranjeros y españoles en el exterior, en la convocatoria de 2021 se concedieron 266 contratos a candidatos procedentes del exterior (42% sobre el total), de los cuales 158 eran extranjeros (25%) y 108, españoles (17%).

Las subvenciones Ramón y Cajal se otorgan a instituciones para la contratación laboral por cinco años de los seleccionados por el programa entre investigadores postdoctorales con un doctorado no tan reciente como los del programa Juan de la Cierva (es decir, se trataría de un segundo o tercer postdoctorado). Financian el salario, proveen una ayuda de investigación de cincuenta mil euros y, hasta la convocatoria del 2021, otorgaba una subvención de cien mil euros a la institución contratante con la intención de estimular la creación de un puesto de trabajo permanente. La desaparición de esta ayuda a partir del 2021 se debe, hay que suponer, a que este incentivo a la contratación permanente se traslada a las nuevas convocatorias de consolidación. Las convocatorias del 2021 y el 2022, además de mucho más cuantiosas, también introdujeron otras novedades: el periodo de cinco años se divide en tres y dos, con una revisión al final del primero que comportará típicamente un incremento de la compensación salarial (de treinta y cinco mil euros brutos a cuarenta mil).

Obsérvese la notable expansión del programa a partir de la convocatoria del 2020 –como las siguientes, publicadas en noviembre y resueltas el año siguiente– y, especialmente, del 2021. Este incremento no está formalmente ligado a los fondos europeos Next Generation EU, a los que no se apela (los cinco años y la voluntad de promover contratos indefinidos encajarían mal). Pero en la realidad, en las finanzas públicas las partidas presupuestarias son vasos comunicantes, y esta abundancia de ingresos es la que permite, directa o indirectamente, aumentar partidas concretas. Si situásemos la norma histórica de gasto en el programa RyC en sesenta millones de euros, entonces los incrementos de los años 2020-2022 sumarian 179 millones de euros.

11 Datos de la AEI y del Ministerio de Ciencia.

Aunque en un año concreto sea irrelevante si un programa se financia con fondos Next Generation EU o con fondos ordinarios su significación como señal hacia el futuro no lo es: los incrementos con fondos propios tienen una intención de permanencia.

Desde la perspectiva de las universidades, lo que importa es qué proporción de contratados lo son por ellas. En las convocatorias de 2018-2019 las universidades formalizaron el 65% de los contratos Ramón y Cajal, en la de 2020 fue el 62,26% y en la de 2021, el 63%.

Consolidación investigadora

Esta es una convocatoria nueva que formalmente depende enteramente de los fondos europeos del Next Generation EU. Es un programa de incentivos orientado a favorecer la contratación fija de investigadores. La primera convocatoria corresponde al año 2022 y cuenta con un presupuesto de 76 millones de euros. La segunda, del 2023 cuenta con 96 millones de euros.

ATRAE

Se trata de un programa para la atracción de talento senior, es decir, muy consolidado. La primera convocatoria, correspondiente al año 2023, se compone de 25 contratos y está dotada con 25 millones de euros. Es un programa que nos parece un complemento natural al RyC y es claramente una buena noticia. Tanto por el hecho mismo como porque formalmente no está financiado con fondos Next Generation EU, lo cual, como hemos indicado, denota voluntad de continuidad en las convocatorias.

Ministerio de Universidades

El Ministerio ha mostrado una gran preocupación por el problema de los falsos asociados. Es una preocupación lógica puesto que no es justificable que las universidades dispongan de un gran contingente de docentes con contratos precarios continuamente renovados. Estabilizarlos es razonable y, como veremos, la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario[12], aprobada en marzo de 2023, instrumenta como hacerlo. El Ministerio también ha considerado que la estabilización de un contingente tan considerable de profesorado seleccionado en primera instancia por necesidades docentes requería un programa de refuerzo y de potenciación investigadora. Y con esa finalidad ha implementado, con fondos Next Generation EU, un programa de Recualificación de Profesorado Universitario, dotado con 387 millones de euros, para el periodo 2020-2023. Los fondos se han distribuido entre las universidades en proporción a su profesorado estable y a su producción de doctores. Se han aplicado a ayudas temporales dirigidas a mejorar las capacidades de sus jóvenes doctores (programa Margarita Salas) y de sus nuevos profesores –tanto funcionarios como contratados–, además de un programa (María Zambrano) para atracción de talento internacional. Hacemos constar que el Ministerio dispone de otro programa orientado a este objetivo, el Beatriz Galindo. En el periodo que nos ocupa las convocatorias se han mantenido al mismo nivel que en años anteriores y, por lo tanto, no añaden a nuestra estimación.

12 Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2023).

6. ¿Qué queda por hacer?

En 2020 proponíamos un gasto adicional total de mil millones de euros en tres años. Hasta ahora, como hemos visto en la sección anterior, el gasto adicional (presupuestado) del Ministerio de Ciencia que se corresponde, cualitativamente hablando, con la propuesta ha sido, en las convocatorias 2020-2022, de 301 millones de euros. Sería apropiado, sin embargo, estimar los incrementos sobre las cifras históricas que se materializarán en años posteriores. Consideremos el periodo 2023-2024. Tendremos, con alta probabilidad –pues no se financian con fondos Next Generation– el mantenimiento de los niveles de 2022 para la financiación de dos convocatorias RyC y dos de ATRAE. También debemos contar la convocatoria del 2023 del programa Consolidación investigadora (96 millones de euros). Tenemos por lo tanto un total de aumento estimado en este periodo de 278 millones de euros. Es decir: desde el Ministerio de Ciencia se está implementando un programa adicional de retención, recuperación y atracción de talento, impulsado directa e indirectamente por la disponibilidad temporal de fondos Next Generation EU, que es aproximadamente la mitad del que proponíamos. Nuestra lectura, sin embargo, no es de vaso medio vacío sino de vaso medio lleno. Es un esfuerzo notable. Además, los resultados de un programa de este tipo, ya sea el implementado, ya sea el nuestro, no pueden evaluarse de inmediato. Por un lado, los detalles de las convocatorias importan mucho, por otro la naturaleza misma del resultado es a largo plazo.

Es difícil conjeturar hasta qué punto los programas de Recualificación del profesorado universitario implementados por el Ministerio de Universidades encajan con el espíritu de nuestra propuesta, es decir, con la promoción de la incorporación de perfiles investigadores potentes. Nótese que, en contraste a nuestras especificaciones, la Agencia Estatal de Investigación no juega ningún papel en la evaluación y selección. El balance final dependerá mucho de las prioridades de cada universidad. Si suponemos que el María Zambrano se alinea en intención con nuestra propuesta quizás podríamos añadir 100 millones de euros a los 579 (301 más 278) que estimamos en el párrafo anterior.

Más allá de los efectos beneficiosos derivados de las incorporaciones que el incremento de gasto haya facilitado en el periodo 2020-2022, debemos reconocer que la tarea no está terminada. Es, en consecuencia, muy importante que las mejoras en la financiación de los programas Ramón y Cajal y ATRAE se mantengan. Si es así ese podría acabar siendo uno de los efectos más positivos del programa europeo.

Señalamos con anterioridad que el impacto futuro de las políticas de los últimos tres años va a depender de los programas de incentivos –es decir, de programas a los que las universidades pueden acogerse o no– que acabamos de revisar y de las nuevas normas para el funcionamiento de las universidades. Y ahí ha habido una innovación importante con la aprobación en marzo de 2023 de la LOSU[13]. La nueva Ley va a incidir en la aptitud y propensión de las universidades a articular una renovación generacional potenciadora de la investigación, entendida en un sentido

13 Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2023).

amplio. Para evaluar hasta qué punto la facilita discutimos cuatro aspectos que consideramos muy relevantes, y planteamos algunas propuestas que contribuirían al objetivo deseado.

En primer lugar, constatamos una virtud de la LOSU: no cierra de una forma asfixiante la estructura y el modelo de funcionamiento de las universidades. Constituiría un grave error si lo que no hace la ley lo hicieran los reglamentos. Y sería descorazonador que una presión homogeneizadora viniese de las universidades mismas. Sus dirigentes han de entender que es contradictorio cantar las alabanzas de la autonomía universitaria y a la vez reclamar corsés uniformes. En particular, las universidades tienen margen de acción en política de profesorado y, a través de ella, pueden ser factor determinante en su propia potencia investigadora.

En segundo lugar, se calcula que como consecuencia de la LOSU unos veinticinco mil contratos temporales pasarán a indefinidos, con lo cual la temporalidad pasará del 40% al 8%. Hubiera sido deseable que la LOSU se hubiese preocupado de reforzar la vertiente investigadora con igual intensidad que la estabilizadora. Por ejemplo, con medidas que propiciaran, o incluso que garantizaran, la incorporación de perfiles investigadores. Lo hace, pero, como comentaremos en breve, sin suficiente fuerza, con un resultado global que es desequilibrado. La movilización a favor de propiciar la estabilización de los asociados ha sido mucho más intensa que la de incorporación de profesores con trayectoria investigadora. Y ello se ha reflejado en la ley.

En tercer lugar, respecto a los criterios para la evaluación de un candidato a ocupar una plaza o recibir un contrato indefinido, la LOSU especifica que se dará igual peso a la docencia y a la investigación. No se concretan, afortunadamente, cuáles son las métricas a utilizar ni el significado del término “igual”. Pero no hay duda que el sentido de la norma es que “la docencia pesará más que en el pasado”. A partir de ahí, la intensidad del efecto desincentivador sobre la investigación va a depender de cómo se concrete el requisito de igualdad por parte de las universidades y de las agencias de calidad. Conviene hacerlo con tino. Por cierto, un aspecto positivo de la LOSU es que para el nombramiento inicial a la universidad se ha eliminado el requisito de la acreditación por parte de la ANECA. Esta se había convertido en un impedimento burocrático que interfería con la atracción de investigadores situados en el exterior. Abogamos por no reintroducirlo por alguna puerta de atrás.

En cuarto lugar, la LOSU consolida en su artículo 71.1.c) la disposición establecida unos años atrás que, con el propósito de dar una salida estable a los RyC, reservaba como mínimo el 15% de las plazas y contratos laborales indefinidos a candidatos evaluados por méritos de investigación, aunque, claro está, con obligaciones docentes. Que exista esta vía debe juzgarse muy favorablemente, pero el 15% es un nivel excesivamente bajo. Nuestra propuesta sería incrementar este porcentaje hasta, como mínimo, el 30%. Establecer que el 15% es el mínimo que debe entrar por méritos investigadores es como decir que, o puede fácilmente interpretarse como que, para el 85% restante la investigación no es tan importante. Las universidades deben saber que es posible sustentar la imagen de una universidad de investigación con proyección internacional si un 30% de su profesorado cuenta con esta proyección, pero no si solo es el 15%. De hecho, si el objetivo de la universidad es el 15%, es

muy probable que una dinámica interna de poca consideración de la investigación frustre incluso este objetivo modesto. Es muy importante recalcar que la Ley impone un mínimo, el 15%, pero no un máximo. Cada universidad deberá fijarse un objetivo para el acceso por la vía investigadora. Las que ambicionen la excelencia en esta dimensión deberán fijarse un objetivo que, como nosotros proponemos, al menos doble el que impone la LOSU.

Una observación final a esta sección: sería muy deseable que las universidades no articulasen las necesidades de promoción interna vía concursos abiertos. Una buena política de personal en una universidad –de hecho, en cualquier institución– necesita ambas cosas: la promoción interna de aquellos contratados que lo merezcan (sin la incertidumbre, perniciosa, tanto para el candidato como para la institución, de que un concurso pueda privarle de empleo), junto a un flujo de incorporaciones desde el exterior de la institución.

Conclusión

En los próximos años veremos la resolución de la tensión entre los efectos benéficos de las políticas de incentivos del Ministerio de Ciencia, y las inercias inherentes a un marco legal de las universidades cuya gobernanza es manifiestamente mejorable. Un resultado posible, el más positivo, sería la generación de dinámicas de especialización que lleven a una mayor diversificación investigadora, con todas las universidades exhibiendo algún ámbito de excelencia y algunas de ellas pretendiéndolo en todos, o casi. Como observamos en la sección anterior, la LOSU permite estas dinámicas, pero haber limitado la vía obligatoria de acceso por méritos investigadores al 15% ha sido una ocasión perdida. Sabemos que va a ser difícil corregirlo a corto plazo, pero deberíamos intentarlo vía programas de incentivos en los que las Administraciones central y autonómicas pongan en valor la posibilidad de incorporar profesorado por méritos de investigación por encima de la media.

Hay otro resultado posible, más negativo desde la perspectiva de las universidades, y poco equilibrado desde la perspectiva de lo que conviene al país: que el nuevo talento investigador se canalice de forma muy predominante hacia instituciones de investigación no universitarias. Puede suceder si con carácter general los canales de acceso a la universidad no valoran suficientemente la investigación, ya sea porque no respondan a los incentivos para hacerlo, ya sea porque las políticas de incentivos desde las Administraciones no tengan la potencia necesaria.