



INFORME COSCE SOBRE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN

**Comisión de Expertos para el Seguimiento
de la Agencia Estatal de Investigación**

[Febrero 2011]

“... second only to a weapon of mass destruction detonating in an American city we can think of nothing more dangerous than a failure to manage properly science, technology and education for the common good”

United States Commission on National Security for the 21st Century

Motivación

Invertir en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) es una condición necesaria para lograr que España no quede rezagada en relación con otros socios europeos, pero no resulta suficiente. Ciertamente sin ideas no hay innovación, pero para que surjan aquellas y se transformen en innovación, es preciso contar con una estrategia clara, y con unas infraestructuras organizativas que aseguren una gestión eficaz y eficiente de los recursos, pues en caso contrario podría darse la paradoja de que «cuanto más, peor».

En España, en los últimos años, se ha hecho un considerable esfuerzo financiero para fomentar este tipo de actividades. Sin embargo, este esfuerzo, además de no continuar manteniéndose, se ha hecho sin abordar previamente una serie de reformas solicitadas reiteradamente para corregir numerosas deficiencias estructurales que condicionan un uso adecuado de los recursos.

Algunas de estas deficiencias son el reflejo de la escasa valoración social y política de la ciencia, la tecnología y la innovación como elementos clave para asegurar un futuro más próspero y con mejores niveles de calidad de vida; esto se traduce en la demora en afrontar cambios que son imprescindibles para resolver problemas tan importantes como:

- a) La inestabilidad e incertidumbre asociadas a la falta de un marco temporal de financiación, lo cual supone un freno al desarrollo de proyectos y actividades a medio y largo plazo
- b) La ineficiencia de mecanismos obsoletos y excesivamente burocratizados de gestión que dan lugar a retrasos y rigideces innecesarias, con las consiguientes ineficiencias asociadas

- c) La inseguridad, desconcierto y derroche de recursos provocados por los constantes cambios en las asignaciones de las competencias de I+D+i a distintos departamentos ministeriales
- d) La precariedad de recursos y la saturación de tareas de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), una institución clave que, desde su creación, ha contribuido de manera decisiva al progreso científico y tecnológico de nuestro país, y que le impiden llevar a cabo satisfactoriamente las tareas encomendadas
- e) El desconocimiento en muchos casos del valor científico-tecnológico y económico de los resultados obtenidos por una práctica ausencia de métodos adecuados para hacer una evaluación rigurosa de los mismos
- f) La descoordinación entre los múltiples organismos encargados de tareas similares relacionadas con I+D+i que, en el mejor de los casos, es una fuente de ineficiencia

Esta situación es insostenible en un país como España que necesita perentoriamente diseñar una estrategia completa de I+D+i para el futuro.

La propuesta de creación de un organismo (Agencia) encargado de la financiación y evaluación de la investigación tiene como finalidad conseguir para el sistema de I+D+i una estructura de funcionamiento que garantice el avance de la investigación y de la innovación y que asegure el progreso económico y social.

Esta Agencia no se contempla como un organismo más de la ya complicada y confusa estructura existente, ni como un mero remiendo de la misma para que todo siga igual. Por el contrario, su diseño y modelo de funcionamiento han de proporcionar mayor estabilidad y eficacia a un sistema que se enfrenta al reto inaplazable de generar conocimiento, ideas y capacidades para lograr que la innovación se convierta en una actitud colectiva que mejore las condiciones de vida del conjunto de los ciudadanos.

Experiencia internacional

Esta Agencia no constituye una novedad en el contexto internacional. En la mayoría de los países de nuestro entorno, en que se ha apostado claramente por la I+D+i como fuente de riqueza, empleo y calidad de vida social, existen distintos organismos, algunos de ellos con una larga experiencia, cuyas funciones están relacionadas con el *fomento, desarrollo, ejecución, asesoramiento y prospectiva de las políticas públicas de I+D*. En estos organismos destacan, por una parte, su gran nivel de autonomía respecto de las contingencias políticas y, en segundo lugar, el alto nivel de corresponsabilidad de todos los agentes relacionados con la investigación y la innovación. Para la elaboración de esta propuesta en concreto se han tenido en cuenta las características y la experiencia de algunas de estas organizaciones y, en particular, las del European Research Council (ERC).

Marco legal

En España existe un marco legal para la creación de un ente que, con las necesarias adaptaciones, pueda actuar de manera similar a los existentes en otros países. Aunque con denominaciones distintas, tanto la Ley de Agencias Estatales (LAAEE) como el proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI), este último ya presentado al Congreso de Diputados para su tramitación, contemplan la creación de un organismo que, en líneas generales, se encargue de las funciones anteriormente reseñadas. En el proyecto de Ley se establecen dos Agentes de Financiación adscritos al Ministerio de Ciencia e Innovación: la Agencia Estatal de Investigación y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), que comparten funciones de gran importancia.

En estas condiciones, no parece que exista ninguna dificultad de tipo legal para abordar la creación de dicha Agencia, como una oportunidad para estimular y potenciar las actividades de I+D+i. Por otra parte, si se tiene en cuenta que el CDTI es ya una Entidad Pública Empresarial de larga trayectoria, con un elevado nivel de autonomía, que depende del Ministerio de Ciencia e Innovación, el necesario equilibrio en el desarrollo de las funciones de ambos agentes de fi-

nanciación exige que la creación de la Agencia Estatal de Financiación se lleve a cabo con la máxima urgencia.

Misión y objetivos de la Agencia

Misión

La misión de la Agencia es contribuir a revitalizar y fortalecer el progreso de la ciencia, la tecnología y la innovación en España, como condición indispensable para el avance económico y social.

Objetivos generales

- Financiar las actividades de investigación científica y técnica y las actividades de formación mediante los recursos asignados a estos fines, proporcionando una estabilidad que permita afrontar programas a largo plazo.
- Diseñar las actuaciones de apoyo y desarrollo de la investigación, los métodos de evaluación y prospectiva y los instrumentos de financiación y gestión más adecuados para la creación de un entorno que favorezca la generación de conocimiento nuevo y estratégico, su difusión y su aprovechamiento en beneficio de la sociedad.
- Generar y gestionar de forma eficaz la información y el conocimiento obtenido a partir de su propia actividad.
- Asesorar a las instituciones del Estado en la definición de políticas de estímulo y apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico, y en las decisiones sobre la naturaleza y cuantía de los recursos necesarios para la investigación en dichos ámbitos mediante las oportunas acciones de prospectiva.

Propuesta de actuación de la Agencia

Ámbito de actuación

Se considera necesario insistir que el ámbito de actuación de la Agencia, además de las funciones de financiación y gestión y de evaluación y prospectiva contempladas en el proyecto de Ley, incluya:

- La evaluación y la financiación de toda actividad de I+D financiada con recursos públicos de la Administración General del Estado (AGE).
- El diseño y aplicación de métodos de evaluación de los resultados de la investigación, y de su impacto económico y social.
- La evaluación de la actividad investigadora en las universidades y organismos públicos de investigación (OPI).
- Los servicios de evaluación y prospectiva más allá del ámbito científico y académico, en función de la calidad y el reconocimiento que alcance en el ejercicio de su función.
- El apoyo a la difusión y explotación del conocimiento y la tecnología.
- La dotación de equipamiento e infraestructuras.
- El fomento de la formación de científicos y tecnólogos.
- El apoyo a la formación de gestores y técnicos.

En un primer momento no parece aconsejable que la Agencia asuma las funciones que en la actualidad corresponden a la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) y a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA). Sin embargo, se considera necesario que exista una coordinación y contacto permanente con dichos organismos, para garantizar la máxima coherencia en la aplicación de los métodos de evaluación diseñados por la Agencia y su adaptación a las funciones de la CNEAI y de la ANECA.

Principios básicos de actuación

La Agencia ha de desempeñar un papel fundamental en la generación de complicidad y compromiso de la sociedad con la ciencia, la tecnología y la innovación. Esto será posible si su actuación se rige por criterios de calidad, transparencia, imparcialidad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Sus estándares de trabajo deben poder ser acreditados y ser similares a los que utilizan agencias semejantes de países científicamente avanzados. De esta manera estará en condiciones

de proporcionar asesoramiento cualificado a todos los sectores e instituciones.

Los principios básicos de actuación de la Agencia han de basarse en la:

Calidad

La Agencia se guiará por el principio de calidad y definirá los mecanismos adecuados para garantizarla

Transparencia

Las actuaciones de la Agencia deberán ir acompañadas de una información precisa, completa y accesible, para que todos los agentes involucrados conozcan las «reglas del juego» de la evaluación y la financiación de la investigación científica y técnica.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es una acción primordial de toda organización que pretenda ser un referente de calidad. En la Agencia deberán distinguirse cuatro ámbitos para esta actividad: a) el interno; b) el gubernamental; c) el de la comunidad científica; y d) el de la sociedad.

Autonomía

La Agencia deberá gozar de autonomía respecto de la Administración, que establece las políticas estatales de I+D, y respeto de la comunidad científico-tecnológica, usuaria de sus servicios para garantizar que sus actuaciones de evaluación y financiación se basen exclusivamente en criterios de calidad con estándares internacionales.

Eficacia y eficiencia en la gestión

El grado de consecución de los objetivos y la relación del mismo con los recursos financieros, humanos, de infraestructura, etc. deberán ser principios que los gestores de la Agencia tendrán presentes en todas sus decisiones y actuaciones.

Coherencia interna

Los procesos de funcionamiento de la Agencia deberán evitar duplicaciones y divergencias, teniendo en cuenta las características generales de las diferentes áreas científico-técnicas.

Cooperación con otros agentes

La Agencia debe tender a ocupar el papel central y el liderazgo en el sistema español de Ciencia y Tecnología e Innovación, en estrecha colaboración con otras Agencias Estatales, universidades, organismos públicos de investigación y empresas.

Tendrán especial relevancia, en este contexto, las relaciones con el CDTI en los ámbitos de la investigación y la utilización de los resultados de la investigación en el ámbito empresarial.

La existencia de otros organismos de evaluación en diversas Comunidades Autónomas precisa que la Agencia establezca una conexión permanente con ellos, para lograr criterios homogéneos que garanticen la optimización de los recursos, y eviten duplicidad en la asignación de los fondos públicos a escala nacional.

En el ámbito internacional, se hace también necesario el establecimiento de relaciones con organismos similares de otros países.

Estructura organizativa y gobernanza de la Agencia

La organización y la forma de gobierno de la Agencia han de cumplir dos requisitos: a) adaptarse a lo establecido en la Ley de Agencias Estatales; y b) procurar que las funciones de evaluación, financiación y prospectiva se realicen con el máximo nivel de autonomía, eficacia y eficiencia.

En el primer caso, los principales órganos de gobierno contemplados en la Ley de Agencias Estatales son su Presidente y su Consejo Rector. El Estatuto puede, no obstante, prever otros órganos de gobierno con atribuciones distintas y, en todo caso, subordinadas a las del Consejo Rector.

En el segundo caso, puesto que toda actividad de I+D sufragada con fondos públicos de la Administración del Estado (AGE) ha de ser evaluada y financiada por la Agencia, se considera totalmente imprescindible la máxima participación de científicos y tecnólogos del máximo prestigio y neutralidad en los órganos de dirección de la Agencia. Por otra parte, se cree necesario que exista independencia funcional entre las actividades de evaluación y prospectiva y las de financiación y gestión.

Órganos de Dirección

En estas condiciones la propuesta que se plantea se propone dotar a la Agencia de los siguientes órganos de Dirección:

Un Consejo de Dirección, compuesto por científicos y tecnólogos de prestigio, provenientes de los sectores público y privado, con un amplio conocimiento de las diferentes áreas científicas, tecnológicas y con potencial innovador, que tengan capacidad de gestión y liderazgo.

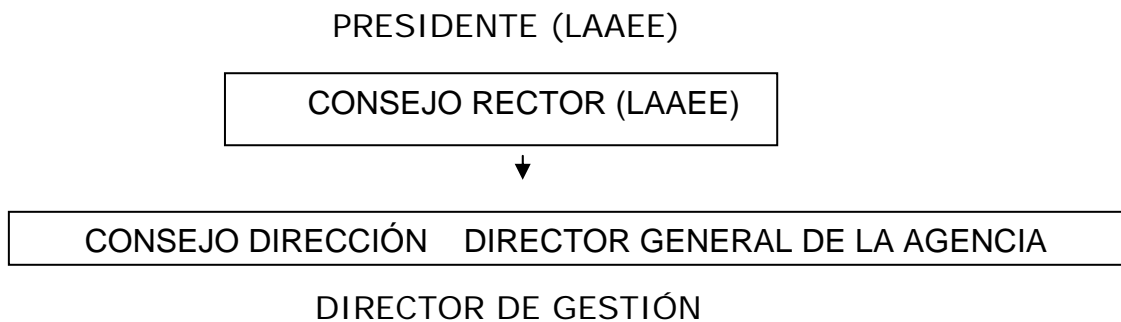
Un Director General, propuesto por dicho Consejo, con experiencia en gestión y evaluación, con autoridad y habilidad para negociar el contrato o encomienda de financiación con el Gobierno.

El Consejo de Dirección se encargará, en un primer momento, de elaborar el Estatuto de la Agencia y de diseñar su funcionamiento, con el imprescindible equilibrio e independencia entre las tareas de evaluación y prospectiva, por un lado, y las de financiación y gestión, y por el otro, así como la distribución por áreas científico-tecnológicas y la asignación de los fondos.

Para determinar la composición de dicho Consejo se ha tomado como referencia la experiencia positiva del European Research Council. El proceso que se propone para formar el Consejo de Dirección se describe a continuación. El Ministerio de adscripción de la Agencia o, alternativamente, el Consejo Rector contemplado en la Ley de Agencias Estatales elige un comité de expertos nacionales e internacionales, coordinados por un científico/tecnólogo de gran prestigio. Dicho comité propondrá un listado de científicos y tecnólogos provenientes del sector público y empresarial, con equilibrio de áreas, sin criterios de

distribución geográfica, y que recojan las «sensibilidades» de los diversos campos científicos y técnicos, para formar el Consejo de Dirección, con la aprobación del Consejo Rector. Lo importante de este Consejo de Dirección es que sus miembros, independientemente de sus características individuales, formen un equipo compacto y coordinado que asegure un buen funcionamiento de la Agencia; este Consejo de Dirección será el encargado de dar el sello de calidad a la Agencia.

Una vez formado el Consejo, sus miembros elegirán a un Director General, con experiencia en gestión y evaluación y con dedicación a tiempo completo, y que en ningún caso deberá coincidir con el Presidente del Consejo Rector, y a dos Subdirectores Generales. El nombramiento del Director General tendrá una vigencia de 5-6 años. El Comité será renovado por tercios cada cuatro años siguiendo un proceso similar.



El Consejo de Dirección, a propuesta del Director General, nombrará a un Director de Gestión que será el encargado de la gerencia, de llevar a cabo las gestiones con la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y con otras instituciones públicas y privadas que le sean encomendadas por el Consejo de Dirección. El Director General de la Agencia, los dos Subdirectores Generales y el Director de Gestión formarán el Consejo Ejecutivo de la Agencia.

Funciones del Consejo de Dirección y del Consejo Ejecutivo

Será función del Consejo de Dirección la decisión de programas y de áreas, el diseño de instrumentos, la distribución de recursos, y la definición de los procedimientos de evaluación y su funcionamiento. El Consejo, a propuesta del Director General, designará un coordinador responsable de cada área científico-tecnológica en que se organice la

Agencia. Dicho coordinador, junto con los otros miembros del Consejo de Dirección de la misma área científico-técnica, propondrán al Consejo un panel de evaluación que revisará las solicitudes recibidas en cada convocatoria. El proceso de evaluación se ajustará a las características de cada área, pero el Consejo Ejecutivo establecerá las directrices generales sobre las que se debe basar la evaluación. El panel de cada área elaborará una propuesta de financiación coherente con la dotación de la convocatoria y que no podrá ser modificada fuera de dicho panel.

El Consejo Ejecutivo elaborará los términos de la Encomienda o Programa de Gestión y Financiación que, una vez aprobado por el Consejo Rector, se negociará con el Gobierno. La financiación asignada a la Agencia recogerá los fondos públicos destinados a las actividades científicas y técnicas en las distintas partidas de los Presupuestos Generales del Estado. El Consejo de Dirección hará las funciones de la Comisión de Control prevista en la Ley: Informar al Consejo Rector de la ejecución de la Encomienda de Gestión y Financiación y, en general, de todos los aspectos relativos al control de la **gestión económico-financiera** que deba conocer el propio Consejo y que se determinen en el Estatuto. La coordinación con el CDTI estará a cargo del Director General.

Recursos

En el ámbito internacional hay ejemplos del coste económico y los recursos humanos que requiere el funcionamiento de una organización con funciones similares a las de la Agencia, en lo referente a financiación y gestión de la investigación. A estos recursos hay que añadir los dirigidos a las actividades de evaluación a todos los niveles y las de asesoramiento y prospectiva. Sin embargo, en este caso parece pertinente resaltar dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, se considera prioritario el análisis de las capacidades y necesidades humanas y materiales de las actuales unidades de gestión ubicadas en el Ministerio y las de evaluación y prospectiva de la ANEP. La detección de los «cuellos de botella» existentes y las carencias de recursos que los originan es absolutamente indispensable para identificar los recursos que necesita la Agencia.

En segundo lugar, el buen funcionamiento de la Agencia sólo es posible si está dotada de un sistema informático y estadístico potente y bien diseñado que le permita hacer una gestión diaria eficiente, con los mínimos errores en su funcionamiento. Al mismo tiempo este sistema tiene que permitir recoger la información que genera la propia actividad de la Agencia, y la que generen los estudios que se realicen, con un doble objetivo: alcanzar la excelencia organizativa y de gestión y ser una organización inteligente que aprende y que tiene capacidad de difundir su «saber hacer».

La Comisión de Expertos para el Seguimiento de la Agencia Estatal de Investigación está formada por:

Presidente: Joan Guinovart

Secretaria ejecutiva: Aurelia Modrego

Vocales: Salvador Barberá, Juan Bueren, Joan Comella, Carlos Delgado, Juan Elías García, Ana García Serrano, Agnès Gruart i Massó, Óscar Marín, Pedro Pérez, Núria Sebastián y Francisco Tirado